



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

Conseil exécutif

Cent quatre-vingt-quatrième session

184 EX/8

Partie I

PARIS, le 19 mars 2010
Original français

Point 8 de l'ordre du jour provisoire

RAPPORT DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE SUR LES PROGRÈS RÉALISÉS DANS LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DU COMMISSAIRE AUX COMPTES SUR LES AUDITS DÉJÀ EFFECTUÉS

(État au 31 décembre 2009)

PARTIE I

Résumé

Conformément à l'article 12.10 du règlement financier et à la décision 182 EX/39, la Directrice générale présente un rapport actualisé sur l'état de la mise en œuvre des recommandations du Commissaire aux comptes dans son rapport détaillé sur les comptes de l'UNESCO pour l'exercice financier 2006-2007 et dans ses rapports sur les audits effectués au cours des exercices biennaux 2006-2007 et 2008-2009. Ce document indique, au regard de chaque recommandation, les mesures spécifiques et/ou les engagements pris par la Directrice générale en vue de sa mise en œuvre.

Action attendue du Conseil exécutif : décision proposée au paragraphe 32.

I. Introduction

1. Le présent rapport ainsi que le document d'information qui l'accompagne (184 EX/INF.6) portent sur les mesures prises par le Secrétariat en réponse aux recommandations formulées par le Commissaire aux comptes depuis 2006. Il fait suite au rapport présenté au Conseil exécutif à sa 181^e session (document 181 EX/34) et n'inclut pas les recommandations qui, de l'avis du Commissaire aux comptes, ont été « appliquées ». Le document 184 EX/INF.6 complète les informations contenues dans le document 184 EX/8 Partie I, y compris en ce qui concerne les suites données aux recommandations des rapports d'audit ci-après qui avaient été examinés par le Conseil exécutif à ses 181^e et 182^e sessions :

- Rapport du Commissaire aux comptes sur la gestion du Bureau de l'UNESCO à Beijing (181 EX/35) :
- Rapport du Commissaire aux comptes sur la rénovation du site Fontenoy au Siège de l'UNESCO (181 EX/42)
- Rapport du Commissaire aux comptes sur les contrats temporaires accordés par l'Organisation (182 EX/46)
- Rapport du Commissaire aux comptes sur la gestion du Bureau régional de Nairobi (182 EX/47)
- Rapport du Commissaire aux comptes sur la promotion et l'évaluation du personnel (182 EX/48).

2. Dans le document 184 EX/INF.8, chaque recommandation comporte l'indication du numéro initial de la recommandation tel qu'il figure dans le rapport du Commissaire aux comptes concernant l'exercice financier 2006-2007 (180 EX/33 Partie II) ainsi que dans ses rapports sur les audits effectués au cours des exercices biennaux 2006-2007 et 2008-2009.

3. Dans le document 181 EX/34, le Commissaire aux comptes a porté une brève appréciation sur les mesures prises. Ces appréciations peuvent être les suivantes :

- Recommandation appliquée, lorsque les mesures prises répondent pleinement à la recommandation. Ces recommandations ont été retirées du présent rapport.
- Recommandation partiellement appliquée, lorsque les mesures prises ne couvrent pas entièrement le champ de la recommandation.
- Recommandation en voie d'être appliquée, lorsque que toutes les mesures envisagées n'ont pas encore été prises.
- Recommandation non appliquée, lorsque aucune mesure n'a été prise, ou lorsque les mesures prises ne répondent pas à la recommandation.

Pour mémoire, ces appréciations sont rappelées dans la troisième colonne du tableau récapitulatif figurant dans le document 184 EX/INF.6. Le tableau récapitulatif livre également dans sa dernière colonne les appréciations les plus récentes du Commissaire aux comptes concernant les mesures prises en 2009 par le Secrétariat. Ces mesures sont résumées dans la quatrième colonne du tableau récapitulatif.

4. En réponse à la décision 182 EX/39, la cinquième colonne du tableau récapitulatif indique le calendrier de mise en œuvre des recommandations du Commissaire aux comptes ainsi que, le cas échéant, les difficultés qui peuvent être rencontrées dans leur mise en œuvre.

5. Le tableau ci-dessous indique l'état de la mise en œuvre au 31 décembre 2009 des 99 recommandations du Commissaire aux comptes, par unité responsable de leur mise en œuvre. On notera que sur les 50 recommandations en voie d'être appliquées, 30 seront mises en œuvre au premier semestre 2010.

<i>Responsable</i>	<i>Recommandation appliquée</i>	<i>Recommandation en voie d'être appliquée</i>	<i>Recommandation non appliquée</i>	<i>Total</i>
<i>BOC</i>	6	5		11
<i>HRM</i>	7	21		28
<i>UBO</i>	9	3	1	13
<i>BPI</i>	5	10		15
<i>ADM/PRO</i>	4			4
<i>ADM/HQD</i>	6			6
<i>BSP</i>	3	1		4
<i>BEJ</i>	6	1		7
<i>NAI</i>	1	9	1	11
<i>Total</i>	47	50	2	99

II. Observations du Commissaire aux comptes

6. Après un examen des explications et documents présentés par le Secrétariat et des entretiens avec les responsables des sujets traités, une vingtaine de fonctionnaires de l'Organisation dont la coopération a été appréciée, le Commissaire aux comptes a formulé un avis sur la mise en œuvre de chaque recommandation dans le rapport détaillé qui est annexé (184 EX/8). Il souhaite, dans le présent rapport, appeler l'attention du Conseil exécutif sur certaines recommandations :

- (a) L'indépendance des attachés d'administration (recommandation n° 1).
- (b) Le régime des mesures disciplinaires pour l'encadrement supérieur (recommandation n° 3).
- (c) Les cessions de droits pour les publications (recommandation n° 24).
- (d) Les indicateurs de la politique de rotation (recommandation n° 39).
- (e) Les conditions d'utilisation des fonds extrabudgétaires (recommandation n° 56).
- (f) La gestion des contrats temporaires (recommandations n° 62, 66 et 67).
- (g) La mesure des effets des projets financés par l'UNESCO (recommandation n° 75).
- (h) L'évaluation des performances individuelles (recommandations n° 81, 82, 84 et 85).
- (i) Le rôle du comité directeur pour les chantiers importants (recommandation n° 91).

(a) L'indépendance des attachés d'administration (recommandation n° 1)

7. Pour apprécier la mise en œuvre de la partie de la recommandation qui portait sur le renforcement de l'indépendance des attachés d'administration¹, le Commissaire aux comptes a rencontré les attachés d'administration des cinq secteurs de programme, deux attachées d'administration de service, deux chefs de bureau exécutif et la chef de la section du recrutement et de la classification (HRM/RCS), ainsi qu'une spécialiste de la classification des postes.

8. La Note bleue du 7 août 2007 sur le renforcement du contrôle interne exposait que « dorénavant, tous les attachés d'administration au Siège, dans les bureaux hors Siège et dans les instituts de l'UNESCO de catégorie 1 rendront compte au Contrôleur financier pour des fonctions précises, à savoir pour les questions relatives au contrôle financier interne ». Le cadre de la politique de contrôle interne intégré au nouveau Manuel administratif souligne que les attachés d'administration sont en liaison directe avec le Contrôleur financier pour le contrôle interne². Une description de poste générique a été rédigée en 2009 pour les attachés d'administration des services centraux et des instituts de catégorie 1, reprise et adaptée pour les attachés d'administration des unités hors Siège. Conformément aux décisions du Collège des sous-directeurs généraux, elle précise que l'attaché d'administration est directement sous les ordres du Sous-Directeur général du secteur ou du Directeur du service ou du bureau, mais que la supervision au jour le jour « peut être déléguée à un autre cadre supérieur, comme le chef du bureau exécutif », et que « sur les questions de contrôle financier dans leurs fonctions de certificateurs des engagements de dépense, il/elle sera fonctionnellement rattaché(e) au Contrôleur financier ». Toutes les fiches de postes des attachés d'administration n'ont pas pour autant été ajustées pour reprendre les dispositions types. L'attaché d'administration d'un secteur de programme n'a pas signé la nouvelle fiche de poste qui lui était proposée. Un autre attaché a saisi le Conseil d'appel, ne jugeant pas la description de poste conforme à la Note bleue du 7 août 2007.

9. L'établissement de la fiche de poste générique a été précédé par un travail de classification des postes d'attachés d'administration, demandé en 2008 à un consultant qui a procédé à 15 études de postes dans les services centraux (hors Secteur de l'éducation), en appliquant les normes de classification de la Commission de la fonction publique internationale (CFPI/ICSC), et qui a rédigé un rapport de synthèse. Selon le consultant, « il n'a pas été possible d'identifier et d'évaluer les quatre éléments³ justifiant un niveau P-5 », en l'absence « d'approches substantiellement innovantes se rapportant au budget, aux finances et aux ressources humaines susceptibles d'être introduites par un attaché d'administration »⁴. Il a donc recommandé la confirmation des grades en vigueur (de P-2 à P-4) et proposé trois reclassifications. Une grille a été définie qui fait correspondre les grades P-2, P-3 et P-4 à des tranches de budget ordinaire, de ressources extrabudgétaires et d'effectifs du secteur, de la direction ou du bureau⁵ ; 15 des 17 attachés d'administration dans les services centraux sont classés, comme décidé, aux grades P-2 (deux personnes), P-3 (huit personnes) ou P-4 (cinq personnes). Les deux derniers se trouvent au grade P-5, l'un à titre personnel sur un poste qui reste donc au niveau P-4, l'autre sur un poste P-5 (Secteur de l'éducation, voir *infra*).

¹ L'autre partie de la recommandation, relative au rôle du Contrôleur financier, a été appliquée quand le Directeur général a créé le Bureau du Contrôleur financier (BOC) en août 2007 (DG/Note/07/31), ainsi qu'il a été constaté dans le rapport du Commissaire aux comptes de 2008 (179 EX/31 Partie II).

² « A direct reporting line to this function » (Manuel 2009, article 3.4, paragraphe 4.8).

³ NB : La norme-cadre révisée de classement pour le cadre organique, reprise de la CFPI, repose sur quatre facteurs interdépendants (nature du travail, environnement, partenariats, résultats-commandement).

⁴ *Report on the review and classification of the job descriptions of administrative officers at UNESCO Headquarters*, 17 octobre 2008.

⁵ Note de la Directrice du Service des ressources humaines au Directeur général du 12 novembre 2009.

10. Trois observations peuvent être faites. En premier lieu, le positionnement des attachés d'administration reste ambigu. Dans certains secteurs, ils relèvent directement du Sous-Directeur général (Sciences exactes et naturelles). Il est paradoxal qu'ils puissent être placés ailleurs sous la supervision du chef du bureau exécutif alors que leur mission de contrôle de la conformité des engagements aux règles de l'Organisation les conduit à porter une appréciation qui peut être critique sur les actes de gestion de ces hauts fonctionnaires. Il est tout aussi paradoxal que les chefs des bureaux exécutifs puissent être appelés à prendre part, comme notateurs de premier niveau, à l'évaluation des attachés d'administration (Communication et information, Culture, Éducation). Aussi bien certains sous-directeurs généraux ne délèguent-ils pas la supervision de l'attaché d'administration (Sciences sociales et humaines)⁶.

11. En deuxième lieu, il paraît nécessaire de donner un contenu précis au « *rattachement fonctionnel* » des attachés d'administration au Contrôleur financier. Les attachés d'administration rencontrés soulignent qu'ils sont en relation quotidienne avec le Bureau du Contrôleur et qu'ils en reçoivent appui et conseils. Une « *retraite* » organisée au début de 2010 a réuni personnel du Bureau du Contrôleur et attachés d'administration. En revanche, il n'a pas été organisé de nouveau « *forum des attachés d'administration et du Contrôleur* » depuis le deuxième forum de 2008, alors que de telles réunions peuvent permettre l'échange de bonnes pratiques, l'affermissement de l'autorité des attachés, la convergence de leurs méthodes et la consolidation d'une doctrine commune sur la gouvernance financière et comptable de l'Organisation.

12. La Note du Directeur général sur le renforcement du contrôle interne prévoyait en 2007 que : « *le Contrôleur financier interviendra directement dans le recrutement et l'évaluation professionnelle des attachés d'administration* ». Mais le Contrôleur financier n'est pas toujours associé de manière suffisante au processus de recrutement des attachés d'administration (Secteur de l'administration en 2009). Sa participation à l'évaluation n'est pas formalisée et varie suivant les secteurs. Le Commissaire aux comptes réitère donc son opinion de 2008 : « *un réel rattachement partiel au Contrôleur devrait impliquer une évaluation double sur toutes les rubriques, et un commentaire synthétique rédigé d'un commun accord entre les deux superviseurs* »⁷.

13. En troisième lieu, il paraît nécessaire de redéfinir la fonction des attachés d'administration, dont le titre même du poste a changé⁸, dans l'Organisation. La classification des postes faite avec professionnalisme en 2008 n'a pas évité des apories. Peut être citée à cet égard « *l'observation générale* » suivante : « *le niveau général de responsabilité et d'indépendance d'action [d'un attaché d'administration] est limité par la supervision exercée par le superviseur direct et par le Contrôleur, par l'existence d'un règlement financier et de règles sur le personnel et par toutes les instructions administratives auxquelles il n'est pas permis de déroger. Cette situation limite le degré d'initiative, d'indépendance et de créativité du travail au niveau P-4* ». Il paraît hâtif de conclure de l'existence – incontestable – de règles à l'absence d'initiative. Le service des ressources humaines exposait d'ailleurs lui-même en novembre 2008 au sujet du poste d'administrateur des finances du Secteur de l'éducation, que le Directeur général avait classé en P-5⁹, qu'il s'agissait de préférer « *une pensée plus stratégique, l'ouverture au changement et une approche innovatrice* » au modèle d'un « *AO traditionnel s'occupant des opérations quotidiennes* »¹⁰.

⁶ Sur la fiche de poste proposée en décembre 2009, le membre de phrase « *comme le chef du bureau exécutif* » a été biffé.

⁷ Rapport 179 EX/31 Partie II, paragraphe 5.

⁸ « *Finance & Administrative Officer* ».

⁹ Note du Directeur général du 4 mars 2008 (DG/Note/08/08). Les modalités du recrutement sur ce poste ont été analysées dans le rapport précédent (181 EX/34 Partie II, paragraphe 6).

¹⁰ Recommandation d'embauche du 27 novembre 2008 (HRM/RCS/R/08/592), déjà citée dans le rapport 181 EX/34 Partie II (paragraphe 6).

14. La réflexion sur la fonction d'attaché d'administration devrait inclure aussi une évaluation du dispositif institué dans le Secteur de l'éducation, qui distingue la fonction d'administrateur des finances et celle de responsable des ressources humaines, l'une et l'autre classées au grade P-5¹¹.

Recommandation n° 1 (nouvelle) : prévoir une participation formalisée du Contrôleur financier à l'évaluation des performances des attachés d'administration, afin de renforcer la nécessaire indépendance de ceux-ci, élément clé du contrôle interne financier dans l'Organisation.

Recommandation n° 2 (nouvelle) : conduire une réflexion sur le contenu des fonctions des attachés d'administration (ou des administrateurs des finances) et sur les actions de formation nécessaires pour étendre leur contribution à la performance globale de l'Organisation dans l'exécution de ses programmes.

(b) Le régime des mesures disciplinaires pour l'encadrement supérieur
(recommandation n° 3)

15. Le Commissaire aux comptes avait pris acte dans son rapport de l'an dernier de l'indication alors fournie par le Secrétariat « *qu'une nouvelle rédaction du Point 3005.6 du Manuel pourrait mentionner explicitement le cas des sous-directeurs généraux et des directeurs de bureau* »¹². Mais le paragraphe correspondant du nouveau manuel sur les ressources humaines ne contient pas de disposition à cet effet (Chapitre 11.3, A-1).

16. En revanche, la nomination en avril 2009 d'un Conseiller pour l'éthique rendant compte directement au Directeur général apparaît comme une évolution positive¹³. L'Organisation s'engage ainsi à son tour dans la démarche préconisée depuis 2005 dans le système des Nations Unies¹⁴. Le Bureau de l'éthique est notamment chargé de mettre en place une ligne téléphonique spéciale pour la notification de comportements contraires à l'éthique et de gérer une politique de protection contre les mesures de rétorsion¹⁵.

(c) Les cessions de droits pour les publications (recommandation n° 24)

17. Pour sortir d'une situation dans laquelle l'UNESCO s'exposait à céder des droits qu'elle ne détenait pas, le Bureau de l'information du public (BPI) a annexé aux nouvelles Directives de publication (avril 2009) un guide pour l'établissement d'un contrat d'auteur, et rédigé un catalogue des droits disponibles pour les publications de l'Organisation. Après une phase d'examen systématique par BPI des contrats d'auteurs, la validation de ceux-ci a été déléguée en 2010 aux responsables des publications qui ont été désignés dans les secteurs.

18. Reste la question – difficile – de l'apurement du passé. Le Bureau a exposé qu'il s'attache à renégocier certains contrats importants, par exemple ceux qui se rapportent à la collection Histoire de l'humanité, et que la renégociation porte notamment sur les droits de diffusion électronique par la mise en ligne des ouvrages.

¹¹ La création immédiate d'un poste de responsable des ressources humaines dans le secteur pour professionnaliser sa gestion des ressources humaines au Siège et dans les unités hors Siège était l'une des recommandations du rapport *Navigant Consulting en 2006 (Education Sector Reform Retreat, Implementing Recommendations, Essential Staffing, 19/20 June 2006)*.

¹² Rapport 181 EX/34 Partie II, paragraphe 8.

¹³ Engagement de durée limitée ALD-924, grade P-5.

¹⁴ Résolutions 60/1 et 60/254 de l'Assemblée générale (novembre 2005) et décisions ST/SGB/2005/21 et 22.

¹⁵ DG/Note/09/56 du 9 octobre 2009 ; Manuel des ressources humaines, chapitre 2, article 2.7 (paragraphe 4).

19. Le Commissaire aux comptes portera, dans ses futurs audits sur des actions des secteurs, une attention particulière à la mise en œuvre des Directives de publication.

(d) Les indicateurs de la politique de rotation (recommandation n° 39)

20. Un effort appréciable a été accompli pour appliquer les recommandations sur la politique de rotation : élaboration de nouveaux textes, nomination d'un coordinateur du programme de mobilité géographique, organisation de sessions d'information, développement d'un site Web, notamment. Mais la transparence et la crédibilité des nouvelles orientations dépendent de l'existence de résultats vérifiables.

21. Un indicateur global tel que le nombre de mouvements, mentionné par le Secrétariat, qui s'établirait à 120 pour le biennium 2010-2011¹⁶, n'a de sens que s'il est décliné par secteur dans des plans de mobilité géographique, établis de façon concertée, qui permettent de gérer les parcours professionnels des fonctionnaires de l'Organisation, en tenant compte des contraintes de certaines affectations. Une première réunion a eu lieu dans le Secteur de l'éducation. D'autres réunions seront nécessaires avant de pouvoir établir un tableau de bord partagé de la politique de rotation.

(e) Les conditions d'utilisation des fonds extrabudgétaires (recommandation n° 56)

22. La recommandation porte sur la couverture des coûts liés à la mise en œuvre de projets financés sur ressources extrabudgétaires. Le Secrétariat fait référence à la politique de recouvrement des coûts définie par la circulaire administrative du 12 septembre 2008 et soutenue par le Bureau du budget¹⁷.

23. La démarche suppose notamment que l'Organisation se mette en mesure de calculer les coûts complets des projets qu'elle met en œuvre sur ressources extrabudgétaires. Le Commissaire aux comptes a pris connaissance avec grand intérêt des observations du Service d'évaluation et d'audit (IOS) sur le cadre de gestion des ressources extrabudgétaires¹⁸. Il considère que la recommandation au Bureau de Pékin est appliquée, mais se propose de porter une attention particulière à cette question, importante pour la prospective financière de l'Organisation, dans ses prochains audits de projets financés sur ressources extrabudgétaires.

(f) La gestion des contrats temporaires (recommandations n° 62, 66 et 67)

24. Le Commissaire aux comptes a demandé à l'UNESCO de porter « *une attention accrue* », car des dispositions existaient déjà, à la mise en concurrence avant la passation des contrats temporaires (recommandation n° 62). Le Conseil exécutif en a souligné l'importance lorsqu'il s'agit de remettre un produit fini, et non pas d'apporter du temps d'une personne compétente. Un nouveau formulaire de sélection et d'évaluation de contractants individuels impose aux personnes responsables du contrat de prouver la réalité de la concurrence¹⁹. Une sanction efficace serait d'introduire l'exigence d'une mise en concurrence dans le progiciel SAP, afin qu'il bloque les engagements non précédés de l'examen d'au moins trois candidatures.

25. Les recommandations n° 66 et 67 portent sur l'établissement d'une base unique de données sur les contrats temporaires et sa mise à jour périodique. La réponse du Secrétariat est que ce

¹⁶ À comparer à 45 par an à la date de l'enquête (2007).

¹⁷ *Guide sur la politique de recouvrement des coûts et les aspects budgétaires des projets extrabudgétaires*, octobre 2008, qui fait référence aux travaux du Comité de haut niveau sur la gestion qui réunit les institutions des Nations Unies (HCLM – High-Level Committee on Management).

¹⁸ IOS, Section de l'audit, *Audit of UNESCO's Extrabudgetary Framework* (IOS/AUD/2010/02), février 2010.

¹⁹ Formulaire 431A annexé au Manuel administratif.

développement est prévu dans la deuxième phase de STEPS²⁰, sous réserve que son financement soit assuré dans le budget du biennium 2010-2011. Le Commissaire aux comptes constate que cette recommandation essentielle n'est encore qu'en voie d'être appliquée.

(g) La mesure des effets des projets financés par l'UNESCO (recommandation n° 75)

26. Il avait été constaté lors de l'audit du Bureau de Nairobi que les responsables de programmes n'étaient pas invités à mesurer après un certain délai les effets produits par les projets. Le Secrétariat rappelle que le Service d'évaluation et d'audit est chargé de procéder à des évaluations systématiques et stratégiques, et qu'il s'appuie de façon croissante dans ce but sur les autoévaluations et la communication avec les secteurs de programme. IOS a, de fait, conduit une formation à l'autoévaluation à destination du Bureau.

27. Il incombe désormais au Bureau multipays de Nairobi de définir et de mettre en œuvre un programme d'évaluation des projets qu'il a réalisés, afin de vérifier après un an ou deux que les changements qu'ils se proposaient d'encourager ont bien eu lieu et continuent de produire leurs effets. La recommandation reste donc à appliquer.

(h) L'évaluation des performances individuelles (recommandations n° 81, 82, 84 et 85)

28. Les recommandations du Commissaire aux comptes ont été rappelées aux sous-directeurs généraux et directeurs quand il leur a été demandé d'engager la 1^{re} phase de l'évaluation des performances pour 2010-2011 qui consiste à définir (avant fin mars 2010) avec les personnes concernées les objectifs assignés à chacun dans les plans de travail, avant validation et saisie dans l'application PERFOWEB²¹. Des formations sont organisées pour les superviseurs. L'enjeu est de mobiliser l'encadrement supérieur et de le convaincre de « *l'importance cruciale* »²² de l'évaluation des performances des fonctionnaires de l'Organisation.

29. Les avancements d'échelon²³ sont désormais subordonnés à l'obtention d'une évaluation satisfaisante. La liaison devrait être bientôt automatisée. Le corollaire de ce processus « *bloquant* » est qu'un plan de formation ou d'amélioration des compétences soit proposé aux personnes dont la performance n'a pas été jugée satisfaisante. Des progrès restent à faire sur ce point.

(i) Le rôle du comité directeur pour les chantiers importants (recommandation n° 91)

30. L'audit des travaux de rénovation des bâtiments I, III et IV du site Fontenoy a fait apparaître une ambiguïté dans le positionnement du comité directeur qu'il a été décidé d'instituer pour cet important chantier²⁴. Le Commissaire aux comptes a recommandé que soit donné un véritable rôle de supervision de la maîtrise d'ouvrage à ce comité qui n'a eu pour l'opération « *Rénovation Fontenoy* » qu'un rôle consultatif²⁵. Il prend acte de l'engagement du Secrétariat d'appliquer la recommandation lors de l'exécution de travaux d'envergure comparable.

31. Il souligne qu'une question importante à régler pour constituer un tel comité et décider de son positionnement institutionnel est celle de la nécessaire coordination à assurer entre secteurs et services de l'Organisation, qui sont en fait tous concernés par des chantiers d'une telle envergure.

²⁰ *System to Enhance Personnel Services* – Système (de traitement informatique) destiné à améliorer les services du personnel.

²¹ Note HRM/DIR/09/253 de la Directrice du Bureau des ressources humaines du 10 décembre 2009.

²² Selon le Directeur général, cité dans la note HRM/TCD/2009/0440 du 4 novembre 2009 sur la phase finale du cycle de gestion des performances 2008-2009.

²³ Désignés dans le tableau annexé du Secrétariat par le sigle WIGI (within grade salary increment).

²⁴ Document 159 EX/23 (paragraphe 11) et décision du 28 juillet 2000 (DG/Note/00/17).

²⁵ Voir rapport 184 EX/8 Partie II sur la phase finale des travaux de rénovation (paragraphe 28).

Décision proposée

32. Compte tenu du rapport présenté, le Conseil exécutif souhaitera peut-être examiner le projet de décision suivant :

Le Conseil exécutif,

1. Rappelant la décision 182 EX/39,
2. Ayant examiné les documents 184 EX/8 partie I et 184 EX/INF.8,
3. Prend note de l'état de la mise en œuvre des recommandations du Commissaire aux comptes et prie la Directrice générale de faire le nécessaire pour mettre en œuvre les recommandations qui nécessitent l'adoption de mesures supplémentaires.



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

Conseil exécutif
Cent quatre-vingt-quatrième session

184 EX/8
Partie II

PARIS, le 5 mars 2010
Original anglais/français

Point 8 de l'ordre du jour provisoire

RAPPORTS DU COMMISSAIRE AUX COMPTES

PARTIE II

**RAPPORT D'AUDIT SUR LA PHASE FINALE DES TRAVAUX DE RÉNOVATION
DU SITE FONTENOY AU SIÈGE DE L'UNESCO**

Résumé

Conformément à la décision 181 EX/42, le Commissaire aux comptes présente son rapport d'audit sur la phase finale des travaux de rénovation du site Fontenoy au Siège de l'UNESCO.



**Commissariat aux comptes
de l'Organisation des Nations Unies
pour l'éducation, la science et la culture
UNESCO**



Rapport d'audit sur la phase finale des travaux de rénovation du Siège de l'UNESCO, place de Fontenoy

Sommaire

1. CADRE ET PÉRIMÈTRE DE L'AUDIT	1
2. RAPPEL DES PRINCIPALES CONSTATATIONS DU PREMIER AUDIT	2
3. L'ACHÈVEMENT DES TRAVAUX.....	2
3.1 L'exécution des travaux	2
3.2. La conduite du chantier.....	3
3.3 Le respect des délais de livraison du bâtiment IV.....	4
3.4 Le rôle du comité directeur pour le Plan de rénovation du Siège	4
3.5 Les relations avec le maître d'œuvre.....	5
3.6 Les relations avec l'assistant à maîtrise d'ouvrage.....	6
3.7 Les opérations tiroirs de déménagement.....	7
3.8 Démontage et cession des bureaux provisoires	8
4. LA RÉCEPTION DES TRAVAUX ET LES DÉCOMPTES FINALS	9
4.1 La réception des travaux.....	9
4.2 Établissement des décomptes généraux définitifs pour clôturer les marchés	10
4.3 L'archivage des pièces des dossiers	10
4.4 Les réclamations.....	11
5. POINT FINANCIER GÉNÉRAL DES DÉPENSES.....	11
5.1 Le suivi budgétaire de l'opération de rénovation	11
5.2 Le budget de l'opération de rénovation.....	11
6. REMARQUES SUR LA CONSERVATION DE L'ENSEMBLE IMMOBILIER FONTENOY .	13
6.1 La conservation des bâtiments du Siège Fontenoy	13
6.2 Conservation du patrimoine architectural	14
6.3 Satisfaction du personnel.....	14
6.4 Remarques finales.....	14

1. CADRE ET PÉRIMÈTRE DE L'AUDIT

1. Établi depuis le 3 novembre 1958 place de Fontenoy à Paris, le Siège de l'UNESCO comprend quatre bâtiments¹ d'une superficie totale de 75 100 m², auxquels s'ajoutent les deux bâtiments de l'ensemble Miollis-Bonvin (60 500 m²). L'audit a porté sur la phase 2 de la rénovation² rendue nécessaire par la dégradation des locaux. Son coût avait été estimé en 1999 à 79,874 millions d'euros. En 2003, la France a garanti un prêt de ce montant à l'UNESCO, dont elle prend en charge les intérêts. La Conférence générale, dans sa 32^e session, autorisa le Directeur général à souscrire cet emprunt et à « *ordonner le commencement des travaux de la phase 2 du Plan Belmont* »³. Cette phase débuta en avril 2004.

2. En avril 2008, le Conseil exécutif (179^e session) invita le Commissaire aux comptes « *à déterminer les raisons des dépassements du coût prévu pour les travaux de rénovation effectués sur le site de Fontenoy et à s'assurer que tous les contrats ont été passés en appliquant les procédures en vigueur* ». En effet, après l'identification d'un premier surcoût de 2 millions d'euros en 2007, des « *contraintes administratives, techniques et organisationnelles* » conduisaient à un coût supplémentaire estimé à 2,2 millions d'euros⁴.

3. Le Commissaire aux comptes présenta en avril 2009 des conclusions⁵ qui rejoignaient celles que le service d'évaluation et d'audit avait rendues en 2008 sur les travaux de rénovation⁶. Le Conseil exécutif lui demanda de « *lui présenter, à sa 184^e session, une fois le projet de rénovation achevé, un rapport complet sur ce sujet, ainsi que ses conclusions sur toutes les questions et préoccupations déjà soulevées, qui figurent dans le document 181 EX/42* »⁷. Le Conseil demandait en même temps au Directeur général de prendre toutes les mesures nécessaires pour « *mener le projet à son terme dans la limite des crédits budgétaires approuvés* ». Le Directeur général en a rendu compte à la 182^e session⁸.

4. Les travaux de rénovation ont été officiellement achevés à la fin du mois de septembre 2009. Le nouvel audit, dont le présent rapport rend compte, a été conduit durant les deux premières semaines du mois de décembre 2009. Par rapport à l'audit précédent, il a examiné l'exécution des travaux qui restaient à faire (*principalement le bâtiment IV*) et les conditions de l'achèvement de l'opération.

5. Les travaux sont pour la plupart terminés et les locaux livrés. Néanmoins, toutes les questions liées à la fin des travaux n'étaient pas réglées à la date de l'audit. Cette situation n'est pas anormale pour une opération de cette envergure. L'audit a porté sur les questions administratives, juridiques et financières. Il ne s'est pas étendu à la justification technique et à l'opportunité des travaux.

¹ Le bâtiment I est le bâtiment en « Y » construit par les architectes Marcel Breuer, Pier Luigi Nervi et Bernard Zehrfuss ; le bâtiment II abrite les salles des conférences ; le bâtiment III accueille le Centre du patrimoine mondial ; le bâtiment IV est l'extension semi-enterrée réalisée autour de six patios dans la partie nord-ouest du terrain.

² La phase I (2001-2004) a comporté la mise en conformité des bâtiments avec les normes de sécurité, la réfection des brise-soleil et des étanchéités les plus abîmées, et la climatisation des salles VI, VII et VIII.

³ 32^e session de la Conférence générale, résolution 74 adoptée au vu des documents 32 C/40 et 32 C/INF.8.

⁴ Documents 179 EX/34 et 179 EX/FA/EG.

⁵ Rapport 181 EX/42.

⁶ Document IOS/2008/03.

⁷ Décision 181 EX/SR.12.

⁸ Rapport 182 EX/5, point VII.

2. RAPPEL DES PRINCIPALES CONSTATATIONS DU PREMIER AUDIT

6. L'audit précédent avait essayé de dégager les raisons principales des dépassements de coûts constatés. Elles peuvent se résumer ainsi : l'UNESCO, maître d'ouvrage⁹, ne s'est pas dotée en interne des moyens nécessaires pour piloter l'opération ; elle a donc fait appel à un assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO) extérieur qui a conduit l'opération sans être guidé de suffisamment près. L'UNESCO n'a de ce fait pas eu la maîtrise des compromis inévitables qui devaient être faits entre la définition des besoins et le budget disponible.

7. Plus précisément, la définition des besoins résultait d'un rapport d'expertise, rédigé en 1999 par Joseph Belmont, Inspecteur général honoraire de la construction, et mis à jour en janvier 2000. Ce document préparatoire, dit par abus de langage « plan Belmont », n'avait pas un caractère opérationnel. La définition des besoins était donc imprécise et un coût prévisionnel fiable de l'opération ne pouvait pas en être déduit.

8. Le suivi financier de l'opération était fait de façon peu rigoureuse : le système de gestion de l'UNESCO n'était pas conçu pour gérer des engagements financiers pluriannuels. De plus, le comité directeur n'a eu ni les informations, ni la volonté, ni le pouvoir réel pour piloter l'opération.

9. Ces défauts structurels se sont révélés et brusquement aggravés après le décès du principal intervenant de l'assistance à maîtrise d'ouvrage. Son remplacement a tardé et s'est effectué dans la confusion, ce qui a entraîné des retards et des surcoûts sur le chantier et une surcharge pour l'équipe de l'UNESCO à l'effectif déjà insuffisant.

10. Pour autant, les surcoûts constatés par l'audit au point où en était l'opération étaient restés dans des limites raisonnables comparativement à des opérations analogues conduites en France.

3. L'ACHÈVEMENT DES TRAVAUX

3.1 L'exécution des travaux

11. L'exécution des marchés conclus par l'UNESCO en 2008 et 2009 a été examinée.

12. À la suite de la défaillance de l'entreprise attributaire des lots 5 et 6 (*cloisons et faux plafonds*), qui a fait l'objet d'une liquidation judiciaire, un contrat a été conclu en juin 2008 pour la réalisation des finitions des cloisons et faux plafonds des 1^{er} et 2^e étages de l'aile rouge (91 182 euros hors taxes)¹⁰. Il avait reçu un avis favorable du comité des marchés ; des devis avaient été demandés à une liste restreinte d'entreprises (3 *entreprises*) vérifiée par le directeur de projet qui était l'assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO).

13. Il ressort du rapport d'analyse des offres établi par l'AMO que le prix proposé en juin 2008 par l'entreprise retenue (*moins disante*) est de 72,45 euros le mètre carré de plafond métallique fixe alors que le prix convenu en décembre 2004 avec l'entreprise défaillante était de 89 euros. L'écart en moins est de 16,55 euros, soit de 18,6 %, bien que cette période ait été marquée par une très forte augmentation du prix de l'acier. Il est à noter que la première entreprise, à qui 2,54 millions d'euros HT ont été réglés, avait été en 2005 la moins chère des six entreprises qui avaient présenté des offres jugées recevables.

14. La proposition soumise par la Division du Siège au comité des marchés expose que le projet de contrat comporte un échancier. Aucune durée n'est pourtant précisée au contrat (article VII).

⁹ Il appartient notamment au maître d'ouvrage de s'assurer de la faisabilité de l'opération envisagée, d'en définir le programme, d'en arrêter l'enveloppe financière et de conclure les contrats ayant pour objet les études et l'exécution des travaux.

¹⁰ Contrat n° 519.345.8 du 11 juin 2008.

Recommandation n° 1 : les marchés doivent fixer un délai indiscutable et contractuel pour l'exécution des travaux.

15. Le contrat le plus important (n° 519.347) avait pour objet les travaux de rénovation du bâtiment IV. Il a été conclu pour un montant ferme de 7,213 millions d'euros après un appel d'offres ouvert et international en juin 2008. Trois offres valides ont été recueillies. La société retenue était le soumissionnaire le moins disant.

16. Les travaux ont été réglés à concurrence de 4,4 millions d'euros, soit 61 %, sur le budget de la rénovation¹¹. Le reste a été imputé sur d'autres budgets, dont le compte spécial 668HQD9001. Il est constaté à ce propos que le paiement des travaux sur deux comptes différents, imposé par la structure budgétaire de l'UNESCO, ne facilite pas le pilotage budgétaire de l'opération.

17. Des travaux supplémentaires d'un montant de 557 662 euros, soit 7,73 % du montant du marché, ont été confiés à l'entreprise par avenant et imputés eux aussi sur la ligne budgétaire 668HQD9001. La Division du Siège a exposé qu'ils ne se rapportaient que pour 396 000 euros environ à la rénovation et restaient ainsi sous le plafond de dépassement autorisé¹².

18. Le comité des marchés a dû examiner à deux reprises, à quelques jours d'intervalle, le 27 août et le 1^{er} septembre 2009, le projet de contrat (n° 519.349) relatif à l'aménagement des espaces verts (96 598 euros). L'option – finalement retenue – d'un engazonnement par plaques (*coût supplémentaire de 35 695 euros*) n'a pu, en effet, être financée – et donc présentée au comité – qu'après l'ouverture d'une ligne budgétaire spéciale¹³ par décision du Directeur général, puisqu'il s'agissait de travaux d'embellissement.

19. Dans le contrat (n° 519.343) signé pour des travaux de faux plafonds et cloisons (723 877 euros), les clauses relatives à la durée et à l'échéancier sont rédigées de façon claire et précise. En revanche, l'architecture juridique est inutilement complexe et ne facilite pas la compréhension des obligations des deux parties. En effet, pour les déterminer, il faut consulter le contrat lui-même, les conditions générales qui sont citées, le cahier des clauses administratives particulières (CCAP) qui reprend certains des postes du contrat lui-même, et le cahier des clauses administratives générales (CCAG) travaux privés qui est cité dans le CCAP mais pas dans le contrat, et qui peut prévoir des dispositions différentes. Sans doute le contrat précise-t-il dans quel ordre la validité de documents contradictoires doit-elle être considérée. Il reste que cette superposition de textes oblige à faire une analyse délicate pour avoir la réponse à une question simple, par exemple sur le délai de levée des réserves, qui est de 60 jours dans le CCAG travaux privés mais de 30 jours dans le CCAP.

3.2 La conduite du chantier

20. Le premier audit soulignait qu'il faudrait « *prendre garde à ce que la qualité des derniers travaux réalisés (rénovation du bâtiment IV) n'ait pas été rognée pour permettre de contenir l'augmentation du budget*¹⁴ ».

21. Pour réaliser des économies permettant de respecter le montant de l'enveloppe budgétaire prévisionnelle de 84,68 millions d'euros HT, le maître d'ouvrage, sur le conseil de l'assistant à maîtrise d'ouvrage, a décidé en 2008 de ne pas affermir les tranches conditionnelles de l'ensemble des lots de second œuvre du bâtiment IV¹⁵ et de lancer un nouvel appel d'offres. Celui-ci a conduit

¹¹ Ligne budgétaire 185 REN0000 HQP, situation au 7 décembre 2009 établie par le Secteur Administration (ADM/AO).

¹² Voir la recommandation n° 8 du précédent rapport d'audit.

¹³ Ligne 4956100010 HQD.

¹⁴ Document 181 EX/42, paragraphe 112.

¹⁵ Lots 1, 3 et 7 (*façades en pierre et carrelages*), 4 (*menuiseries extérieures*), 5 et 6 (*cloisons et faux plafonds*), 8 (*sols souples*) et 9 (*peinture*).

notamment à retenir l'entreprise Colas pour un montant total de 7,213 millions d'euros HT. Une « économie de 300 000 euros HT » par rapport au marché précédent a ainsi été réalisée¹⁶, en raison d'une évolution des conditions de marché favorable au maître d'ouvrage en 2008, année de crise pour le secteur des travaux publics. L'économie globale a été de 570 000 euros (voir paragraphe 75).

22. L'amiante a fait l'objet d'un diagnostic commandé en 2007 (285 000 euros). Les locaux généraux en comportaient une faible quantité, « passive »¹⁷. Son retrait n'a pas engendré de complication notable dans le déroulement du chantier.

23. Pour l'assister dans la phase de réception des travaux, la Division du Siège s'est adjoint les services d'un consultant. Il s'agit d'une option prudente : la législation du pays hôte prévoit, en effet, que les entreprises prestataires sont responsables du bon état des ouvrages jusqu'à la réception des travaux mais que cette formalité transfère la responsabilité au maître d'ouvrage. La Division du Siège s'est également assurée une assistance juridique¹⁸ pour le traitement d'éventuels litiges.

3.3 Le respect des délais de livraison du bâtiment IV

24. Les opérations de restauration et de valorisation du Siège Fontenoy de l'UNESCO, qui avaient débuté en août 2001 pour la phase I, se sont étalées de 2004 jusqu'à septembre 2009 pour la phase II selon les étapes suivantes : 2004-2005 : commande et installation du bâtiment préfabriqué sur la piazza, réalisation des différentes tranches de travaux dans l'aile jaune du bâtiment I ; 2006 : rénovation de l'aile bleue et du restaurant du 7^e étage ; 2007 : rénovation de l'aile rouge et du bâtiment III ; 2008-2009 : rénovation du bâtiment IV.

25. La fin des travaux de rénovation du Siège de l'Organisation était initialement prévue pour décembre 2008. Un retard de huit mois avait été accumulé au cours des phases précédentes¹⁹. Il a été rattrapé en partie²⁰. L'objectif visé était d'avoir terminé à la fin du mois de septembre 2009, avant la tenue de la 35^e session de la Conférence générale. Ce but a été atteint : l'inauguration des locaux rénovés a eu lieu le 25 septembre 2009.

26. Les travaux de rénovation n'étaient pas totalement terminés à cette date²¹. On peut néanmoins considérer que l'objectif calendaire, que le programme du biennium avait revu²², a été pratiquement atteint.

3.4 Le rôle du comité directeur pour le Plan de rénovation du Siège

27. Pour organiser les travaux de rénovation, le Directeur général proposa à la 159^e session du Conseil exécutif (mai 2000) d'instituer un « comité directeur », qui tiendrait le rôle de maître d'ouvrage²³. Il créa le comité par une décision du 28 juillet 2000, qui lui attribuait une fonction seulement consultative²⁴. Néanmoins, le comité devait être consulté pour « superviser,

¹⁶ Compte rendu de suivi de l'AMO du 29 août 2008.

¹⁷ L'amiante détecté se trouvait dans les dalles collées au sol. Il n'y avait pas eu de risque pour le personnel avant leur enlèvement. Dans les locaux techniques, le dernier diagnostic n'a pas décelé d'amiante.

¹⁸ Dépense imputée sur le budget de fonctionnement ordinaire de l'Organisation.

¹⁹ Rapport du directeur de projet (AMO) du 30 avril 2009.

²⁰ Les essais de sécurité incendie ont pu être faits dans le bâtiment IV en juillet 2009.

²¹ Compte rendu de la réunion du 9 octobre 2009 du comité directeur pour le plan de rénovation.

²² Document 34 C/5, paragraphe 15604 : « *achèvement des travaux prévus par le Plan Belmont au premier semestre 2009* ».

²³ « *Le maître d'ouvrage sera constitué par un comité directeur qui supervisera le projet de rénovation et de valorisation (Plan Belmont) et assurera à l'échelle du Siège la coordination de tous les aspects de sa mise en œuvre, y compris les aspects sociaux.* » (Document 159 EX/23, paragraphe 11).

²⁴ DG/Note/00/17 - Voir recommandation n° 2 du précédent rapport d'audit.

réceptionner et régler les travaux » et pour « *approuver toute modification des programmes et plans de dépenses* ».

28. Le comité directeur s'est réuni 29 fois durant la rénovation du Siège de l'Organisation, soit trois fois par an environ. Une telle fréquence n'apparaît pas suffisante pour l'exercice de son rôle de supervision d'une opération aussi complexe. De plus, il ne s'est réuni que deux fois en 2007, en janvier et en octobre, alors que les défaillances de l'assistant à maîtrise d'ouvrage (*Coteba*) avaient une incidence significative sur le bon déroulement du chantier. Les explications recueillies, à savoir pour l'essentiel l'attente du rapport du Service d'évaluation et d'audit (IOS)²⁵, ne semblent pas constituer une justification suffisante de la non-convocation d'une instance dont l'efficacité dépend largement de la fréquence et de la régularité de ses réunions²⁶.

29. Après l'examen par le Conseil exécutif du rapport du Commissaire aux comptes sur la rénovation²⁷, le Directeur général a pris en mai 2009 de nouvelles dispositions pour « *mener à bien la dernière phase de cet important projet* ». « *Afin d'améliorer l'efficacité du processus décisionnel et de donner suite à la décision du Conseil*²⁸ », il a en particulier placé le projet de rénovation et le plan de conservation sous sa responsabilité directe, et il a demandé au Contrôleur financier de présider désormais le comité directeur consultatif²⁹.

30. Au cours de la dernière année de travaux, le comité s'est réuni sept fois³⁰, avec une périodicité irrégulière. Il a tenu sa dernière réunion le 9 octobre 2009 bien que le chantier de rénovation ne fût pas totalement terminé (*notamment dans sa dimension financière*). L'arrêt de ses travaux paraît, par conséquent, avoir été prématuré.

31. Le comité directeur comptait parmi ses membres des personnes directement en charge de la conduite des travaux de rénovation du Siège. La majorité de ses membres faisait aussi partie du comité des marchés. Une bonne pratique serait que de telles fonctions et responsabilités soient séparées.

Recommandation n° 2 : éviter que deux organismes appelés à donner un avis sur une opération aient une composition en grande partie identique.

32. En pratique, les membres du comité directeur recevaient en nombre suffisant et dans des délais raisonnables les documents nécessaires à la préparation des réunions. Il ressort toutefois des comptes rendus du comité que les aspects techniques et financiers des questions relatives au déroulement des travaux étaient évoqués de manière trop sommaire et surtout *a posteriori*, notamment pour les appels d'offres, ce qui limitait l'intérêt de recourir à cet organe consultatif.

3.5 Les relations avec le maître d'œuvre

33. La maîtrise d'œuvre³¹ de la rénovation a été confiée au groupement d'entreprises solidaires T3E/BETOM en 2004³². T3E est présentée sur les comptes rendus de coordination comme « *maître d'œuvre – lots techniques* » et BETOM (*assisté d'ID'Art*) comme « *maître d'œuvre – lots architecturaux* ».

²⁵ Document IOS/2008/03 de février 2008.

²⁶ Voir précédent rapport d'audit (*document 181 EX/42, paragraphes 37 à 59*).

²⁷ Décision 181 EX/42.

²⁸ Décision 181 EX/42 précitée du Conseil exécutif.

²⁹ Décision du Directeur général du 4 mai 2009 (*DG/Note/09/22*).

³⁰ Le 30 septembre 2008, les 6 février, 23 mars, 6 mai, 13 juin, 23 juillet et 9 octobre 2009.

³¹ Le « maître d'œuvre » est la personne physique ou morale qui, choisie pour sa compétence technique, est chargée par le maître d'ouvrage d'établir le projet, de diriger et de contrôler l'exécution des travaux et de proposer leur réception et leur règlement.

³² L'entreprise T3E assurait déjà la maîtrise d'œuvre de la phase I.

34. Le montant du marché de maîtrise d'œuvre, enregistré par le comité des marchés le 8 avril 2004, était de 4,1 millions d'euros HT. Ce marché fut complété par trois avenants. Le premier, conclu en 2006 pour un montant de 153 800 euros, portait sur la réalisation d'un plan précis des bâtiments dans différentes zones. Le deuxième avenant, signé en 2007, concernait des travaux de conservation et non la rénovation (52 741 euros). Le troisième avenant, signé en 2008 (56 400 euros), portait sur des missions d'assistance à la maîtrise d'ouvrage durant la longue procédure de recrutement du remplaçant de la Coteba.

35. À partir de 2008, des défaillances du maître d'œuvre ont été constatées. Elles se sont marquées notamment par la non-remise des documents contractuels indispensables à la poursuite de l'opération et par la non-exécution de ses missions de base, notamment la présence sur le chantier, la fonction « OPC » (*ordonnancement, pilotage, coordination*), essentielle pourtant dans un chantier conduit en lots séparés, et la présence aux réunions périodiques.

36. Les comptes rendus de coordination « OPC » font, de fait, apparaître l'intervention d'une société « Belledonne Coordination », qui a établi ces comptes rendus pendant une grande partie de la période 2008-2009. Quand ID'Art a pris le relais³³, les comptes rendus ont continué de viser un « maître d'œuvre T3E – Belledonne » en précisant que Belledonne rédigeait les « informations concernant les lots techniques ». Interrogée sur les relations contractuelles entre l'UNESCO et ce « maître d'œuvre », la Division du Siège a répondu que « T3E avait présenté oralement Belledonne comme un sous-traitant » mais n'a jamais transmis les documents administratifs correspondants.

Recommandation n° 3 : veiller à ce que seules des entités au statut parfaitement clarifié vis-à-vis de l'UNESCO soient appelées à jouer un rôle dans le suivi d'une opération, notamment dans une fonction aussi centrale que la fonction d'ordonnancement, de pilotage et de coordination.

37. Des réunions avec le maître d'œuvre ont été organisées à l'initiative du Directeur de la Division du Siège. Le 20 mars 2009, le responsable de l'entreprise T3E informait l'Organisation qu'il restituait son badge. Cette démarche ressemblait à une démission mais n'était pas d'une grande clarté. Elle était au demeurant contraire à l'engagement pris par le maître d'œuvre d'exécuter « personnellement » son contrat (*article 2*). Après avoir consulté un juriste spécialisé, la Division du Siège estima que la résiliation du contrat de maîtrise d'œuvre, à ce stade des travaux, engendrerait des inconvénients supérieurs aux avantages. Il fut décidé d'achever les travaux avec le groupement solidaire T3E/BETOM comme maître d'œuvre.

38. T3E réclame 3,8 millions d'euros d'honoraires dont 3,3 millions d'euros pour des prestations que l'entreprise déclare avoir effectuées au cours des années antérieures à 2009. Ses retards et défaillances l'exposeraient à des pénalités d'un montant de 4,6 millions d'euros, selon un chiffrage établi par la Division du Siège en liaison avec l'AMO.

39. Cette dégradation des relations avec le maître d'œuvre a pesé sur le bon déroulement du chantier de rénovation.

3.6 Les relations avec l'assistant à maîtrise d'ouvrage

40. Pour l'assister dans la conduite du chantier de rénovation, l'Organisation avait signé un contrat d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) avec une société privée, la Coteba. Conclu le 1^{er} décembre 2000, le contrat fut résilié en août 2007 par un protocole d'accord qui arrêta le solde définitif des honoraires de la Coteba pour la phase II du « plan Belmont » à 828 627 euros (*au lieu des 1 022 938 euros initialement prévus*), en incluant les révisions et le marché Miollis-Bonvin. Lancée en juin 2007 pour remplacer l'AMO, une procédure d'appel d'offres aboutit au choix de la

³³ À compter du compte rendu n° 35 du 15 avril 2009.

société MB&Co, avec laquelle l'Organisation signa un contrat en février 2008 pour un montant de 360 000 euros³⁴.

41. La qualité de la relation entre l'Organisation et son AMO se mesure à la façon dont ce dernier lui rend compte du déroulement du chantier. MB&Co a transmis tous les deux mois des comptes rendus de suivi des travaux. Cependant ceux-ci ne comportent pas l'ensemble des rubriques indiquées au contrat³⁵. Variables en volume, reprenant fréquemment certains passages à l'identique d'un rapport à l'autre, ils sont parfois confus ou insuffisamment détaillés.

42. Dans son rapport de décembre 2008 par exemple, l'AMO indique que « *la maîtrise d'œuvre a déposé une demande d'avenant concernant toutes les modifications de prestations depuis le début de sa mission jusqu'à mars 2008* », que « *le directeur de projet a analysé cette demande (environ 1,6 million d'euros HT)* », qu'il l'a réduite « *à environ 0,4 million d'euros HT, en application des clauses du CCAP du marché de maîtrise d'œuvre* », et que « *la maîtrise d'œuvre n'a pas répondu à cette contre-proposition* ». Sans autres précisions, ce compte rendu paraît lapidaire au regard des enjeux financiers mentionnés.

43. Le coût total de l'assistance à maîtrise d'ouvrage peut être estimé comme suit. La Coteba a reçu des honoraires pour un montant de 828 627 euros et MB&Co recevra 360 000 euros, auxquels il faut ajouter une demande de révision à la hausse de ses honoraires de 33 000 euros. Il faut également prendre en compte la somme de 26 077 euros³⁶ allouée par avenant au maître d'œuvre T3E pour qu'il remplisse certaines fonctions de l'AMO pendant la procédure de remplacement de celui-ci. Au total, le coût de l'AMO peut être évalué à 1 247 704 euros, soit 22 % de plus que ce qui était initialement prévu. À cette somme s'ajoute le coût des retards pris sur le chantier du fait de l'absence d'AMO entre septembre 2007 et février 2008, que le premier audit a estimé à environ 600 000 euros.

3.7 Les opérations tiroirs de déménagement

44. Les travaux de rénovation ont rendu nécessaires des opérations tiroirs de déménagement entre les bâtiments I, III et IV, et les bureaux provisoires.

45. Un appel d'offres avait été lancé en 2004 pour une tranche ferme et quatre tranches conditionnelles. La tranche ferme a été réglée (1,39 million d'euros). En revanche, les deux premières tranches conditionnelles n'ont pas été confirmées, et l'UNESCO a procédé à un nouvel appel d'offres en mars 2008 pour les deux dernières tranches conditionnelles. Les titulaires du contrat de 2004 n'ont pas répondu. Au vu d'une analyse technico-financière des offres reçues qu'a rédigée l'assistant à maîtrise d'ouvrage, le comité des marchés a approuvé la proposition de retenir l'offre la mieux classée. L'analyse souligne que le coût moyen d'un « *mouvement* » est inférieur de 5,9 % à celui du marché de 2004. Le contrat a été signé en avril 2008³⁷.

46. Le dossier examiné à la Division du Siège est peu ordonné pour ce qui concerne l'exécution du contrat en 2008 : tableaux dont l'origine n'a pu être retrouvée, documents non datés, difficiles à rapprocher des lettres de voiture de déménagement et des factures. En revanche, le dossier concernant les opérations de 2009 est complet et ordonné : tableaux récapitulatifs qui permettent des pointures avec les factures, qui figurent toutes au dossier. Il convient d'ajouter que l'équipe chargée de suivre la rénovation a été renforcée en 2009.

³⁴ Le précédent rapport d'audit (181 EX/42) analyse la fin anticipée du contrat Coteba (*paragraphes 37 à 59*).

³⁵ Article 6.2 : bilan prévisionnel et calendrier prévisionnel actualisés de l'opération, échéancier prévisionnel des dépenses restant à venir, note de conjoncture indiquant l'état d'avancement de l'opération et les événements marquants intervenus ou à prévoir, propositions pour les éventuelles décisions à prendre.

³⁶ Le maître d'œuvre aurait dû percevoir 56 400 euros mais il n'a remis qu'un seul rapport.

³⁷ Contrat n° 519.341.8 du 24 avril 2008.

47. Le montant réglé sur le budget Rénovation³⁸ s'est élevé à 633 063 euros. Des prestations d'un montant de 31 732 euros ont été réglées sur d'autres lignes budgétaires. La plupart ne se rattachaient pas au « plan Belmont » : salle de lecture, service de sécurité, SEPU. La division des conférences (CLD)³⁹ a posé un problème spécifique : « depuis le début du Plan Belmont, des mouvements additionnels ont été couverts dans certaines limites, mais maintenant le plafond est atteint », fut-il noté en juillet 2009 quand il apparut que la société de déménagement avait trouvé à la division CLD non pas 141 postes de travail, comme prévu au budget, mais 193, l'écart provenant des surnuméraires et des stagiaires ou consultants⁴⁰. La dépense supplémentaire de 20 475 euros a été prise en charge par le budget de la Division du Siège, qui a demandé une contribution de 12 000 euros à la division CLD.

3.8 Démontage et cession des bureaux provisoires

48. L'UNESCO a acheté en 2004 des locaux provisoires (344 bureaux de type modulaire). Ils ont été installés entre les bâtiments I et II⁴¹ pour accueillir les agents dont les bureaux étaient successivement touchés par les opérations de rénovation.

49. Se fondant sur le décompte réalisé par l'AMO, le premier audit faisait ressortir un coût de l'ordre de 800 euros/m² (6 043 m² de surface)⁴² pour les dépenses directement liées aux bâtiments provisoires⁴³. Les dépenses se sont élevées en définitive à 5,28 millions d'euros (HT)⁴⁴, soit 874 euros/m²⁴⁵.

50. En juin 2009, l'UNESCO a traité avec l'entreprise qui lui avait vendu les bureaux provisoires et qui les avait installés en 2004 (4,24 millions d'euros)⁴⁶. Elle lui demandait cette fois de les déposer, de les enlever et de les transporter⁴⁷. L'économie financière du contrat comportait trois éléments : l'achat des biens en l'état pour 517 400 euros ; leur dépose, enlèvement et transport pour 507 400 euros ; la fourniture et la pose des garde-corps manquants autour des patios pour une valeur estimée à 62 183 euros. En effet, l'entreprise avait installé une « première partie » de ces garde-corps comme sous-traitant d'une entreprise du chantier principal en 2005, ce que d'ailleurs la Division du Siège ignorait⁴⁸.

51. La signature du contrat a été précédée d'un appel d'offres⁴⁹, qui a permis de recueillir trois offres. Le comité des marchés a émis un avis favorable, au vu d'un rapport d'analyse des offres établi par l'assistant à maîtrise d'ouvrage. Celui-ci rappelait notamment que le plan de dépenses initial de l'opération comprenait une somme de 387 700 euros⁵⁰ à régler par l'UNESCO pour le

³⁸ Ligne 185 REN0000.

³⁹ Division des conférences, des langues et de la documentation du Secteur Administration.

⁴⁰ 78 surnuméraires au lieu de 32 prévus au budget et 6 stagiaires ou consultants. Voir les remarques présentées sur la connaissance de l'effectif de ces collaborateurs dans le rapport 182 EX/46 sur les contrats temporaires.

⁴¹ Autour de 4 des 6 patios éclairant les bureaux du bâtiment IV.

⁴² Document 181 EX/42, paragraphe 108, qui cite, à titre de comparaison, un coût de 675 euros/m² pour l'installation en 2006 de bâtiments provisoires de la même marque à l'École militaire, à proximité de l'UNESCO.

⁴³ Hors coûts de la maîtrise d'œuvre et hors mesures spécifiques liées à l'installation sur le site de l'UNESCO (*renforcement de la structure porteuse, protection des œuvres d'art implantées sur le site, reprise des motifs de la façade des bâtiments provisoires à la demande des architectes des bâtiments de France*).

⁴⁴ Contrats 519.301 et 519.309 ; partie des contrats 519.306, 519.307 et 519.308.

⁴⁵ 890 euros/m² si l'on ajoute les travaux de réfection des espaces verts de la « piazza ».

⁴⁶ Et qui a réalisé d'autres travaux (12,1 millions d'euros) pour le lot n° 1 et pour l'aménagement du rez-de-chaussée.

⁴⁷ Contrat de vente de biens de l'UNESCO du 17 juin 2009.

⁴⁸ Voir observation n° 37 sur l'intervention dans l'opération de « sous-traitants » au statut mal défini.

⁴⁹ Il y a eu, en réalité, deux consultations car la « découverte dans les services après ouverture des plis » d'une offre supplémentaire a obligé à relancer la consultation.

⁵⁰ Valeur résiduelle revalorisée à 250 000 euros en août 2007.

rachat et le démontage des bâtiments préfabriqués, à comparer au bénéfice de 72 183 euros procuré par la mise en compétition.

52. L'entreprise retenue, qui avait l'avantage de connaître le chantier, était la moins disante. Le différentiel n'était toutefois que de 22 183 euros entre son offre (+10 000 euros) et l'offre suivante (-12 183 euros), en intégrant les garde-corps.

53. Il avait été envisagé, en 2003, de comparer le prix d'une location à l'extérieur de l'UNESCO à celui de l'achat de locaux provisoires, mais la démarche avait tourné court. Cinq ans plus tard, la formule d'un maintien sur place du bâtiment provisoire en vue d'une autre utilisation⁵¹ a été discutée. « *Après analyse des avantages et des inconvénients d'une telle hypothèse, il a été finalement décidé par l'ADG/ADM, le Directeur général adjoint de l'UNESCO et par le Directeur général lui-même de le démanteler, comme prévu, avant la 35^e session de la Conférence générale. Son maintien aurait eu, certes, des avantages minimes, mais les inconvénients auraient été importants et très coûteux pour l'Organisation*⁵² ».

4. LA RÉCEPTION DES TRAVAUX ET LES DÉCOMPTES FINALS

4.1 La réception des travaux⁵³

54. Les rapports et documents disponibles établis par les services de l'UNESCO et par l'assistant à la maîtrise d'ouvrage constatent l'achèvement de l'opération de rénovation : conformité des systèmes de sécurité aux normes les plus récentes du pays hôte ; modernisation des bureaux et des installations et équipements connexes (*infrastructure électrique, installations de chauffage, de ventilation et d'air conditionné, renforcement de l'isolation phonique, remplacement de la plomberie pour supprimer le gaspillage de l'eau et améliorer l'hygiène sanitaire*) ; amélioration des espaces publics ; rénovation entière du rez-de-chaussée de l'aile Ségur du bâtiment I.

55. En décembre 2009, la réception de l'ensemble des travaux de rénovation du Siège n'était pas achevée : il restait, en effet, à réceptionner les lots 11 (*climatisation*), 13 (*électricité*) et 16 (*sécurité incendie*), soit trois des 16 lots de la rénovation.

56. D'un point de vue technique, pour les opérations de réception effectuées, la Division du Siège, qui s'est attachée les services d'un consultant spécialisé, ne recense plus que des réserves mineures à lever. Il faut signaler que le représentant du maître d'œuvre (T3E) n'y a jamais participé ; seul était présent un de ses collaborateurs qui n'avait pas qualité pour l'engager.

57. Le procès-verbal de réception présenté pour le lot n° 1C, seul lot pour lequel le décompte général définitif avait été accepté à la date de l'audit (*voir paragraphe 61*), n'est signé que par l'AMO (MB&Co) et par le représentant de la Division du Siège, non par l'entrepreneur, qui était pourtant présent. C'est la signature du représentant de la Division du Siège (*avec le cachet de l'UNESCO*) qui figure dans la partie réservée au titulaire du marché. Il a été exposé aux auditeurs que les entrepreneurs visent bien les procès-verbaux mais que le document qui figurait au dossier communiqué n'était pas le bon, ce qui témoigne pour le moins d'une tenue peu soignée des dossiers.

⁵¹ Nouvelles « opérations-tiroirs » dans l'éventualité de travaux sur le site Miollis-Bonvin, jardin d'enfants de l'UNESCO (*le jardin installé rue Miollis n'est pas conforme aux normes françaises*), aménagement d'espaces pour les commissions et comités de la 35^e session de la Conférence générale.

⁵² Comité directeur pour le plan de rénovation du Siège, réunion du 6 février 2009.

⁵³ Le maître d'œuvre et les entrepreneurs ont une obligation contractuelle de résultat et de conseil. Ils sont responsables de la conformité des ouvrages aux règles de l'art et aux règlements applicables. Ils doivent veiller à la pérennité des ouvrages construits.

58. D'un point de vue juridique, on doit noter que le procès-verbal de réception des lots de second œuvre du bâtiment IV a été signé par l'AMO - et non par le maître de l'ouvrage - alors que cette tâche ne fait pas partie de ses missions contractuelles d'assistance⁵⁴.

Recommandation n° 4 : veiller à ce que les procès-verbaux de réception soient dûment présentés à la signature du maître d'ouvrage.

4.2 Établissement des décomptes généraux définitifs pour clôturer les marchés

59. Les décomptes généraux définitifs (DGD) sont en cours de mise au point. Deux lots seulement posent encore des problèmes selon l'AMO (*climatisation et courants forts*). Globalement, la fin de chantier se déroule donc dans de bonnes conditions.

60. Il convient de rappeler que les pénalités de retard prévues par les conditions générales étaient bien plus élevées que celles qui sont habituelles en France et que la fin du chantier s'est déroulée dans un contexte peu favorable du secteur du BTP, ce qui ne poussait pas les entreprises à s'occuper d'autres chantiers que celui de l'UNESCO. Un tel contexte ne se retrouvera pas nécessairement pour les travaux à réaliser dans l'avenir. Il conviendra notamment d'éviter que des travaux supplémentaires puissent être exécutés, comme il a été constaté, sans que des ordres de service ayant l'accord du maître d'ouvrage aient été délivrés.

Recommandation n° 5 : veiller à ce que les ordres de service ayant une incidence financière soient dûment présentés à la signature du maître d'ouvrage.

61. À la date de l'audit, un seul décompte général définitif avait été accepté, formalité nécessaire pour la clôture de marchés, celui du lot n° 1C (*installation de chantier – bâtiment III*)⁵⁵. Les documents nécessaires au règlement définitif des 29 autres contrats n'étaient pas encore établis ou acceptés, bien que 18 contrats d'un montant global de 13 040 853 euros eussent été totalement liquidés.

62. Le pointage des dernières situations reçues par les services de l'UNESCO pour les marchés conclus en 2007, 2008 et 2009 a fait apparaître que des délais longs s'étaient pourtant écoulés depuis l'achèvement des travaux : situations du 30 septembre 2008 (lots n° 5 et 6), d'octobre 2008 (*contrat multi-lots n° 519.344*), de juillet 2009 (*marché n° 519.347 bâtiment IV*). Selon la Division du Siège, « *ce constat est bien une preuve de la défaillance de la maîtrise d'œuvre dans le suivi des situations des entreprises* ». Elle a fait savoir, fin décembre 2009, que les décomptes définitifs avaient été établis.

4.3 L'archivage des pièces des dossiers

63. La mission a constaté qu'un plan d'archivage a été constitué⁵⁶. Cependant, il ressort des dossiers de marchés examinés que ce plan n'est pas encore mis en place de façon systématique. La Division du Siège a exposé que « *la première partie des opérations d'archivage a déjà été financée* » et que la deuxième partie, qui est « *prévue dès la clôture des décomptes généraux définitifs* », sera financée dans le cadre du budget régulier.

64. La dématérialisation des pièces est aujourd'hui entrée dans la pratique administrative, y compris pour les marchés publics et leur archivage⁵⁷.

⁵⁴ Contrat n° 519.313, article 4.

⁵⁵ Marché n° 519.339 conclu en 2007.

⁵⁶ Voir recommandation n° 9 du précédent rapport d'audit.

⁵⁷ Exemples : code des marchés publics français depuis 2001, directive de mars 2004 du Parlement européen et du Conseil.

Recommandation n° 6 : prévoir dans les marchés des dispositions de dématérialisation des pièces.

4.4 Les réclamations

65. Selon les informations disponibles en décembre 2009, quatre cas peuvent avoir un impact budgétaire sur le coût global de la rénovation du Siège.

66. L'Organisation a été saisie d'une réclamation de T3E, son maître d'œuvre (*voir paragraphes 37 à 39*). Des discussions étaient en cours en décembre 2009 pour deux lots. En revanche, deux entreprises encourent des pénalités contractuelles de retard⁵⁸, pour des montants élevés.

67. En France, la loi impose aux maîtres d'ouvrage privés une assurance « *dommage ouvrage* », qui permet d'engager les réparations éventuelles en cas de sinistre pendant les périodes de garantie, sans attendre l'établissement des responsabilités des entreprises par les tribunaux. Une telle assurance avait été prise pour la phase I des travaux. En pratique, sa mobilisation a posé de tels problèmes que son intérêt n'a pas paru évident pour la phase II.

68. La position de l'UNESCO n'appelle pas de remarques. Pour des travaux à effectuer dans l'avenir toutefois, la question devra être réexaminée en fonction du contexte à la date concernée. Pourrait être étudiée, en particulier, l'utilité de souscrire une assurance « *Tous risques chantier* » (*couvrant à la fois le chantier et les périodes de garantie*).

5. POINT FINANCIER GÉNÉRAL DES DÉPENSES

5.1 Le suivi budgétaire de l'opération de rénovation

69. La mission d'audit a constaté la grande difficulté d'un pilotage financier de l'opération : le système comptable ne permet pas la gestion d'engagements pluriannuels (*question déjà soulevée dans l'audit précédent*) ; le contour de l'opération est flou, à la fois dans son objet (*certaines travaux peuvent dépendre soit de l'opération soit d'une action de conservation*) et dans sa gestion budgétaire (*plusieurs lignes budgétaires sont concernées*) ; les différents intervenants (*attaché d'administration du Secteur Administration, Division du Siège, assistant à maîtrise d'ouvrage*) ont chacun leur propre outil de suivi.

Recommandation n° 7 : mettre en place un outil de pilotage commun aux différents intervenants et cohérent avec leurs besoins⁵⁹.

70. En pratique, toute question sur le suivi budgétaire nécessite une véritable enquête afin d'obtenir une réponse fiable, par exemple pour distinguer entre travaux de conservation programmés et travaux non prévus dans l'opération.

5.2 Le budget de l'opération de rénovation

71. Le budget de la rénovation du Siège de l'UNESCO n'est pas resté dans les limites du cadre initialement approuvé, comme il a été signalé dans le précédent rapport d'audit.

72. Le coût initial du projet avait été estimé à 79,874 millions d'euros et financé par un prêt de la France (185REN000).

⁵⁸ Article 46 des conditions générales.

⁵⁹ Voir déjà la recommandation n° 3 du rapport d'audit précédent.

73. Des dépenses supplémentaires ont été engagées pour l'équivalent de 4,5 millions d'euros (668HQD9001) que la résolution 34 C/85 a décidé de financer en imputant 2,6 millions d'euros sur le solde non liquidé de l'exercice 2004-2005 et 1,9 million d'euros sur la récupération des frais de soutien des actions engagées par l'UNESCO pour le compte du PNUD.

74. Le dépassement du budget initial était dû, comme exposé dans le premier rapport d'audit, à l'augmentation exceptionnelle des coûts de la construction, mais aussi aux modifications techniques apportées aux programmes d'exécution de presque tous les lots du projet, souvent au cours de leur mise en œuvre. L'observation vaut pour les travaux exécutés en 2008 et 2009. Le contrat conclu en 2008 pour la rénovation du bâtiment IV d'un montant de 7 123 000 euros, qui a connu une augmentation de 557 662 euros tous budgets confondus, peut être cité dans ce cadre⁶⁰.

75. La décision de ne pas affermir en 2008 les tranches conditionnelles liées aux contrats initiaux a permis de relancer un appel d'offres dans une conjoncture favorable, qui a fait apparaître de nouveaux soumissionnaires moins-disants. Selon l'assistant à maîtrise d'ouvrage (MB&Co), cette façon de procéder a dégagé une économie de 570 000 euros et réduit le budget complémentaire de l'opération de rénovation de 2,2 millions d'euros à 1,9 million d'euros⁶¹.

76. Le tableau suivant résume la situation budgétaire globale arrêtée au 23 novembre 2009 :

Principales catégories de dépenses	Montants signés réajustés* (euros)	Montants engagés dans SAP (euros)
Contrats	80 023 875,00	79 787 491,08
Révisions de prix 2006-2007-2008	1 693 416,57	1 693 416,57
Assistance temporaire/Consultants/Heures supplémentaires	675 685,90	675 685,90
Fournitures/Divers/Imprévus	305 946,00	305 946,00
TOTAL	82 698 923,47	82 462 539,55
Décomposition Budget		
	Code budgétaire	Montant approuvé
Prêt France	185REN0000	79 874 979,00
Budget additionnel – Fonds non liquidés 33 C/5	668HQD9001	2 600 000,00
Budget additionnel – Frais de soutien PNUD	668HQD9001	1 900 000,00
		84 374 979,00
* Compte tenu des tranches conditionnelles non confirmées et des travaux non exécutés		

Source : Secteur Administration (ADM/AO).

⁶⁰ Voir la recommandation n° 10 du précédent rapport d'audit relative à la part du budget relative aux aléas.

⁶¹ Réunion de suivi financier du 30 septembre 2008.

77. Le budget de 84 374 979 euros alloué à l'opération de rénovation devrait être entièrement engagé. À la date de l'audit, les droits des différents prestataires de service et entreprises engagés dans l'opération avaient été honorés à plus de 97 %. Les montants restant à payer étaient soit non encore facturés, soit relatifs à des travaux faisant l'objet de réserves, ou correspondaient à des retenues de garantie.

78. Il est à signaler que d'autres travaux, relevant de la conservation, ont été exécutés par le moyen d'avenants aux contrats conclus dans le cadre du « plan Belmont ». Ils se sont élevés à 2 434 598 euros⁶² ; ils ont été imputés pour 1 814 860 euros sur le budget réservé à la conservation, ce qui a pu se faire au détriment de l'entretien des bâtiments Miollis-Bonvin, et pour 619 738 euros sur le Fonds d'utilisation du Siège (*budget HQF*).

79. Faute d'un système de comptabilité analytique, il est difficile de se prononcer sur le lien direct de ces travaux avec l'opération de rénovation du Siège Fontenoy.

6. REMARQUES SUR LA CONSERVATION DE L'ENSEMBLE IMMOBILIER FONTENOY

6.1 La conservation des bâtiments du Siège Fontenoy

80. Les travaux de la phase II avaient pour objet la restauration des bâtiments et l'amélioration des conditions de travail de leurs utilisateurs.

81. En ce qui concerne le premier objectif, il a été nécessaire de remplacer en totalité un certain nombre d'installations et d'équipements du Siège Fontenoy de l'UNESCO. L'insuffisance des ressources affectées à la conservation des locaux durant de nombreuses années avait, de fait, été soulignée dans le document 165 EX/34 et relevée par le Conseil exécutif à différentes reprises. Quand elle avait autorisé, en 2003, le Directeur général à ordonner le commencement des travaux de la phase II, la Conférence générale avait d'ailleurs réitéré « *son invitation à renforcer les montants destinés à l'entretien et à la maintenance du Siège* »⁶³.

82. Parallèlement à la réalisation des travaux de rénovation, une stratégie de maintenance a été élaborée et mise en œuvre depuis la fin 2005. Elle s'appuie sur une réorganisation de la gestion des contrats extérieurs et sur une meilleure utilisation des moyens internes : des dispositions ont été prises pour ramener le nombre des contrats sous-traités de 34 à 9, et réduire ainsi les charges impliquées ; les activités des ateliers ont été réorientées vers une maintenance préventive et l'optimisation des actions de dépannage. Il est à signaler qu'une économie de consommation d'eau de l'ordre de 30 % a déjà été constatée pour le site rénové.

83. À l'occasion des travaux de rénovation, un plan préventif d'entretien et de conservation à long terme a été adopté afin de sauvegarder les investissements ainsi réalisés. Une étude complète a été menée qui apporte des données techniques sur l'entretien et la conservation des matériels et des équipements installés au cours de la rénovation. Elle définit un plan pluriannuel d'un montant de 45,7 millions d'euros dans le cadre du « plan Belmont » sur le site Fontenoy ; le plan s'étale sur 15 ans compte tenu de la nature des équipements, de l'année de leur mise en service et de leur durée de vie présumée. La décision déjà citée du Directeur général du 4 mai 2009 place d'ailleurs sous sa supervision directe à la fois le projet de rénovation et le plan de conservation.

84. Le coût théorique par biennium ressort à 3,4 millions d'euros (3,9 millions de dollars) pour le site Fontenoy. En l'absence de rénovation sur le site Fontenoy, ce coût aurait été bien plus élevé. Il est souligné qu'il est proche pourtant du budget que le document 34 C/5 prévoit pour la maintenance et la conservation de l'ensemble des sites du Siège (4,5 millions de dollars).

⁶² Source : situation établie le 7 décembre 2009 par le Secteur Administration (ADM/AO).

⁶³ Résolution 32 C/74, paragraphe 9.

6.2 Conservation du patrimoine architectural

85. À l'origine, le bâtiment actuel de l'UNESCO avait été conçu comme un bâtiment prestigieux. Les plus grands noms de l'architecture de l'époque y avaient collaboré. Des œuvres d'art également prestigieuses avaient été installées sur les espaces libres. Le bâtiment a retrouvé son aspect mais le site n'est pas devenu pour autant un point d'attraction dans l'urbanisme du quartier.

86. Le rapport Belmont avait pressenti cette difficulté : il avait envisagé ainsi en phase ultérieure la réalisation sur la place de Fontenoy d'un centre de conférences ouvert sur l'extérieur qui aurait contribué à l'animation du quartier et au prestige du bâtiment. Mais l'idée d'une « phase 3 » n'a pas été reprise.

87. En conclusion, l'opération faite présente avant tout un caractère utilitaire et de sauvegarde d'un certain patrimoine.

6.3 Satisfaction du personnel

88. En ce qui concerne le second objectif, qui était l'amélioration des conditions de travail des utilisateurs des bâtiments, une enquête de satisfaction a été conduite par le Service d'évaluation et d'audit en novembre 2007, dans le cadre de son audit déjà cité sur l'opération de rénovation⁶⁴. Un échantillon de 100 personnes travaillant dans les locaux rénovés du bâtiment I a été interrogé par voie électronique sur plusieurs points ; 30 réponses ont été obtenues. Le Service d'évaluation et d'audit a noté qu'elles ont fait ressortir des niveaux de satisfaction mitigés. Invitées à porter une appréciation d'ensemble sur les locaux rénovés, les personnes qui y travaillent se sont ainsi déclarées « très satisfaites » ou « satisfaites » à 75 % dans l'aile Jaune du bâtiment I et à 83 % dans l'aile Bleue⁶⁵. Eu égard à la dépense exposée, l'on aurait attendu une proportion de personnes non satisfaites plus faible.

89. Le Service d'évaluation et d'audit notait en conclusion que la satisfaction des usagers aurait été peut-être plus élevée si une évaluation de leurs besoins avait été conduite avant le choix des modalités d'aménagement et d'agencement des locaux rénovés. Le Commissaire aux comptes ne peut que souscrire à cette remarque.

6.4 Remarques finales

90. Le présent audit avait pour but de faire le point de l'opération de rénovation des locaux de l'UNESCO. Si l'opération n'est pas complètement terminée à ce jour, les incertitudes qui subsistent sont limitées. Des conclusions peuvent donc être tirées sur le déroulement de l'opération dans son ensemble.

91. L'audit précédent avait conduit à présenter des remarques sur les raisons des dépassements de coût constatés. Compte tenu de ces remarques, la fin du chantier comportait des risques importants. Ces risques ne se sont pas matérialisés. Une part de ce résultat est toutefois due à une évolution favorable de la conjoncture, qui pourrait ne pas se reproduire pour d'autres opérations.

92. Cependant, la fin de chantier a fait apparaître d'autres difficultés. Des lignes budgétaires affectées à la conservation et à l'entretien ont été mobilisées pour répondre à des besoins complémentaires, et pour effectuer des travaux en dehors ou à la limite du périmètre de l'opération en mettant à profit la présence des entreprises sur le chantier. Cette mobilisation, en partie improvisée, a accentué la difficulté du suivi financier de l'opération.

⁶⁴ Document IOS/2007/15 (paragraphe 107-108).

⁶⁵ À l'époque de l'enquête de satisfaction, les travaux étaient achevés dans les ailes Jaune et Bleue du bâtiment I ; ils étaient en cours dans l'aile Rouge du bâtiment I et au bâtiment III ; ils n'étaient pas encore engagés dans le bâtiment IV.

93. Sur le plan technique, le bilan de l'opération paraît positif. En revanche, la réponse est moins assurée si l'on cherche à vérifier que les travaux effectués induiront des économies dans les budgets de conservation et de fonctionnement et qu'ils éviteront à terme de nouvelles rénovations lourdes. Or, dans le « plan Belmont », la question de l'entretien et de la conservation devait faire partie des études à mener pour sa mise en œuvre. Cela n'a pas été fait, même si certaines dispositions préventives ont été prises.

94. Pour l'avenir, si l'UNESCO veut effectuer des travaux de rénovation sans dépasser les budgets prévus et sans prendre des risques inconsidérés, elle devra faire preuve d'une plus grande rigueur dans la définition de ses besoins et dans la gestion financière et juridique des opérations. Elle devra aussi porter une plus grande attention, dès les premières études, à l'intégration des opérations dans l'ensemble du site concerné et aux dispositions à prendre pour l'entretien et la conservation des locaux rénovés.

95. Enfin, le recours à une assistance à maîtrise d'ouvrage peut apporter une aide substantielle sur les aspects techniques de la conduite de l'opération. Mais elle ne saurait remplacer l'implication des instances de direction de l'UNESCO dans les choix principaux à effectuer, surtout s'ils ont des incidences financières.

Observations de la Directrice générale :

La Directrice générale remercie le Commissaire aux comptes de son rapport d'audit sur la phase finale des travaux de rénovation du Siège de l'UNESCO (site Fontenoy). Elle note avec satisfaction que le risque de dépassement des coûts évoqué dans le document 181 EX/42 ne s'est pas matérialisé. La Directrice générale accueille favorablement les recommandations contenues dans le rapport et s'efforcera de les mettre en œuvre.



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

Conseil exécutif
Cent quatre-vingt-quatrième session

184 EX/8
Partie III

PARIS, le 19 mars 2010
Original français

Point 8 de l'ordre du jour provisoire

RAPPORTS DU COMMISSAIRE AUX COMPTES

PARTIE III

**RAPPORT D'AUDIT SUR LE CENTRE UNESCO
DU PATRIMOINE MONDIAL (WHC)**

Résumé

Conformément à l'article 12.4 du Règlement financier, le Commissaire aux comptes présente son rapport d'audit sur le Centre UNESCO du patrimoine mondial (WHC).



**Commissariat aux comptes
de l'Organisation des Nations Unies
pour l'éducation, la science et la culture
UNESCO**



Rapport d'audit sur le Centre du Patrimoine mondial de l'UNESCO

Sommaire

1.	CADRE ET PÉRIMÈTRE DE L'AUDIT	1
2.	MISSIONS DU CENTRE DU PATRIMOINE MONDIAL.....	1
	2.1 Statut et fonctions du Centre	1
	2.2 Évolution globale des tâches et des moyens alloués au Centre	2
	2.3 Les documents programmatiques du Centre du patrimoine mondial et leur suivi	3
	2.4 Les coopérations avec d'autres institutions	3
	2.5 Précédents audits et évaluations.....	4
3.	ORGANISATION DU CENTRE DU PATRIMOINE MONDIAL	5
	3.1 Gestion des ressources humaines	5
	3.2 La gestion axée sur les résultats	6
	3.3 L'articulation entre le Centre et le Comité du patrimoine mondial	7
4.	LA SITUATION FINANCIÈRE DU CENTRE DU PATRIMOINE MONDIAL	7
	4.1 Les différentes catégories de ressources du Centre	7
	4.2 L'absence d'information financière officielle synthétique et fiable	9
	4.3 La traçabilité de l'utilisation des fonds	11
	4.4 Problématique du pilotage des moyens financiers du Centre	12
5.	LE RÔLE DU CENTRE DANS LA GESTION DE LA LISTE DU PATRIMOINE MONDIAL. 13	
	5.1 Problématique de la gestion de la Liste du patrimoine mondial	13
	5.2 L'inscription sur la Liste	13
	5.3 Les relations avec les organisations consultatives	14
	5.4 L'assistance aux États parties	14
	5.5 La capacité de gestion du Centre en matière de sites naturels.....	15
6.	EXAMEN DE QUELQUES ACTIONS DE PRESERVATION DU PATRIMOINE MONDIAL 16	
	6.1 Le site de la vieille ville de Jérusalem et ses remparts.....	16
	6.2 L'opération de réinstallation de l'obélisque d'Axoum.....	17
	6.3 Les sites du Patrimoine mondial en République démocratique du Congo	18
	6.4 L'abattage illégal de forêts et les exploitations minières.....	19
	6.5 Le patrimoine mondial et le tourisme.....	20

1. CADRE ET PÉRIMÈTRE DE L'AUDIT

1. Inscrit par l'Auditeur externe à son programme 2009, l'audit a été conduit en décembre 2009. Il a porté sur l'organisation du Centre, ses moyens financiers et humains, sa situation financière et sur l'accomplissement de ses missions pour la mise en œuvre de la Convention relative au patrimoine mondial au cours des années 2007 à 2009. L'audit a été éclairé par des entretiens avec plusieurs Ambassadeurs, Délégués permanents auprès de l'UNESCO, dont les pays, situés dans les cinq continents, sont membres du Comité du patrimoine mondial ou en ont fait partie au cours des années récentes. Il sera complété par l'évaluation que l'Assemblée générale des États parties à la Convention a demandée au Commissaire aux comptes pour sa 18^e session « *sur la mise en œuvre de la Stratégie globale depuis ses débuts en 1994 jusqu'en 2011 et de l'initiative de partenariats pour la conservation (PACTE)* »¹.

2. MISSIONS DU CENTRE DU PATRIMOINE MONDIAL

2.1 Statut et fonctions du Centre

2. L'article 14, paragraphe I, de la *Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel*, adoptée par la Conférence générale le 16 novembre 1972 indique que le Comité du patrimoine mondial est « *assisté par un secrétariat nommé par le Directeur général de l'UNESCO* ». Pendant 20 ans, ce secrétariat a été assuré en commun par les secteurs de la culture et des sciences de la nature.

3. Ce n'est qu'en 1992 que le Centre a été créé au sein du secrétariat de l'UNESCO. Le Directeur général précise alors que « *le Centre aura principalement pour objet d'exécuter avec rapidité et efficacité les activités ayant trait à la mise en œuvre de la Convention* », et qu'il devra fonctionner « *en étroite coopération* » avec les activités dans les domaines de la culture et des sciences².

4. Le directeur du Centre est le Secrétaire de l'Assemblée générale des États parties à la Convention de 1972 et du Comité du patrimoine mondial. Le directeur et le personnel du Centre constituent ensemble le secrétariat de l'Assemblée et du Comité³.

5. En 1995, une nouvelle décision du Directeur général confirme que « *le Centre est placé sous (son) autorité directe et coordonne toutes les activités de l'UNESCO en matière de Patrimoine mondial* ». Comme l'a recommandé le Conseil exécutif, « *une certaine flexibilité opérationnelle sur le plan administratif et financier* » est reconnue en 1995 au Centre du patrimoine mondial, partie intégrante de l'UNESCO en tant qu'unité administrative de l'Organisation⁴. En janvier 2000, le Directeur général modifie le dispositif : « *le souci de la rationalisation et de l'efficacité* » le conduit à rattacher le Centre au secteur de la culture, « *étant entendu qu'il y conservera sa spécificité* ».

6. Dans le cadre de la restructuration du secteur de la culture, le Directeur général a redéfini la structure du Centre du patrimoine mondial en janvier 2008, « *afin d'assurer une meilleure efficacité d'ensemble et un alignement sur les priorités stratégiques définies par son Comité intergouvernemental* » et d'appliquer les décisions adoptées par le Comité concernant les recommandations de l'audit de gestion de 2007 (*voir infra*). La structure du Centre devait être « *plus transparente et fonctionnelle, avec une répartition claire des responsabilités* ». Une

¹ Résolution 17 GA 9, paragraphe 16, adoptée par l'Assemblée générale à sa 17^e session (octobre 2009).

² Décision DG/Note/92/13 du 13 avril 1992.

³ Articles 15.1 du Règlement intérieur de l'Assemblée et 43.1 de celui du Comité ; lettre DG/4.1/16/03 du 21 octobre 2003 du Directeur général aux membres du Comité.

⁴ Conseil exécutif, 147^e session (octobre-novembre 1995), recommandation 147 EX/Déc., 9 (a), faite sienne par la Conférence générale, 28^e session, 28 C/Rés. 3.10.

« *délégation accrue des pouvoirs* » devait s'accompagner d'un renforcement des contrôles internes et externes⁵.

7. Un cinquième des biens du Patrimoine mondial sont des sites naturels. Aussi la décision de janvier 2008 établit-elle un comité de pilotage composé des sous-directeurs généraux chargés de la culture et des sciences naturelles, du directeur du Centre et du directeur des sciences écologiques et de la terre.

8. Deux constats peuvent être faits : c'est au cours de la période où il a bénéficié d'une large autonomie interne et d'un rattachement direct au Directeur général de l'UNESCO que la visibilité et l'autorité du Centre se sont affirmées ; mais le rattachement au secteur de la culture est viable dès lors qu'un comité de pilotage garantit la cohérence avec l'action du secteur des sciences naturelles.

2.2 Évolution globale des tâches et des moyens alloués au Centre

9. L'audit réalisé en 2007 par le cabinet Deloitte sur la gestion du Centre à la demande du Comité du patrimoine mondial⁶ avait souligné que le Centre du Patrimoine mondial représentait l'un des programmes les plus visibles de l'Organisation. L'équilibre entre la charge de travail et les ressources, tant financières qu'humaines, du Centre peut être estimé à l'aide du tableau ci-après :

Tableau n° 1 : Évolution de la Liste du Patrimoine mondial, du budget et de l'effectif du Centre (1998-2009)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre de sites sur la Liste	581	629	690	721	730	754	788	812	830	851	878	890
Budget du CPM	\$15 523 291		\$19 926 600		\$24 872 400		\$24 867 000		\$30 471 500		\$38 152 600	
Budget ordinaire	\$4 541 700		\$4 926 600		\$5 872 400		\$7 575 900		\$10 089 500		\$13 766 800	
Fonds du patrimoine mondial	\$10 981 591		\$12 369 199		\$9 907 745		\$8 417 215		\$8 368 596		\$8 962 969	
Ressources extrabudgétaires	N d		\$2 630 801		\$9 092 255		\$8 873 885		\$12 013 404		\$15 422 831	
Effectifs - nombre de postes	28		33		43		60		69		61	
Postes établis (budget ordinaire et FITOCA)	22		28		33		40		38		40	
Temporaires, ALD et experts	6		5		10		20		31		21	

Source : Centre du Patrimoine mondial

Les chiffres indiqués sont les crédits du budget approuvé pour l'axe d'action 1 « Protection et conservation des biens culturels immobiliers et des biens naturels, en particulier par l'application effective de la Convention du patrimoine mondial » du grand programme IV, culture (34 C/5 approuvé, annexe I).

Effectifs moyens par biennium, hors consultants et surnuméraires.

⁵ Note du Directeur général du 7 janvier 2008 (DG/Note/08/01).

⁶ Décision 30 COM 12 (30^e session, Vilnius, 2006), « *Management audit of the WHC – Final report June 2007* » (WHC-07/31.COM/19A.Rev). Voir infra.

10. Alors que le nombre de sites inscrits a augmenté de moitié sur dix ans, les ressources disponibles (*moyens budgétaires et personnel*⁷) ont plus que doublé. Les fonds extrabudgétaires, inexistant il y a dix ans, représentent désormais de l'ordre des deux cinquièmes des crédits disponibles. De même, la catégorie des personnels temporaires ou extérieurs, non rémunérés sur le budget ordinaire de l'UNESCO, a progressé rapidement pour représenter maintenant un tiers du total. Toutefois, le nombre des sites inscrits sur la Liste du patrimoine mondial n'est pas le seul paramètre à prendre en compte pour apprécier l'évolution des ressources et des emplois du Centre : en particulier, les procédures d'inscription et de suivi se sont diversifiées et ont gagné en rigueur au prix d'une certaine complexité (*voir infra*).

11. La double transformation de la structure des moyens budgétaires et de la composition du personnel n'est pas neutre. L'obtention de ressources accrues et la recherche de nouveaux partenariats impliquent un travail important. Mais, surtout, les ressources extrabudgétaires sont par nature aléatoires. La réduction récente de celles qui proviennent de la Fondation des Nations Unies le démontre. De même, le recours à des personnels extérieurs a ses contraintes : formation aux procédures et aux méthodes de travail, effort d'intégration, taux de rotation élevé.

Recommandation n° 1 : maintenir un équilibre raisonnable entre les moyens permanents, tant financiers qu'humains, et les apports extérieurs et temporaires, qui ont permis au Centre d'assurer l'expansion de ses activités au cours des dix dernières années.

2.3 Les documents programmatiques du Centre du patrimoine mondial et leur suivi

12. Pour le biennium 2008-2009 (34 C/5), la Conférence générale avait adopté une résolution 34 C/39 pour le Grand programme IV culture qui comportait un axe d'action 1 « *Protection et conservation des biens culturels immobiliers et des biens naturels, en particulier par l'application effective de la Convention du patrimoine mondial* ». Étaient notamment attendus une « *amélioration de la gestion du Centre du patrimoine mondial* », « *une Liste du patrimoine mondial plus représentative, crédible et équilibrée, s'agissant notamment des régions de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique* », un « *renforcement des capacités nationales en matière de conservation et de gestion des biens du patrimoine, [...] en particulier dans les pays en situation de post-conflit et de post-catastrophe* ».

13. Ces résultats escomptés sont assortis d'indicateurs de performance et d'indicateurs de référence. Ils ne sont pas toujours homogènes et toutes les activités du Centre telles qu'elles ont évolué ne sont pas prises en compte. L'introduction d'un support de gestion plus opérationnel pourrait constituer un appui efficace pour la direction du Centre.

2.4 Les coopérations avec d'autres institutions

14. La nature même de ses missions conduit le Centre du patrimoine mondial à coopérer avec des institutions spécialisées des Nations Unies (FAO, OMT), des programmes (PNUE, PNUD), ou encore avec des organismes divers du Système (MONUC, FNUPI, SIPC, CDB, UNITAR⁸). Une collaboration d'ampleur limitée existe aussi avec la Banque mondiale. L'analyse de ces coopérations laisse toutefois une impression d'éparpillement et de réactions au coup par coup. Le Centre risque d'y consacrer une part excessive de ses ressources et du temps de ses collaborateurs.

⁷ La diminution du nombre d'agents entre 2006-2007 et 2008-2009 est largement « optique » : un certain nombre de postes temporaires ont été reclassés parmi les consultants, qui ne figurent pas sur le tableau.

⁸ Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo, Fonds des Nations Unies pour les partenariats internationaux, Stratégie internationale pour la prévention des catastrophes, Convention sur la diversité biologique, Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche.

15. Il paraît donc souhaitable d'organiser dans un ensemble plus cohérent les coopérations existantes autour des principaux thèmes d'action définis par le Comité, en mettant sur pied une convention multipartite liant l'UNESCO, par l'intermédiaire du Centre, et les institutions et organes des Nations Unies qui portent ces différentes thématiques.

Recommandation n° 2 : consolider et rationaliser les coopérations avec d'autres institutions et programmes des Nations Unies autour d'un petit nombre de thèmes.

2.5 Précédents audits et évaluations

16. Les audits suivants ont été conduits depuis 1997 :

TYPE	AUDITEUR	DATE	OBSERVATIONS
Audit de gestion et audit financier	Vérificateur général du Canada	1997	Travail conjoint entre l'Auditeur externe et un organe consultatif <i>ad hoc</i> composé de 9 pays
Audit financier par sondage	Service d'évaluation et d'audit (IOS)	2004	Engagements de dépenses non liquidés (ULO)
Audit financier	IOS	2005	Suites données aux recommandations de l'audit de 1997
Étude pour la mise en place de la GAR/RBM	Sté Baastel	2006	Audit externe : préparation de la gestion axée sur les résultats (<i>voir infra</i>)
Évaluation de l'assistance internationale	Mme Taboroff	2005/ 2006	Audit externe : étude analytique et recommandations
Audit de gestion	Cabinet Deloitte	2007	Audit externe complet dans le prolongement de celui de 1997
Audit de conformité	IOS	2007	Projet Axoum (<i>voir infra</i>)
Enquête sur la charge de travail au CPM	IOS	2008	Évaluation faisant suite aux préconisations du rapport Deloitte

17. Le rapport Deloitte (2007) évoquait « *un contexte d'évaluations internes et externes récurrentes* ». La mission du cabinet Deloitte présentait une dimension globale et répondait à une demande du Comité⁹, comme cela avait été le cas pour l'évaluation de la gestion administrative de la Convention du patrimoine mondial en 1997¹⁰. Il est à souligner que le Comité et l'Assemblée générale des États parties attachent une grande importance aux suites données à ces évaluations¹¹.

Recommandation n° 3 : assurer selon une périodicité établie des audits portant sur l'organisation, l'activité ou les finances du Centre.

⁹ Décision 30 COM 6 (et 12) : « *Le Comité du patrimoine mondial (...) demande en outre un audit de gestion du Centre du patrimoine mondial afin de faciliter le développement d'un plan d'action stratégique pour renforcer la mise en œuvre de la Convention.* » (30^e session, Vilnius, 2006).

¹⁰ 20^e session du Comité du patrimoine mondial (Merida, 1996).

¹¹ Rapport de l'Auditeur externe à la 21^e session (Naples, 1997, WHC-98/CONF. 203/INF), Rapport IOS WHC-05/29. COM/INF.15 (29^e session, Durban, 2005), Résolution 16 GA 5 (16^e Assemblée, 2007), Rapport WHC-08/32. COM/17 et décision 32 COM 17 (32^e session, 2008), Résolution 17 GA 7 (2009).

3. ORGANISATION DU CENTRE DU PATRIMOINE MONDIAL

3.1 Gestion des ressources humaines

18. La décision déjà citée du Directeur général du 7 janvier 2008 impliquait une reconfiguration des unités et des fonctions du personnel. Le Comité du patrimoine mondial devait ainsi se prononcer en 2008 sur la possibilité de renforcer les équipes par sept fonctionnaires pour accompagner la mise en place de la structure révisée du Centre du patrimoine mondial. Mais aucun consensus n'a pu être dégagé sur le financement de ces postes.

19. L'ajournement du recrutement du directeur adjoint chargé de la gestion prévu par la note de janvier 2008 du Directeur général est d'autant moins explicable. Malgré l'importance stratégique du recrutement d'un profil D-1 pour le Centre et la demande « insistante » du Comité¹², aucune candidature n'a encore été retenue deux années plus tard.

20. Une première sélection a été faite en 2008¹³ : sur 380 candidatures, une commission de présélection avait choisi 33 candidats¹⁴, auxquels la sous-directrice générale pour la culture avait ajouté 5 candidats supplémentaires. La commission d'évaluation avait soumis 12 noms au Directeur général, qui en avait retenu quatre¹⁵ pour un entretien avec la commission et avec lui-même. En définitive, le Directeur général a préféré, en avril 2009, rouvrir le recrutement. Cela a été fait en juin 2009 : 522 candidats se sont manifestés, une nouvelle commission de sélection a été nommée, les quatre candidats qui avaient participé à la phase finale de la précédente sélection ont été invités à se représenter. À la date de l'audit, l'achèvement de la procédure n'était pas attendu avant mars 2010.

21. Dans la procédure suivie en 2008, l'adjonction de 5 candidats nouveaux après la présélection aurait été faite « *après un examen attentif de toutes les candidatures*¹⁶ », ce que tendrait à corroborer la présence de deux de ces candidats sur la liste finale de quatre noms. Elle était néanmoins de nature à réduire la transparence souhaitable de la procédure.

Recommandation n° 4 : veiller au respect de la transparence des opérations de recrutement.

22. Le déséquilibre entre postes permanents¹⁷ et postes temporaires¹⁸ se traduit par une forte rotation du personnel : 59 % (2006-2007) et 35 % (2008-2009). 78 personnes, dont la plupart étaient sur des postes temporaires, ont quitté le CPM durant les quatre dernières années.

23. Ces mouvements de personnel, y compris les départs à retraite, et la prévision de leur remplacement ne sont pas suffisamment anticipés par la direction du Centre. Il paraît urgent de mettre en place une gestion prévisionnelle des ressources humaines et de chercher à stabiliser un noyau dur de compétences.

24. Elle devrait englober la formation continue du personnel. Quelques formations ponctuelles sont organisées en interne, principalement sur l'utilisation de l'informatique ou du progiciel FABS et sur les procédures de l'UNESCO. Mais elles ne s'inscrivent pas dans un plan de formation annuel ou biennal. Les dépenses exposées à ce titre à la date de l'audit étaient de 13 703 dollars des

¹² Décision 32 COM 17 (32^e session, Québec, 2008).

¹³ Avis d'ouverture du recrutement pour le poste « WHC-003, D1 », publié le 23 avril 2008.

¹⁴ Juillet 2008 : 26 externes, 3 internes, 4 Nations Unies.

¹⁵ 1 candidat interne, 2 externes, 1 Nations Unies.

¹⁶ Note ADG/CLT au Directeur général du 17 avril 2009.

¹⁷ 37 postes fixes sur le budget ordinaire en 2008-2009 (22 « professionnels » et 15 « services généraux »), auxquels on peut ajouter les postes FITOCA (compte des frais généraux des fonds-en-dépôt - Funds-in-Trust Overhead Costs Account).

¹⁸ 6,5 sur le budget ordinaire (dont 3,5 « professionnels ») et 34,5 sur ressources extrabudgétaires (dont 18,5 engagements de durée limitée – ADL).

États-Unis pour le biennium 2008-2009. Il n'est pas programmé notamment de formations pour les nouveaux arrivants. De plus, les formations dispensées par les services centraux de l'UNESCO ne sont pas ouvertes à l'ensemble des effectifs du Centre. L'accès est fonction du type de contrat, ce qui n'est pas pertinent au regard de l'organisation du travail au CPM.

Recommandation n° 5 : mener une réflexion pour avoir une vision claire, pluriannuelle et partagée (CPM-ADG/CLT-HRM-BB-IO) des ressources humaines et des compétences stables qui sont nécessaires pour mettre en œuvre la stratégie de sauvegarde du Patrimoine mondial, ainsi que des sources de financement à mobiliser.

25. Au total, les effectifs du Centre (*hors surnuméraires et consultants*) ont presque doublé entre 2000-2001 (33 personnes) et 2008-2009 (61 personnes) ; l'effectif total du Centre est passé de 37 personnes à 82. Il est à noter que l'intégration en 2006 d'une partie du personnel (5 personnes) de la division du patrimoine matériel du secteur de la culture a été suivie du départ de ces collaborateurs en l'espace d'une année (*transfert, retraite*). Le Centre bénéficie aussi du détachement de spécialistes par des États parties qui prennent en charge les charges salariales correspondantes.

26. Il apparaît une forte représentation de la nationalité française et plus généralement de l'Europe de l'Ouest et de l'Amérique du Nord : 17 personnes de nationalité française, soit 28 % de l'effectif du CPM (61), 38 personnes d'Europe ou d'Amérique du Nord, soit 62 % de l'effectif total. Sans doute est-il logique que les nationaux du pays-hôte soient proportionnellement nombreux dans les services généraux. En revanche, la proportion de 17,6 % constatée pour les postes professionnels¹⁹ peut paraître élevée au regard du caractère universel de la mission du Centre et de la composition de la Liste du patrimoine mondial. L'Assemblée générale des États parties a demandé une « *amélioration de la réponse à apporter aux besoins en matière de personnel en prenant en compte la représentativité géographique* »²⁰.

Recommandation n° 6 : chercher une répartition plus équilibrée de l'effectif de la catégorie « professionnels ».

3.2 La gestion axée sur les résultats

27. Le Centre du patrimoine mondial a été choisi en 2004 comme unité pilote de l'Organisation pour intégrer la gestion axée sur les résultats (GAR)²¹ dans ses activités et dans les plans de travail de son personnel. La Fondation des Nations Unies lui a accordé en novembre 2004 un financement (100 000 dollars des États-Unis) pour une étude sur l'intégration de la GAR dans son fonctionnement.

28. Les modalités de réalisation de l'étude méritent l'attention. La société canadienne Baastel a été retenue, sans appel d'offres, pour la réaliser (85 200 dollars des États-Unis). Deux contrats, dont l'objet se confondait, ont été conclus en octobre 2005 et mars 2006²². À la demande des services financiers²³, le non recours à l'appel à concurrence²⁴ a été justifié – au moins pour le premier contrat – par le directeur du CPM, qui a mis en avant le faible montant du contrat, l'excellente connaissance de l'UNESCO qu'avait le contractant et les « *prestations de grande*

¹⁹ 8 sur 45,5 « P » (22 postes établis, 3,5 temporaires, 4,5 FITOCA et 15,5 EDL/ALD). Seuls les postes établis sont soumis à la répartition géographique.

²⁰ Résolution 17 GA 7 (17^{ème} session, octobre 2009).

²¹ Results Based Management (RBM).

²² Contrats d'honoraires du 7 octobre 2005 (24 000 dollars des États-Unis) et du 10 mars 2006 (61 200 dollars des États-Unis).

²³ Division du contrôleur financier du secteur de l'administration (aujourd'hui BOC/FPC).

²⁴ Manuel administratif, paragraphe 10.5.5.

qualité fournies à BSP/RBM et IOC »²⁵. Le rapport remis à l'UNESCO, daté de mai 2006, a été préparé par deux personnes. Si le premier auteur appartenait au groupe-conseil, le second était encore à la fin de 2005 responsable de l'unité RBM au Bureau de planification stratégique. Un appel à la concurrence aurait été bienvenu. Le Centre a exposé que « *le choix de Baastel fut fait par BSP/RBM et non par le CPM* ». Le Bureau de la planification stratégique (BSP) a exposé, pour sa part, que « *ni le directeur de BSP de l'époque ni un quelconque membre de BSP n'a été impliqué dans le choix de Baastel pour le CPM, et n'a vu et entériné le rapport* ».

29. Le rapport a été présenté au Comité du patrimoine mondial (30^e session, Vilnius, juillet 2006). Le Comité n'a pas retenu ses propositions.

Recommandation n°7 : veiller à ce que le Centre du patrimoine mondial engage une démarche de gestion axée sur les résultats dans ses documents de programmation (C/4 et C/5) en pleine cohérence avec la méthodologie utilisée par l'Organisation.

3.3 L'articulation entre le Centre et le Comité du patrimoine mondial

30. Le « *Comité intergouvernemental de la protection du patrimoine mondial culturel et naturel de valeur universelle et exceptionnelle, dénommé le Comité du patrimoine mondial*²⁶ » est composé de 21 membres et il se réunit au moins une fois par an²⁷. Le Centre du patrimoine mondial assure son secrétariat depuis 1992.

31. Les sessions annuelles du Comité ont des ordres du jour très chargés avec de longues journées de travail²⁸. Plus de 800 kilos de documentation sont adressés aux participants pour examen et avis. Plus de 250 décisions en moyenne sont prises par session.

32. Au cours de sa 33^e session (Séville, juin 2009), le Comité a ainsi examiné des rapports sur les 31 sites inscrits sur la Liste du patrimoine mondial en péril et 147 rapports sur l'état de conservation d'autres biens de la Liste du patrimoine mondial. Plusieurs solutions ont été évoquées pour alléger un tel plan de charge, notamment la réactivation de sous-commissions spécialisées pour préparer les travaux du comité ou l'organisation de deux sessions par an, formule sur laquelle le Comité a demandé une étude de faisabilité²⁹. Une réforme des modes de travail du Comité pourrait opportunément s'appuyer sur la programmation d'audits périodiques du Centre recommandée supra.

4. LA SITUATION FINANCIÈRE DU CENTRE DU PATRIMOINE MONDIAL

4.1 Les différentes catégories de ressources du Centre

33. Le Centre du patrimoine mondial dispose de trois types de ressources : le budget (ou programme) ordinaire, le Fonds du patrimoine, géré sous la forme d'un compte spécial avec un règlement financier spécifique, et les fonds extrabudgétaires. Chacune de ces ressources obéit à des règles de gestion particulières.

²⁵ Lettre WHC/DIR/2005/14 du 31 mai 2005 NB : BSP = bureau de planification stratégique ; IOC = commission océanographique intergouvernementale.

²⁶ Article 8, paragraphe 1, de la Convention du 16 novembre 1972.

²⁷ Coût d'organisation des réunions : 221 712 dollars des États-Unis en 2007 (31^e session, Christchurch), 220 380 dollars des États-Unis en 2008 (32^e session, Québec), 227 670 dollars des États-Unis en 2009 (33^e session, Séville).

²⁸ 10 jours pour la 32^e session à Québec (juillet 2008), 8 jours pour la 33^e session à Séville (juin 2009)

²⁹ Décision 33 COM 14A.2 (33^e session, 2009).

34. Le programme ordinaire (budget général de l'UNESCO) fournit l'essentiel des moyens en fonctionnement et en personnel du Centre du Patrimoine mondial, à hauteur de 12 millions de dollars des États-Unis environ par biennium.

35. Le Fonds du patrimoine est un outil spécifique créé par la Convention de 1972 pour aider les États parties à identifier, préserver et promouvoir les sites du patrimoine mondial. Il est alimenté par les contributions qu'ils versent à titre obligatoire ou volontaire. Les contributions obligatoires sont égales à 1 % de leurs contributions annuelles à l'UNESCO³⁰. Le Fonds est alimenté aussi par des contributions volontaires, des partenariats, des recettes de ventes et de publications, et des dons de particuliers. Les recettes du Fonds sont relativement stables et leur taux de recouvrement a été correct ces dernières années, sous réserve du décalage à l'année 2008 de l'encaissement d'une partie des contributions attendues en 2007.

Tableau n° 2 : Évolution des contributions au Fonds et de leur recouvrement

	USD courants	2004	2005	2006	2007	2008
Contributions obligatoires						
<i>votées</i>		1 836 912	1 837 614	1 836 851	1 836 407	1 891 201
<i>reçues</i>		1 876 557	1 836 139	1 809 079	1 701 578	2 056 245
Contributions volontaires						
<i>attendues</i>		1 295 696	1 295 696	1 217 426	2 434 851	1 251 369
<i>reçues</i>		1 276 876	1 246 541	1 243 066	1 227 523	1 261 966
Total reçues		3 153 433	3 082 680	3 052 145	2 929 101	3 318 211
Contributions obligatoires reçues/votées		102%	100%	98%	93%	109%
Contributions volontaires reçues/attendues		99%	96%	102%	50%	101%

Source : Bureau du Budget

36. Les dépenses du Fonds s'élèvent à environ 7,5 millions de dollars par biennium. Les dépenses engagées mais non liquidées à la fin du biennium peuvent être reportées sur les exercices suivants. Le Fonds permet essentiellement de rémunérer les prestations des organisations consultatives et de fournir une assistance internationale aux États parties (*voir infra*).

37. Le montant de la réserve opérationnelle du Fonds (près de 4 millions de dollars des États-Unis fin 2008) paraît élevé. Une explication est que les dépenses ne peuvent être effectuées que dans la limite des fonds disponibles³¹, mais qu'une partie importante des versements aux organisations consultatives intervient en début d'année avant que les fonds aient tous été mis à sa disposition. Le montant élevé de la réserve peut trouver là une justification ; il ne correspond pas pour autant à un optimum dans la gestion des fonds.

38. Les dons en ligne sont versés sur un compte bancaire ouvert spécialement par le Bureau du contrôleur (BOC) et géré par lui, comme les autres comptes bancaires de l'Organisation. À la fin de chaque mois, les dons perçus sur ce compte sont crédités au Fonds du patrimoine mondial. Les dons en ligne collectés sur ce compte pour le patrimoine mondial se sont élevés à 8 279 euros en 2009.

39. Les fonds extrabudgétaires, qui ont dépassé 20 millions de dollars des États-Unis durant le biennium 2008-2009, représentent désormais la ressource principale du Centre. Outre le financement direct de charges de personnel du Centre (*voir infra*), ils participent au financement des dépenses de personnel et des frais de siège de l'UNESCO, grâce au prélèvement de frais de soutien (13 % du total). Le CPM a géré 169 projets extrabudgétaires au cours du biennium 2008-2009. 72 de ces projets restaient ouverts fin novembre 2009.

³⁰ Le retour à l'UNESCO des États-Unis d'Amérique (qui n'avaient pas quitté la *Convention*) a pu paradoxalement conduire à une diminution des ressources du Fonds dans la mesure où le retour du premier pays contributeur a pu quelque peu réduire les contributions obligatoires des autres États parties.

³¹ Article 4.2 du règlement du fonds.

40. En un peu plus de dix ans, le Fonds du patrimoine mondial, qui était au centre du dispositif, est devenu minoritaire : 51 % des financements totaux du Centre en 1996-1997, 18 % en 2008-2009. Cette évolution marque un succès pour le Centre du patrimoine mondial qui réussit à mobiliser dix fois plus de financements extrabudgétaires qu'il y a dix ans. Elle constitue aussi sa principale faiblesse. En effet, l'usage des fonds extrabudgétaires fait le plus souvent l'objet de demandes précises des donateurs (*affectation géographique ou sectorielle*). Le risque peut être parfois que le Centre se voie dicter des priorités qui s'ajoutent aux objectifs stratégiques du Comité. En outre, le caractère précaire de ces financements peut compromettre la durabilité des actions entreprises par le Centre.

Tableau n° 3 : Évolution des différents financements du Centre du patrimoine mondial

	1996-1997		2008-2009	
	USD courants	%	USD courants	%
Budget ordinaire	3 500 000	31%	11 890 321	28%
Fonds patrimoine mondial	5 800 000	51%	7 677 041	18%
Extrabudgétaire*	2 000 000	18%	22 694 294	54%
Total	11 300 000	100%	42 261 656	100%

* Montants susceptibles d'être engagés sur les deux années.

Source : Rapport sur l'exécution du budget 2008-2009 (WHC-09/33.COM/16A, appendice n° 1) présenté au Comité du patrimoine mondial (33^{ème} session, juin 2009). À noter que ces données diffèrent de celles qui figurent dans le document C/5 (voir infra).

41. Le Centre est responsable du recouvrement d'une partie des recettes, ce qui est une singularité au sein de l'UNESCO. Le Bureau du contrôleur lui a, en effet, confié depuis 1993 le recouvrement des contributions des États parties au Fonds du patrimoine mondial. Ce processus³² est sous la responsabilité de l'attaché d'administration du CPM, en coordination avec BOC/Trésorerie. C'est de même le Centre qui accuse réception des fonds provenant des partenariats avec le secteur privé qui ne sont pas des fonds-en-dépôt.

Recommandation n° 8 : centraliser l'ensemble des appels de fonds au Bureau du contrôleur.

4.2 L'absence d'information financière officielle synthétique et fiable

42. Le suivi de l'exécution du programme de travail est dispersé entre trois directions différentes, selon la nature du financement considéré : le Bureau du budget pour le programme ordinaire, le Bureau du Contrôleur pour le Fonds du patrimoine, le Bureau du budget et le secteur des relations extérieures et de la coopération (ERC) pour les fonds extrabudgétaires.

43. En outre, la nomenclature budgétaire n'est pas homogène. Le programme ordinaire est organisé par ligne d'actions et activités, mais son suivi peut être fait a posteriori par grande nature de dépenses (*personnel, contrats, équipement et maintenance, formation, frais de soutien*). Le suivi du Fonds du patrimoine est assuré, à la demande du Comité, par grandes lignes d'action, sans que cette logique fonctionnelle soit respectée totalement puisque des postes importants de dépenses ne sont pas ventilés par action (*organisations consultatives, personnel et frais généraux*). Le suivi des fonds extrabudgétaires par détail de dépenses est assuré, quant à lui, par

³² Préparation et envoi des lettres d'appel de fonds, accusés de réception, suivi des arriérés.

les responsables de projets du Centre, qui tiennent sur tableur des états de l'utilisation des fonds, suivant la ventilation prévue par les annexes financières des contrats avec les bailleurs de fonds.

44. Bien que les modalités de suivi soient différentes, la démarche de gestion axée sur les résultats, soutenue par les donateurs, pousse à l'harmonisation du suivi et du compte rendu, quelle que soit l'origine du financement. D'ailleurs, comme le Bureau du Contrôleur l'a confirmé, l'outil de comptabilité budgétaire et financière de l'UNESCO (FABS)³³ permet de suivre l'exécution des projets par activités telles qu'elles sont définies dans les documents contractuels de projet. « *Il suffit, à la création du code budgétaire dans FABS, d'établir des sous-codes budgétaires (éléments WBS) dans le module PS³⁴* », qui est le module de gestion de projets de FABS.

Recommandation n° 9 : assurer une meilleure information, complétée au besoin par une formation, des responsables de projets sur la gestion de projets dans le système FABS.

45. Le Comité du patrimoine mondial a besoin d'une vision financière de l'ensemble des sources de financement utilisées par le Centre du patrimoine mondial. Mais les seuls tableaux de synthèse sont préparés à titre d'information par l'attaché d'administration du Centre, sous sa responsabilité, et sans méthodologie partagée ni processus de validation avec les autres unités concernées (BB, BOC et ERC).

46. Pour les financements extrabudgétaires, le montant le plus pertinent pour une approche consolidée des ressources du Centre est le montant disponible pour les deux années du biennium. Sur les tableaux de synthèse, la ventilation des dépenses de chaque projet extrabudgétaire entre les différentes lignes de la nomenclature du Fonds n'est pas validée par les responsables des projets. De plus, le logiciel comptable et budgétaire ne permet pas de suivre l'activité des nombreux prestataires extérieurs par nature de dépenses. 90 % des dépenses sur un fonds extrabudgétaire peuvent ainsi être retracées sur une seule ligne.

47. Le rapprochement des tableaux n° 1 et 3 pour le biennium 2008-2009 fait apparaître des différences significatives. Pour définir son budget (*tableau n° 1*), le Centre du patrimoine mondial retient les crédits de l'axe d'action IV.1, « Protection et conservation des biens culturels immobiliers et des biens naturels, en particulier par l'application effective de la Convention du patrimoine mondial », tels que les présente le document 34 C/5 pour le grand programme IV culture³⁵. Mais il ressort de l'intitulé même de l'axe d'action qu'il englobe des actions du secteur au-delà du périmètre du CPM. D'ailleurs, le document 34 C/5 fait apparaître sur le Résumé placé à la fin de l'introduction une ligne « dont WHC » à l'intérieur du secteur de la culture, sur laquelle sont portés des montants inférieurs : 12 254 100 dollars des États-Unis pour le budget ordinaire (au lieu de 13 766 800 dollars des États-Unis) et 9 398 000 dollars des États-Unis pour les ressources extrabudgétaires au lieu de 15 422 831 dollars des États-Unis³⁶. Le Centre a exposé que les crédits de l'axe d'action IV.1 incluent la contribution des autres services du secteur de la culture et des unités hors siège aux actions de protection du patrimoine mondial³⁷. Mais, dans un document présenté en juin 2009 au Comité (33^e session), le Centre du patrimoine mondial fait état de chiffres différents (*voir tableau n° 3*), pour le budget ordinaire en raison d'une différence de champ³⁸, mais aussi pour le Fonds du patrimoine mondial et surtout pour les ressources

³³ Finance and Budget System.

³⁴ WBS = Work Breakdown Structure (*Organigramme technique de projet*), PS = Project System.

³⁵ 34 C/5, p. 138 (en français) et annexe I, « Récapitulation, par axe d'action, des crédits du budget ordinaire et des ressources extrabudgétaires ».

³⁶ Sur l'annexe I du 34 C/5, ces ressources sont ajoutées à celles du Fonds du patrimoine mondial pour former le total des « ressources extrabudgétaires » (24 385 000 dollars des États-Unis).

³⁷ De l'ordre de 1,56 millions de dollars des États-Unis pour le budget ordinaire et de 6,02 millions de dollars des États-Unis pour les ressources extraordinaires.

³⁸ Les crédits alloués pour la mise en œuvre de la convention de La Haye du 14 mai 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé avaient été inscrits dans le 34 C/5 à la ligne du CPM puisqu'il était chargé de gérer la Convention de 1954 (décision DG/Note/07/02 du 25 janvier

extrabudgétaires qui comprennent notamment des ressources identifiées depuis le début du biennium (22,69 millions de dollars des États-Unis contre 9,40 millions de dollars des États-Unis ou 15,42 millions de dollars des États-Unis). Le CPM a répondu qu'il s'agit d'un « *document informel à seules fins d'information qui n'est pas certifié par BOC* ». Il est urgent de mettre en place un mécanisme de compte rendu fiable (*voir infra*).

48. Les dépenses ne sont pas consolidées par nature (*personnel, contrats, équipement ou maintenance, formation, frais de soutien*) entre les trois sources de financement. Il est impossible aussi de rattacher l'utilisation des fonds extrabudgétaires aux grandes lignes d'action définies par le Comité du patrimoine.

49. Afin de disposer d'une double ventilation des dépenses, par nature et par grande ligne d'actions, et de consolider l'information pour toutes les sources de financement, il serait nécessaire d'adopter une nomenclature des dépenses commune aux trois sources, de valider sa pertinence auprès des différents services concernés de l'UNESCO et auprès du Comité du patrimoine mondial. Un travail est en cours avec les services centraux de l'Organisation afin d'établir un cadre de compte rendu. Le Centre créerait des sous-codes budgétaires pour chaque projet extrabudgétaire afin de rattacher ces projets à une activité approuvée par le Comité. « *De même il est prévu que le Centre clarifie ses propositions pour gérer les engagements non liquidés qui ont été reportés de 2009 à 2010*³⁹. »

Recommandation n° 10 : établir, en collaboration avec le Bureau du budget et le Bureau du contrôleur, une information financière consolidée des trois sources de financement, selon un cadre fourni par le Comité et en utilisant une nomenclature (*par fonction et par nature*) compatible avec le système financier et budgétaire de l'Organisation. Pour les fonds extrabudgétaires, élaborer un tableau de bord pluriannuel faisant apparaître, année après année, les nouveaux engagements souscrits, les recouvrements opérés et le montant des fonds restant à engager. Fournir cette information chaque année au Comité.

4.3 La traçabilité de l'utilisation des fonds

50. Il existe de nombreux financements croisés entre fonds extrabudgétaires et programme ordinaire. Des personnels du Centre dont les postes sont financés directement sur les budgets opérationnels des projets extrabudgétaires⁴⁰, concourent ainsi à des actions permanentes, normalement financées sur le programme ordinaire, au titre notamment du secrétariat de la Convention. En sens inverse, des frais de gestion sont prélevés systématiquement sur les fonds extrabudgétaires en contrepartie des frais de structure engagés par l'UNESCO pour leur mise en œuvre (*voir supra*). Chaque collaborateur du Centre devrait être invité à indiquer la répartition de son temps de travail par ligne d'action et par projet. Il serait alors possible de calculer un coût complet de la mise en œuvre de chaque projet, et ensuite de réfléchir sur des bases claires à la fongibilité des crédits libres d'emploi. La démarche aurait d'ailleurs vocation à être étendue à terme aux lignes d'action principales.

Recommandation n° 11 : se mettre en mesure de calculer, en consultation avec le Bureau du budget, en procédant au besoin à une expérimentation à petite échelle, le coût complet de la mise en œuvre des projets, afin d'intégrer tous les coûts directs et indirects en relation avec un projet.

2007), mais cette gestion a été transférée en 2008 à la division des objets culturels et du patrimoine immatériel (note du Directeur général du 7 janvier 2008).

³⁹ Précision apportée en février 2010 par le Bureau du budget.

⁴⁰ 15,5 postes ALD, postes temporaires, assistance par surnuméraires et consultants.

4.4 Problématique du pilotage des moyens financiers du Centre

51. L'Auditeur externe souligne trois points. En premier lieu, 51 % des ressources du Fonds du patrimoine mondial vont aux organisations consultatives (*voir infra*). Celles-ci sont contractuellement tenues de fournir des états financiers détaillés. Le Centre n'exploite pas suffisamment ces états, alors que leur agrégation pourrait permettre de ventiler ses versements par grandes catégories de dépenses.

52. En deuxième lieu, l'existence de multiples projets extrabudgétaires à suivre, dont la taille moyenne est inférieure à 500 000 €⁴¹ et dont il faut rendre compte⁴² entraîne des coûts de transaction élevés : appels de fonds selon des échéanciers différents, comptes rendus à établir suivant des calendriers et des formats variés. Le Centre devrait s'efforcer de proposer un cadre type de compte rendu aux bailleurs.

53. En troisième lieu, le développement des partenariats privés doit s'accompagner de la définition d'engagements équilibrés pour chaque partie. Les partenariats visent à sensibiliser aux objectifs de la Convention et à mobiliser des fonds. Mais certaines conventions de partenariat conduisent le Centre du patrimoine mondial à devoir fournir des informations ou des prestations qui vont occasionner un coût pour lui, alors que les obligations de son partenaire ne sont pas définies avec précision. On peut citer à cet égard une convention avec un grand musée par laquelle le partenaire s'engage seulement à fournir « *un soutien en nature à l'UNESCO en aidant à la promotion du patrimoine mondial* », ou une convention cadre, sans projet ni engagements précis, signée en avril 2004 avec une ONG d'aide à la conservation, ou encore une convention signée en 2005 avec une agence de voyage en ligne, qui manque elle aussi de précision.

54. La vigilance est nécessaire également pour les risques d'image liés à l'utilisation de l'emblème du patrimoine mondial par des partenaires privés. Les *Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention* de 1972 posent certes des garde-fous, dans le cadre de la Convention de Paris de 1883 pour la protection de la propriété industrielle⁴³. Mais un groupe de haute horlogerie, avec lequel le Centre a signé un accord sur trois ans, a fait paraître, en décembre 2009, une publicité associant l'emblème du patrimoine mondial à sa marque sans demander préalablement l'autorisation du Centre, comme il y était contractuellement tenu. Le groupe industriel s'est engagé par téléphone à soumettre pour validation à l'UNESCO les futurs plans de parution des annonces publicitaires. D'autres partenariats posent la question de leur compatibilité avec les dispositions de la Convention sur l'utilisation de l'emblème par des agences de voyage⁴⁴.

Recommandation n° 12 : approfondir cette analyse grâce à l'audit décidé par l'Assemblée générale des États parties lors de sa 17^e session.

⁴¹ 416 881 euros en moyenne pour le biennium 2008-2009 : 120 732 dollars des États-Unis pour les projets non localisés, 540 558 dollars des États-Unis pour les projets en Afrique, 139 747 dollars des États-Unis dans les Pays arabes, 567 823 dollars des États-Unis en Asie & Pacifique, 145 000 dollars des États-Unis en Europe et Amérique du Nord, 1 814 389 dollars des États-Unis en Amérique Latine & Caraïbes.

⁴² 169 projets extrabudgétaires gérés au cours du biennium 2008-2009.

⁴³ *Orientations et principes régissant l'utilisation de l'emblème du patrimoine mondial*, adoptés en 1998 (22^e session, Kyoto), paragraphes 261 à 279 des *Orientations*. Cf. les *directives concernant l'utilisation du nom, de l'acronyme, de l'emblème et des noms de domaine Internet de l'UNESCO*, 2007 (34 C/26 et C/74).

⁴⁴ *Orientations*, paragraphe 275 g).

5. LE RÔLE DU CENTRE DANS LA GESTION DE LA LISTE DU PATRIMOINE MONDIAL

5.1 Problématique de la gestion de la Liste du patrimoine mondial

55. En 10 ans, le nombre de sites inscrits sur la Liste du patrimoine mondial a augmenté de 29 %, et celui des rapports sur l'état de conservation des biens présentés au Comité de 88 %. 186 des 191 États membres de l'UNESCO ont ratifié la Convention de 1972 ; 89 % ont établi une « *liste indicative* » des biens qu'ils ont l'intention de proposer d'inscrire (1476 biens au total).

Tableau n° 4 : Gestion de la Liste du patrimoine mondial

	2000	2003	2005	2006	2007	2008	2009
Sites sur la Liste	690	754	812	830	851	878	890
Dont pays OCDE (%)	49,6	49,2	48,3	47,9	47,9	47,7	47,7
États parties	160	176	180	182	183	185	186
Listes indicatives	112	132	145	151	157	162	166
Rapports sur l'état des biens	94	134	137	133	161	158	178

56. Trente-et-un des 890 biens de la Liste ont dû être inscrits sur la « *Liste du patrimoine mondial en péril* » car ils sont « *menacés de dangers graves et précis* »⁴⁵. 12 d'entre eux y figurent depuis plus de 10 ans, deux depuis plus de 20 ans⁴⁶. Pour nombre de biens, l'État partie n'a pas encore élaboré un projet de déclaration de valeur universelle exceptionnelle.

57. Ce constat fait ressortir la nécessité de maîtriser et de gérer au mieux les attentes vis-à-vis du Centre. C'est ainsi que le rééquilibrage de la Liste est une priorité du Comité intergouvernemental. Or les sites situés dans des pays en développement, des pays émergents ou des économies en transition appellent, tant au moment de leur inscription sur la Liste que pour leur suivi, des efforts proportionnellement plus importants que ceux qui sont implantés dans la zone OCDE.

5.2 L'inscription sur la Liste

58. Les principales étapes de l'inscription sur la Liste sont la préparation du dossier de nomination (*choix par l'État partie, qui passe par l'établissement de la « liste indicative », puis constitution de dossiers avec l'aide du Centre du patrimoine mondial*), l'envoi officiel du dossier (*avant le 1^{er} février*) au CPM qui vérifie qu'il est complet, puis le transmet aux « *organisations consultatives* » (*voir infra*), qui procèdent à son instruction technique et proposent un avis, enfin l'examen par le Comité intergouvernemental (*juin/juillet*) qui décide.

59. Les procédures 2007-2009 ont été examinées par sondage : deux dossiers ont été retenus par session du Comité⁴⁷. Les étapes suivies par ces dossiers n'appellent pas de remarques

⁴⁵ Convention de 1972, article 11 (4).

⁴⁶ La vieille ville de Jérusalem et ses remparts (1982, *voir infra*) et la zone archéologique de Chan Chan au Pérou (1986).

⁴⁷ 2007 (31^{ème} session) : l'Opéra de Sydney (*Australie*) et Les Dolomites (*Italie*) ; 2008 (32^{ème} session) : le Paysage culturel de Morne (*Maurice*) et le Temple Preah Vihear (*Cambodge*) ; 2009 (33^{ème} session) : le Mont Wutai (*Chine*) et l'œuvre de Le Corbusier (*Allemagne, Argentine, Belgique, France, Japon et Suisse*).

particulières. L'avis technique des organes consultatifs est généralement suivi. Mais le Comité, s'il suit en 2009 l'avis négatif de l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN) sur le dossier du Mont Wutai, présenté au titre des biens mixtes, inscrit le bien sur la Liste sur la base des critères culturels, alors que le rapport du Conseil international des monuments et des sites (ICOMOS) comportait des réserves. Le Comité opte de même pour un renvoi du dossier Le Corbusier aux États parties afin qu'il soit renforcé, alors que l'ICOMOS proposait d'en différer l'examen, jugeant la Liste des biens trop dispersée (22 sites) et mal assurée dans sa gestion.

5.3 Les relations avec les organisations consultatives

60. La Convention de 1972 dispose que le Directeur général de l'UNESCO « *prépare la documentation du Comité, l'ordre du jour de ses réunions et assure l'exécution de ses décisions* », et qu'il le fait en « *utilisant le plus possible les services* » de trois organismes consultatifs que la Convention cite : le Centre international d'études pour la conservation et la restauration des biens culturels (ICCROM), le Conseil international des monuments et des sites (ICOMOS) et l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN)⁴⁸. Les versements aux organisations consultatives sont en forte augmentation, sous l'effet de l'allongement de la Liste du patrimoine mondial et de la diversification des mesures de suivi. Imputés pour l'essentiel sur le Fonds du patrimoine mondial, ils se sont élevés à 3,25 millions de dollars des États-Unis en 2008-2009⁴⁹.

61. Les relations du Centre du patrimoine mondial avec l'ICOMOS ont été examinées. L'ICOMOS est une Organisation non gouvernementale à statut associatif qui mobilise des comités scientifiques composés de professionnels. Son intervention pour le compte du Centre consiste à émettre des avis indépendants élaborés selon une procédure interne codifiée. L'ICOMOS est totalement dépendante des versements de l'UNESCO, contrairement à l'UICN, qui dispose de partenariats avec d'autres bailleurs de fonds.

62. La question du positionnement du Centre et des organisations consultatives se pose de façon récurrente. La nécessité de clarifier leurs relations a encore été affirmée à la 33^e session du Comité⁵⁰. La Convention de 1972 fait référence au concours des organisations consultatives en ses articles 8 (3), 13 (7) et 14 (2). Elle laisse toutefois la place à une ouverture vers d'autres prestataires potentiels, et mentionne explicitement la possibilité de faire appel « *à d'autres organismes publics ou privés et à des personnes privées* » (article 13.7), ce qui est cohérent avec le Manuel administratif (article 10.2).

5.4 L'assistance aux États parties

63. La Convention de 1972 prévoit l'existence d'une assistance internationale aux États parties au titre des biens inscrits sur la Liste du patrimoine mondial, ou susceptibles de l'être. Elle est essentiellement financée sur le Fonds du patrimoine mondial. Une priorité est accordée aux biens inscrits sur la Liste du patrimoine mondial en péril.

64. Au 27 octobre 2009, 36 demandes d'assistance avaient été approuvées au titre du biennium 2008-2009 : 9 pour l'assistance préparatoire (219 000 dollars des États-Unis), 20 au titre de la conservation et de la gestion des sites (512 000 dollars des États-Unis) et 7 pour un motif d'urgence (385 000 dollars des États-Unis)⁵¹. Une trentaine de requêtes étaient en suspens dans

⁴⁸ Article 14, paragraphe 2, de la Convention, voir aussi l'article 13, paragraphe 7.

NB : ICCROM = International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property ; ICOMOS = International Council on Monuments and Sites.

⁴⁹ 2,69 millions de dollars des États-Unis en 2006-2007, 2,10 millions de dollars des États-Unis en 2004-2005, soit une augmentation de 54,7 % depuis 2004-2005.

⁵⁰ Rapport WHC-09/33.COM/5A.

⁵¹ Le Centre a mis en place en outre, en coopération avec l'ONG Fauna & Flora International, un Fonds de réponse rapide aux situations d'urgence dans les sites naturels.

l'attente de la réponse de l'État partie à des observations des organisations consultatives. Au total, l'assistance internationale aux États parties devrait être de l'ordre de 1,2 millions de dollars des États-Unis sur le biennium, quatre fois moins environ qu'en 2002-2003. Une proportion croissante de dotations qui stagnent va, en effet, à d'autres usages, notamment à la rémunération des organisations consultatives (*voir supra*).

65. La mise en œuvre des actions d'assistance fait l'objet de plafonds d'intervention qui peuvent paraître bas⁵². Le mécanisme de prise de décision est partagé de manière complexe entre le directeur du Centre⁵³, le président du Comité⁵⁴ et le Comité lui-même. Depuis deux ans, une instance associant le secrétariat et les organisations consultatives est, en outre, appelée à émettre un avis.

66. Une évaluation des actions d'assistance a débouché en 2006 sur la recommandation de mesures d'amélioration des procédures⁵⁵. Le Comité a demandé un élargissement et un approfondissement de « l'évaluation de l'impact de l'assistance internationale » sur la base d'informations fiables⁵⁶.

5.5 La capacité de gestion du Centre en matière de sites naturels

67. Fin 2009, la Liste du patrimoine mondial comprenait 176 sites « naturels » et 25 sites « mixtes » ; 85 sites sont à la fois classés au Patrimoine mondial et reconnus comme « Réserves de biosphère ». Les sites du Patrimoine mondial représentent quelque 10 % de la surface des aires protégées au niveau mondial ; de plus, nombre d'entre eux se situent au cœur d'espaces naturels (*notamment forestiers*) extrêmement étendus. Lors de sa session de Vilnius en 2006, le Comité du patrimoine mondial a adopté une Stratégie pour le patrimoine naturel, qui insiste sur l'amélioration constante des capacités de gestion des sites, sur l'approche écosystémique et sur la biodiversité.

68. Une stratégie de collaboration a été établie entre le Centre du patrimoine mondial et le secteur des sciences de l'UNESCO, engagé dans le programme « L'Homme et la Biosphère ». Des coopérations ont été initiées aussi avec l'Agence spatiale européenne, avec la Convention sur la Diversité Biologique et le PNUD, ainsi qu'avec la Fondation des Nations Unies.

69. Mais les capacités d'action du Centre paraissent limitées. Au moment de l'audit, seuls quatre spécialistes de programme du Centre⁵⁷ disposaient d'une qualification scientifique avérée dans les questions liées aux sites naturels. L'instruction du 7 janvier 2008 du Directeur général prévoyant que chacune des sections régionales du Centre doit disposer d'un agent qualifié en matière de patrimoine naturel ne peut donc être respectée.

⁵² 30 000 dollars des États-Unis pour les actions préparatoires et 10 000 dollars des États-Unis pour les opérations de promotion.

⁵³ Compétent dans la limite de 5 000 dollars des États-Unis.

⁵⁴ Dans les limites de 10 000 dollars des États-Unis (*promotion*), 30 000 dollars des États-Unis (*préparation, coopération technique et formation*) et 75 000 dollars des États-Unis (*assistance d'urgence*).

⁵⁵ Révision du formulaire de demande, sélection d'indicateurs de suivi, nouvelles modalités de rapport (30^e session, Vilnius, WHC-06/30.COM/14A).

⁵⁶ Décision 30 COM 14A (paragraphe 6.b).

⁵⁷ Auxquels s'ajoute le directeur adjoint du Centre, spécialiste du patrimoine naturel, qui suit d'assez nombreux programmes, en sus de ses tâches de direction.

6. EXAMEN DE QUELQUES ACTIONS DE PRESERVATION DU PATRIMOINE MONDIAL

6.1 Le site de la vieille ville de Jérusalem et ses remparts

70. Le site de la vieille ville de Jérusalem et de ses remparts a été inscrit sur la Liste du patrimoine mondial en 1981 à la demande de la Jordanie. Il a été placé l'année suivante sur la Liste du patrimoine mondial en péril. Les risques identifiés étaient une perte significative de l'authenticité historique, une moindre protection du bien en raison d'une modification de son statut juridique et une mise en péril du fait du plan d'urbanisme. L'UNESCO a affecté à ce bien des fonds extrabudgétaires pour un montant d'environ 4 millions de dollars (4 millions de dollars des États-Unis) depuis 1988.

71. L'engagement de l'Organisation est fort depuis l'annonce en 2001 par le Directeur général, approuvé par la Conférence générale (2003), d'une initiative pour la préparation d'un plan d'action global, soutenue par le Conseil exécutif et par la Conférence générale⁵⁸. Il s'est marqué par la mise au point, avec l'aide d'un Comité international d'experts et le soutien de la Coopération italienne, d'un « *Plan d'action pour la sauvegarde du patrimoine culturel de la vieille ville de Jérusalem et ses remparts* », approuvé en 2007 par la Conférence générale, le Conseil exécutif et le Comité du patrimoine mondial⁵⁹. Le Comité du patrimoine mondial a invité la communauté internationale des bailleurs de fonds à soutenir, par des financements extrabudgétaires, des activités de sauvegarde, « *en particulier dans le cadre du Plan d'action* »⁶⁰. Il estime toutefois que « *la conjoncture politique ne permet pas à ce stade de définir un état de conservation souhaité en vue du retrait du bien de la Liste du patrimoine mondial en péril* ».

72. Parallèlement mais de façon distincte, l'UNESCO a défini et mis en œuvre à Jérusalem, le « *mécanisme de suivi renforcé* », en exécution d'une décision du Conseil exécutif à sa 176^e session⁶¹, qui faisait suite à une mission spéciale du Centre du patrimoine mondial, de l'ICOMOS et de l'ICCROM dépêchée par le Directeur général en février 2007. Le « *suivi renforcé* » consiste à examiner l'état d'un bien en danger de perdre sa valeur universelle exceptionnelle à intervalles rapprochés au lieu d'une fois par an. Il porte à Jérusalem sur l'état de conservation de la « *Rampe des Maghrébins* »⁶². La question principale est celle des fouilles archéologiques et des plans d'urbanisme dans un site du Patrimoine mondial.

73. Le Comité du patrimoine mondial a examiné, dans sa dernière session, un rapport de suivi établi en février 2009 (le 6^e). Il a notamment regretté, comme le Conseil exécutif⁶³, le report d'une réunion de suivi technique avec les experts jordaniens et ceux du Waqf qu'il avait souhaitée et il a demandé « *un rapport du Centre du patrimoine mondial au moins tous les trois mois* », jusqu'à sa 34^e session.

⁵⁸ 31^e, 32^e (résolution 32 C/39) et 33^e (33 C/13) sessions de la Conférence générale 170^e session (octobre 2004) du Conseil exécutif (170 EX/10 Rév).

⁵⁹ Décisions 31 COM/7A.18, 177 EX/19 et 34 C/47. Projet 534RAB4001 (454 460 dollars des États-Unis).

⁶⁰ Décision 33 COM/7A.18 (Séville, 2009), documents 182 EX/15 et 35 C/16 ; projets en cours 549RAB4000 (Commission européenne, 0,7 M€) et 570RAB4002 (Fondation Leventis, 0,27 millions de dollars des États-Unis).

⁶¹ Décision 176 EX/session plénière spéciale et décisions du Comité du patrimoine mondial (31 COM 5.2 de 2007 et 32 COM 7A.18 de 2008), qui prévoient une période d'expérimentation de deux ans.

⁶² Rampe conduisant de la place du Mur occidental (*Mur des Lamentations*) à la Porte des Maghrébins du Haram ash-Sharif (Esplanade du Temple).

⁶³ Décisions 181 EX/5 (III) et 182 EX/5 (II).

Recommandation n° 13 : dans l'évaluation future du mécanisme de suivi renforcé⁶⁴, bien définir les modalités de diffusion et de discussion des rapports à périodicité rapprochée qui font l'intérêt de cette procédure.

6.2 L'opération de réinstallation de l'obélisque d'Axoum

74. Les ruines de l'ancienne capitale du royaume d'Axoum ont été inscrites sur la Liste du patrimoine mondial en 1980. L'une des sept stèles de la nécropole d'Axoum, brisée en cinq morceaux quand Axoum fut dévastée au X^e siècle, avait été amenée à Rome en 1937, réassemblée et érigée près de l'Arc de Constantin. En application du traité de paix entre l'Italie et l'Éthiopie (1949), elle a été restituée à ce pays. L'Italie a financé et conduit le démontage du monolithe en trois éléments et son transport par avion en avril 2005. Elle s'est engagée envers l'Éthiopie, en 2004, à « *financer la réinstallation et la restauration de l'Obélisque sur le site archéologique d'Axoum, qui seront exécutées par l'UNESCO avec le soutien technique d'experts italiens en collaboration avec la partie éthiopienne* »⁶⁵. Le fonds en dépôt italien pour la conservation du site du patrimoine mondial d'Axoum s'élève à 5,07 millions de dollars des États-Unis⁶⁶.

75. L'UNESCO a souligné la « *prouesse technique* » qu'a été l'opération⁶⁷. L'Auditeur externe souhaite, pour sa part, mettre l'accent sur deux points. Le premier est la gestion administrative du projet. Après une phase d'études préliminaires conduites par le cabinet d'architectes qui avait supervisé l'opération de démontage du monolithe en Italie, le sous-directeur général pour la culture alors en fonctions obtint du Directeur général en juillet 2005, à la demande du Centre du patrimoine mondial, une dérogation aux règles d'attribution des contrats pour l'opération de réinstallation proprement dite, dérogation confirmée en janvier 2006⁶⁸. Toutefois, en octobre 2006, le Contrôleur financier recommanda de revenir aux procédures normales, eu égard notamment aux positions prises par le Conseil exécutif⁶⁹. Le Comité des marchés refusa la dérogation demandée par le Centre. L'appel à concurrence ne suscita qu'une offre, celle de l'entreprise qui avait démonté le monolithe.

76. À la demande du sous-directeur général pour la culture, IOS conduisit au premier semestre 2007 une enquête sur le processus de choix du cabinet d'architectes. Le rapport d'IOS⁷⁰ souligna que le Directeur général n'avait pas été informé en juillet 2005, non plus que le sous-directeur général à la culture, que le Comité des marchés avait demandé une expertise d'un architecte indépendant sur le choix du maître d'œuvre⁷¹. La dérogation aux règles de concurrence avait donc été obtenue sur la base d'une information incomplète. IOS estima que la procédure suivie depuis novembre 2006 était, en revanche, conforme aux procédures de l'UNESCO, mais recommanda que la convenance des prix fût l'objet d'une expertise indépendante. Le cabinet d'architectes et l'entreprise de travaux publics soumissionnaire avaient, en effet, été en relations durant la phase d'études préliminaires. Un expert indépendant, choisi après appel à concurrence, estima que les prix indiqués dans l'estimation du maître d'œuvre étaient raisonnables. Le comité des marchés

⁶⁴ Décision 33 COM 7.2 précitée (2009), rapport demandé pour 2011.

⁶⁵ Mémorandum d'accord du 18 novembre 2004 et lettre du 15 octobre 2004 de la Délégation permanente de l'Italie à l'UNESCO.

⁶⁶ Projet 534 ETH 4000 – 2005-2009 ; 4,84 millions dollars des États-Unis engagés au 15 décembre 2009.

⁶⁷ *Patrimoine mondial*, n° 51, octobre 2008.

⁶⁸ Décisions du Directeur général du 8 juillet 2005 (*memo ADG/CLT/05/067 du même jour*) et du 6 janvier 2006 (*memo WHC/DIR/06/02 du 5 janvier 2006*).

⁶⁹ Mémo DCO/1/06/355 du 27 octobre 2006, approuvé par le Directeur général, qui fait référence au rapport de l'Auditeur externe sur le Bureau de Brasilia.

⁷⁰ Rapport 2007/05 du 24 mai 2007.

⁷¹ Avis du Comité des marchés du 7 juillet 2005.

émit alors un avis favorable sur les projets de contrats avec l'entreprise de travaux publics et avec le cabinet d'architectes⁷².

77. Il est à peine besoin de souligner, après IOS, que la procédure suivie en 2005 et 2006 était contraire aux règles de l'Organisation. La suite de la procédure n'appelle pas d'observation⁷³.

78. La seconde remarque porte sur les délais. Le projet initial faisait état d'une réinstallation de la stèle « *début 2007, comme attendu par les autorités éthiopiennes* »⁷⁴. Le délai fut ensuite fixé à 18 mois à compter de juin 2006. En raison de retards dans le transfert des fonds et de l'arrêt des procédures administratives dans l'attente des conclusions de l'enquête diligentée par IOS, les travaux n'ont démarré qu'au début de l'été 2007, les équipes n'ont été à pied d'œuvre à Axoum qu'en octobre 2007. La réinstallation de la stèle a été célébrée le 4 septembre 2008⁷⁵, peu avant la fin de l'an 2000 du calendrier éthiopien. Mais ce ne fut qu'en février 2009 que le cabinet d'architectes put certifier que l'entreprise avait rempli ses obligations contractuelles.

6.3 Les sites du Patrimoine mondial en République démocratique du Congo

79. Les cinq sites du Patrimoine mondial que compte la République démocratique du Congo (RDC) ont été inscrits sur la liste des sites en péril entre 1994 et 1999 en raison des menaces créées par les troubles civils. Ils sont menacés par le braconnage d'ivoire ou de viande de brousse, l'exploitation forestière ou minière illégale et l'installation de populations refluant des zones de conflits.

80. L'UNESCO met en œuvre depuis 2000 un programme de « *protection des sites du Patrimoine mondial en RDC – Biodiversité dans les régions de conflits armés* ». Ce programme a été doté de 7,14 millions de dollars des États-Unis de fonds extrabudgétaires depuis 2000⁷⁶. Toutefois, seulement un tiers de la contribution promise par la Fondation des Nations Unies pour la phase 2005-2010 a été versé par l'intermédiaire du FNUPI, faute pour l'association partenaire d'avoir pu apporter à la Fondation un montant égal de fonds⁷⁷. Une évaluation à mi-parcours (*septembre 2007*) a permis de clôturer l'opération dans les règles. Une enveloppe de 2,2 millions d'euros⁷⁸ est en cours d'approbation pour une 3^e phase 2010-2012.

81. L'action de l'UNESCO – et du Centre du patrimoine mondial – se situe largement au niveau du dialogue avec les acteurs nationaux de la conservation, avec les autorités nationales et locales, ainsi qu'avec les autorités de fait dans certaines zones. L'office stratégique « *de plate-forme de rencontre et de médiateur impartial (honest broker)* », assigné à l'UNESCO en matière de protection du patrimoine par la Stratégie à moyen terme⁷⁹, trouve ici à s'appliquer. Le Centre du patrimoine mondial ne désespère pas ainsi d'obtenir que la réunion au niveau ministériel promise en 2004⁸⁰, demandée par le Comité en 2007 et promise à nouveau pour 2008, se tienne un jour⁸¹. Il fait état aussi de la préparation d'un mémorandum d'accord sous son égide, entre la MONUC et

⁷² Avis du Comité des marchés du 15 juin 2007 (*contrat signé le 3 juillet pour le segment 1, 1 444 495 dollars des États-Unis*) et du 23 juillet 2007 (*contrat signé le 14 août 2007, 446 637 dollars des États-Unis*).

⁷³ Un contrat fut notamment signé avec la même entreprise pour le segment 2 de la phase 2 (1,89 million de dollars des États-Unis).

⁷⁴ Note du secteur des relations extérieures et de la coopération (ERC/CFS) du 10 mars 2006.

⁷⁵ Document 180 EX/62.

⁷⁶ 4,13 millions dollars des États-Unis de la Fondation des Nations Unies - UNF (3,33 millions de dollars des États-Unis versés par le FNUPI, projet 243ZA14070), 2,41 millions de dollars des États-Unis de la Belgique (projets 517DRC4000 et 4001) et 0,6 millions de dollars des États-Unis de l'Italie (projets 534DRC4000 et 4001).

⁷⁷ 0,4 millions de dollars des États-Unis sur 1,2 millions de dollars des États-Unis.

⁷⁸ 2 millions d'euros de la Belgique, 0,2 millions d'euros de l'Espagne.

⁷⁹ Stratégie à moyen terme 2008-2013, paragraphe 106.

⁸⁰ Conférence sur le Patrimoine en péril en RDC (septembre 2004), déclaration du Vice-président de la RDC.

⁸¹ Décisions 31 COM 7A.32 (2007), 32 COM 7A.31 (2008) et 33 COM 7A.31 (2009).

son partenaire congolais, l'ICCN⁸². Il considère que sans le projet *Conservation de la biodiversité dans les régions de conflit armé* et l'action de l'ICCN sur le terrain, « *il ne resterait pas grand chose des ressources des sites du Patrimoine mondial*⁸³ ».

82. Les sites en RDC ont fait en outre l'objet, après Jérusalem (*voir supra*), d'une des premières applications du mécanisme de suivi renforcé, après le massacre de gorilles de montagne dans le parc national des Virunga en juillet 2007.

6.4 L'abattage illégal de forêts et les exploitations minières

83. Quatre-vingt-dix-sept sites du Patrimoine mondial sont des massifs forestiers. Ils ont fait notamment l'objet dans le biennium 2008-2009 de sept projets financés sur ressources extrabudgétaires d'un montant total de 13,43 millions de dollars des États-Unis.

84. Le Comité du Patrimoine mondial est informé chaque année des menaces que représentent pour la préservation du caractère exceptionnel des sites les activités de déforestation ou d'abattage illégal de forêts, les exploitations minières et les recherches d'hydrocarbures : « *délivrance de licences d'exploitation minière couvrant le bien* », « *trafic illégal de bois, de minéraux et d'ivoire* », « *projets de prospections pétrolières envisagés y compris dans le bien* », « *développement des activités minières près du bien et de sa zone tampon* », « *possibilité de créer une enclave destinée à l'exploitation minière dans une des composantes du bien* », « *augmentation de l'abattage illégal ainsi que des autres exploitations illégales des ressources* »⁸⁴.

85. La Convention met à la disposition du Comité et du Centre du patrimoine mondial des moyens de pression : le Comité « *prie instamment l'État partie de s'assurer que l'évaluation totale des concessions minières [...] soit entreprise avant le début de toute activité* », ou « *regrette que l'État partie n'ait pas suivi la procédure détaillée dans [...] les Orientations [...]* », ou encore demande à l'État partie de « *déclarer sans ambiguïté qu'aucun engagement n'a été pris concernant des concessions d'exploitation minière dans le périmètre du bien inscrit* »⁸⁵.

86. Ces moyens sont renforcés pour les biens inscrits sur la « *Liste du patrimoine mondial en péril* » : rapports détaillés annuels, pression pour « *une proposition d'état de conservation souhaité en vue du retrait du bien de la Liste du patrimoine mondial en péril* », « *mécanisme destiné à promouvoir la collaboration internationale en faveur du bien* »⁸⁶. La menace d'une « *inscription probable du bien sur la Liste du Patrimoine mondial en péril* » a d'ailleurs été utilisée, en 2009, par le Comité pour essayer de susciter une réponse, attendue depuis 2004, aux nombreux facteurs d'érosion graduelle du patrimoine des forêts tropicales ombrophiles de Sumatra⁸⁷.

87. Des « *mesures de suivi réactif* » peuvent s'y ajouter, au risque de superposer des procédures aux objectifs voisins⁸⁸.

88. Il reste qu'une gestion efficace de la Liste face à ces menaces suppose, d'une part, une identification précise de celles-ci et une information en temps réel du Centre du Patrimoine mondial et, d'autre part, une coopération avec les acteurs économiques et sociaux d'un développement durable.

89. Sur le premier point, le rôle principal revient aux autorités nationales, ce qui implique un dialogue continu entre le Centre du patrimoine mondial et les Délégations nationales. Le Centre

⁸² Institut congolais pour la conservation de la nature.

⁸³ *Patrimoine mondial dans le bassin du Congo*, Centre du patrimoine mondial, 2009.

⁸⁴ Exemples pris dans les documents de la 33^e session, de juin 2009 : décisions 33 COM.7A.2, 7A.4, 7A.8, 7B.1, 7B.31 et 7B.147.

⁸⁵ Exemples : décisions 33 COM.7B.1, 7B.8 et 7B.31.

⁸⁶ Exemples : décisions 33 COM.7A.3 et 7B.34.

⁸⁷ Décision 33 COM 7B.15.

⁸⁸ Exemples : décisions 33 COM.7A.8 et 7A.4).

peut s'appuyer aussi sur l'expertise de l'UICN, celle de ses propres spécialistes et sur la méthodologie développée par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) sur les évaluations d'impact environnemental.

90. Sur le second point, la Déclaration de position de 2003 du Conseil international des mines et des métaux⁸⁹ sur les activités minières et les zones protégées, élaborée avec l'appui du Centre du patrimoine mondial⁹⁰, apparaît comme une bonne pratique à promouvoir dans d'autres secteurs, notamment ceux de l'exploration et de l'exploitation d'hydrocarbures ou des industries forestières. En revanche, un guide de gestion des sites naturels réalisé par une compagnie pétrolière sous la supervision du Centre du patrimoine mondial reste d'un caractère très général⁹¹.

Recommandation n° 14 : rechercher l'élaboration avec les acteurs concernés de documents énonçant les bonnes pratiques à observer pour les activités envisagées dans des biens du Patrimoine mondial, leur zone-tampon ou l'écosystème dans lequel ils s'insèrent.

91. Constatant que le braconnage, l'exploitation d'hydrocarbures et la réduction unilatérale de 90 % de la superficie du site protégé avaient enlevé à celui-ci sa valeur exceptionnelle, le Comité a accédé en 2007 à la demande de l'État partie et retiré de la Liste du patrimoine mondial le Sanctuaire de l'oryx arabe (Oman)⁹². Plusieurs Délégations ont souligné toutefois que cette décision de retrait, qui était une « première »⁹³, marquait un échec du Comité dans la protection de la valeur exceptionnelle et universelle d'un site de la Liste⁹⁴.

6.5 Le patrimoine mondial et le tourisme

92. En 1972, date d'adoption de la *Convention du patrimoine mondial*, 190 millions d'arrivées internationales de touristes avaient été enregistrées ; en 2008, leur nombre s'est élevé à 924 millions⁹⁵. En 2012, lorsque la Convention fêtera son quarantième anniversaire, leur total aura dépassé le milliard ; le cap du milliard et demi est prévu à l'horizon 2020. Il est estimé qu'un objectif culturel est présent parmi les motivations des visiteurs pour 20 % des déplacements internationaux. Les déplacements intérieurs – pour lesquels il n'existe pas d'estimation précise – représenteraient entre cinq et sept fois le nombre des arrivées internationales.

93. Le mot « *tourisme* » n'apparaît pas dans la Convention de 1972. Elle fait toutefois obligation aux États d'assurer, non seulement « *l'identification, la protection (et) la conservation* » du patrimoine culturel et naturel, mais aussi « *sa mise en valeur* » (*article 4*). Le Comité du patrimoine mondial a adopté en 2001 un Programme de tourisme axé sur le développement durable.

94. Cette « *Initiative du patrimoine mondial pour un tourisme durable* » a soulevé un réel intérêt au sein des États parties à la Convention et auprès des institutions internationales. Néanmoins, son impact semble se résumer à l'organisation d'une demi-douzaine de réunions ou séminaires techniques et à quelques modestes travaux de recherche sur la relation patrimoine-tourisme et sur l'impact, difficile à mesurer, du classement dans la Liste du patrimoine mondial sur la fréquentation des sites. L'Unité tourisme du Centre, créée en 2008, ne comptait plus fin 2009 qu'une seule personne, en situation administrative précaire de surcroît.

⁸⁹ CIMM (ou ICMM – *International Council on Mining or Metals*), organisation industrielle issue en 2002 de l'ICME (*International Council on Metals and the Environment*).

⁹⁰ 23^e session du Comité du Patrimoine mondial (Marrakech, 1999), groupe de travail mixte institué par la 24^e session (Cairns, 2000).

⁹¹ *Business Planning for Natural World Heritage Sites – A toolkit*, juin 2008.

⁹² 31^e session, Christchurch, juin 2007.

⁹³ Un deuxième site, celui de la Vallée de l'Elbe à Dresde, a été retiré de la Liste en juin 2009.

⁹⁴ Convention de 1972, article 6, paragraphe 1.

⁹⁵ Source et définition : Organisation mondiale du tourisme.

95. Au moment de l'audit, le Centre était dans l'incapacité de répondre à des questions simples sur l'impact du tourisme pour les sites du patrimoine mondial, telles que le nombre des visiteurs accueillis par les 890 sites ou le montant des recettes procurées par les visites. Pourtant, la pression s'accroît sur nombre de ces sites, victimes d'une sur-fréquentation en l'absence d'une planification adéquate et d'un mode de gestion approprié. Dans certains cas, l'appartenance au patrimoine mondial et la notoriété accrue qui en résulte apparaissent contre-productives. Cet impact négatif du tourisme menace de s'aggraver avec le doublement attendu des flux sur la période 2000-2020.

Recommandation n° 15 : inclure systématiquement la référence au tourisme dans le plan de gestion à joindre aux propositions d'inscription sur la Liste du patrimoine mondial. Faire obligation aux gestionnaires des sites de recueillir et présenter chaque année des informations sur la fréquentation touristique des sites et sur les ressources qui en découlent. Compléter en ce sens les Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial.

Commentaires de la Directrice générale :

La Directrice générale remercie le Commissaire aux comptes pour son rapport d'audit sur le Centre du patrimoine mondial du secteur de la Culture de l'UNESCO. Elle prend acte des recommandations formulées dans le rapport et s'efforcera de les mettre en œuvre, tout en notant qu'un accord préalable du Comité du patrimoine mondial serait nécessaire pour les recommandations 13 et 15.



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

Conseil exécutif
Cent quatre-vingt-quatrième session

184 EX/8
Partie III Corr.

PARIS, le 1^{er} avril 2010
Original français

Point 8 de l'ordre du jour provisoire

RAPPORTS DU COMMISSAIRE AUX COMPTES

PARTIE III

**RAPPORT D'AUDIT SUR LE CENTRE UNESCO
DU PATRIMOINE MONDIAL (WHC)**

CORRIGENDUM

La modification ci-après doit être apportée au document 184 EX/8, partie III :

Paragraphe 61, supprimer la dernière phrase et la remplacer par la phrase suivante : « Le Centre du patrimoine mondial examine avec l'ICOMOS et les autres organisations consultatives les améliorations qu'il serait nécessaire d'apporter aux dispositions contractuelles définissant les services à rendre par elles ».



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

Conseil exécutif
Cent quatre-vingt-quatrième session

184 EX/8
Partie IV

PARIS, le 19 février 2010
Original français

Point 8 de l'ordre du jour provisoire

RAPPORTS DU COMMISSAIRE AUX COMPTES

PARTIE IV

RAPPORT D'AUDIT
SUR LA GESTION DU PROGRAMME D'ÉDUCATION POUR LES SITUATIONS
D'URGENCE ET DE RECONSTRUCTION (PEER) DE L'UNESCO

Résumé

Conformément à l'article 12.4 du Règlement financier, le Commissaire aux comptes présente son rapport d'audit sur la gestion du Programme régional d'éducation pour les urgences et la reconstruction (PEER) de l'UNESCO.



Commissariat aux comptes
de l'Organisation des Nations Unies
pour l'éducation, la science et la culture
UNESCO



**Rapport d'audit
sur la gestion du Programme d'éducation
pour les situations d'urgence
et de reconstruction (PEER) de l'UNESCO**

Sommaire

1.	INTRODUCTION	1
2.	PRÉSENTATION DU PROGRAMME PEER	1
	2.1 Objectifs du programme PEER	1
	2.2 Dotations budgétaires du programme PEER	2
3.	OBSERVATIONS SUR L'ORGANISATION DU PROGRAMME.....	3
	3.1 La restructuration du Programme PEER en 2008.....	3
	3.2 Le personnel.....	3
	3.3 Les relations contractuelles.....	4
	3.3.1 Les contrats de consultants	4
	3.3.2 Les contrats d'honoraires.....	4
	3.4 Les locaux et l'inventaire	5
	3.5 Les procédures comptables et budgétaires.....	6
4.	OBSERVATIONS SUR LA GESTION DES PROJETS	7
	4.1 Observations transversales.....	7
	4.2 Somalie	7
	4.2.1 Programme intégré pour le renforcement de l'éducation secondaire en Somalie	7
	4.2.2 Personnes déplacées et jeunes ex-miliciens	8
	4.3 Corne de l'Afrique.....	9
	4.4 Afrique subsaharienne	10
5.	PERSPECTIVES POUR LE PROGRAMME PEER	11
	5.1 Articulation avec le Bureau UNESCO de Nairobi.....	11
	5.2 Place de PEER au sein de l'UNESCO	12
6.	CONCLUSION.....	13

1. INTRODUCTION

1. Le contrôle de la gestion du Bureau régional et multipays de l'UNESCO¹ à Nairobi (voir le rapport 182 EX/47), qui a eu lieu du 25 mai au 5 juin 2009, a été étendu à l'examen du Programme régional d'éducation pour les urgences et la reconstruction (PEER²). Les bureaux du coordinateur de PEER et de ses collaborateurs se trouvent d'ailleurs dans le même bâtiment du complexe de Gigiri que le Bureau de l'UNESCO.

2. Les auditeurs ont rencontré le Sous-directeur général du Département Afrique au siège de l'UNESCO. À Nairobi, ils ont examiné les dossiers de personnel, les contrats et les dossiers de six projets et ont procédé à des sondages sur l'inventaire et sur les pièces comptables.

3. Les auditeurs ont rencontré plusieurs fois le coordinateur du programme, l'attachée d'administration et les responsables de programme. Une réunion de travail a en outre été organisée avec des intervenants de terrain et des consultants venus à Nairobi pour une session de formation. Les auditeurs ont apprécié la coopération des uns et des autres.

2. PRÉSENTATION DU PROGRAMME PEER

2.1 Objectifs du programme PEER

4. Les objectifs assignés au programme PEER, programme lancé en 1993 à Mogadiscio, ont été redéfinis à plusieurs reprises. Le champ de ses interventions a été élargi, puis resserré. Son rattachement administratif par rapport aux services du siège et au réseau de l'UNESCO sur le terrain a lui aussi varié. Le programme n'est stabilisé dans ses missions et ses structures que depuis 2006.

5. Le programme était, lors de sa création, rattaché au Bureau de l'UNESCO qui existait alors en Somalie. Il visait à faire de l'éducation une réponse humanitaire dans des pays et des régions dévastés par des situations complexes d'urgence ou des calamités naturelles.

6. En mars 1994, le Directeur général l'a placé sous l'autorité du Directeur général adjoint (DDG)³, en lien avec le Programme de la culture de la paix.

7. Le Directeur général a précisé en février 1997 que le programme PEER devait « *répondre rapidement aux situations d'urgence telles qu'elles apparaissent dans le monde* » et apporter ainsi « *une contribution décisive au développement des activités liées à la culture de la paix* »⁴. PEER passait alors sous l'autorité du Sous-Directeur général chargé de la coordination des activités en faveur des groupes cibles prioritaires et de groupes spécifiques de pays (ADG/DRG).

8. L'année suivante (janvier 1998), PEER était restructuré et recentré sur l'Afrique. Il devenait un programme régional : « *En Afrique centrale, dans la Corne de l'Afrique et dans la région des Grands Lacs, ce nouveau dispositif, dénommé Programme régional de l'UNESCO pour l'éducation d'urgence et la culture de la paix, sera appelé à lancer et à mener à bien, avec les bureaux hors-Siège concernés, des initiatives concrètes en faveur de la culture de la paix et des programmes, éducatifs notamment, au bénéfice des réfugiés et des personnes déplacées* »⁵. PEER restait sous l'autorité du Sous-Directeur général ADG/DRG, en collaboration toutefois avec les sous-directeurs

¹ Rapport présenté le 18 septembre 2009 devant la Commission financière et administrative durant la 182^e session du Conseil exécutif.

² Regional Programme of Education for Emergencies and Reconstruction.

³ Lettre circulaire DG/Note/94/14 du 11 mars 1994.

⁴ Lettre circulaire DG/Note/97/16 du 21 février 1997.

⁵ Lettre circulaire DG/Note/98/4 du 23 janvier 1998.

du Département Priorité Afrique (DDG/AFR), des relations extérieures (ADG/BRX) et de l'éducation (ADG/ED).

9. Durant cette période, PEER a notamment conduit, avec un financement de la Commission européenne, des activités d'impression de manuels, de formation des enseignants et d'évaluation pour l'éducation primaire en Somalie (2000-2002) et, avec un financement de la Commission européenne et du Gouvernement italien, un programme d'éducation civique pour la paix, la démocratie et le développement en Somalie (2001-2003). Il a fait l'objet de deux audits internes en 2001 et 2003.

10. Le Directeur général adjoint a décidé en juin 2004 que PEER serait désormais « *considéré comme un programme intersectoriel* » : le Département Afrique « *fournira la supervision générale et le soutien pour PEER et coordonnera les contributions des secteurs et services concernés* »⁶. « *Une ligne budgétaire spécifique à PEER sera accordée à AFR pour le soutenir et pour lui permettre de jouer son rôle de coordination.* »

11. Après une période durant laquelle PEER avait été, à titre provisoire, dirigé par le Bureau UNESCO de Bujumbura⁷, un coordinateur a été nommé en septembre 2006⁸, et envoyé à Nairobi où le Bureau de l'UNESCO venait de recevoir compétence pour la Somalie, « *afin de favoriser la participation de l'UNESCO aux mécanismes de consultation et aux actions menées par le système des Nations Unies* »⁹. Comme l'exposait le Directeur général en octobre 2007, « *l'accent est ainsi mis sur la dimension coordonnée et intersectorielle de l'action de l'Organisation, qui prend appui, sur le terrain, sur le bras opérationnel que constitue le programme régional UNESCO-PEER doté d'un coordinateur et composé de trois antennes à Mogadiscio, Hargeisa et Garoowe, assurant une présence effective de l'Organisation en Somalie* »¹⁰.

12. Le Sous-Directeur général du Département Afrique réaffirmait en septembre 2006 le caractère régional du programme : « *La coopération de l'Organisation avec la Somalie se trouvant désormais officiellement sous la tutelle du Bureau de Nairobi, le Programme PEER se concentrera, quant à lui, sur sa mission générale et sur son élargissement vers d'autres régions d'Afrique* »¹¹. Le Programme 2008-2009 a confirmé que le Programme PEER, « *expression d'une ambition nouvelle* », se verrait « *doté de moyens renforcés afin de lui permettre de mieux répondre aux besoins croissants sur le continent en matière d'éducation d'urgence* »¹².

2.2 Dotations budgétaires du programme PEER

13. PEER dispose de 370 000 \$ pour le biennium 2008-2009 sur le budget régulier (34 C/5) au titre du Département Afrique¹³, dont 70 000 \$ pour renforcer la coopération du Programme avec le Bureau régional de Dakar pour l'éducation en Afrique (BREDA). Le financement du BREDA est destiné à des projets en République démocratique du Congo, en Côte d'Ivoire et en Guinée Bissau.

14. Le budget de 300 000 \$ couvre les dépenses générales de fonctionnement (100 000 \$), les services contractuels (80 000 \$), les voyages officiels du personnel (40 000 \$), les dépenses de fourniture, de matériel et d'équipement (25 000 \$) et les autres dépenses courantes (55 000 \$).

⁶ ADG/ODG/04/Memo.79 du 9 juin 2004.

⁷ Mémo du 9 juin 2004 précité.

⁸ ADG/AFR/06/Memo.337 du 22 septembre 2006.

⁹ Rapport du Directeur général au Conseil exécutif du 3 octobre 2007 (177 EX/INF.12) faisant référence à la note bleue du 15 juin 2006 (DG/Note/06/28).

¹⁰ Rapport 177 EX/INF.12 précité.

¹¹ Mémo du 22 septembre 2006 précité.

¹² Document 34 C/5, paragraphe 10106.

¹³ Dont le budget est au total de 1 103 000 \$ sur 34 C/5.

15. À ces dotations du budget régulier s'ajoute le financement du poste du coordinateur lui-même sur le compte des frais généraux des fonds-en-dépôt (FITOCA)¹⁴, qui s'est élevé à 153 200 \$ en 2007 et à 162 820 \$ en 2008¹⁵. Aucune décision n'avait encore, à la date de l'audit, été notifiée au Programme PEER pour 2009. Le Bureau du budget soulignait en 2008 que l'extourne de 40 % sur les coûts de soutien des programmes prélevés sur les fonds extrabudgétaires mobilisés par PEER n'était que de 29 700 \$. Le poste du coordinateur est donc financé au moyen des disponibilités de l'ensemble du compte FITOCA, ce qui est un élément de fragilité.

16. Le Directeur général a accordé en 2007 deux contributions du « *programme de participation* » de 52 000 \$ au total afin de renforcer les capacités locales en planification de l'éducation en Somalie. Alors que les actions devaient être conduites du 1^{er} juin au 31 décembre 2007, les décisions ont été approuvées le 18 septembre 2007 et la notification des crédits et de leur décentralisation a été faite le 9 novembre. La période d'utilisation a été prolongée jusqu'au 31 octobre 2008, au lieu du 31 décembre 2007 comme pour le budget régulier dont le programme de participation fait partie. Comme pour les décisions sur FITOCA (*voir paragraphe 15*), de tels retards ne favorisent pas une mise en œuvre ordonnée du programme.

17. Les fonds extrabudgétaires mis en œuvre depuis 2005 s'élèvent à 8 633 672 \$. La contribution la plus importante (4,24 M\$), provenant de l'Union européenne, a couvert à la fois le biennium 2006-2007 et le biennium en cours¹⁶. Les autres contributeurs sont la Coopération italienne (1,56 M\$), le FIT – Fonds en dépôt du Japon (1,5 M\$), le Département pour le développement international britannique¹⁷ (1,08 M\$), l'UNICEF et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Le FIT Japonais couvre la sous-région de la Corne de l'Afrique et des Grands Lacs. Les autres fonds sont destinés à la Somalie.

3. OBSERVATIONS SUR L'ORGANISATION DU PROGRAMME

3.1 La restructuration du Programme PEER en 2008

18. Le Sous-Directeur général du Département Afrique a souligné que « *depuis 2007, le programme fait l'objet d'un monitoring du siège par AFR, BOC, BB et ERC* »¹⁸. Le Bureau du Contrôleur financier et le Département Afrique ont effectué chacun une mission sur le terrain : en octobre 2007 (BOC) et en février 2008 (AFR). Ces missions ont fait apparaître des faiblesses dans la gestion administrative et financière du programme, qui a donc été restructuré.

3.2 Le personnel

19. Une revue du personnel a été effectuée lors de la mission du service de l'audit interne de février 2008. Un « *assainissement de la situation du personnel* » a été engagé pour « *ne conserver que les personnes indispensables à la bonne marche du Programme sur la base de termes de références précis* »¹⁹. Les deux plus anciens membres du personnel ont été recrutés en 1994.

20. L'effectif du programme PEER comprend 20 personnes qui sont réparties sur quatre sites : 13 à Nairobi, trois à Hargeisa, deux à Garowe et deux à Mogadiscio. Toutefois, depuis juillet 2008,

¹⁴ Funds in Trust Overhead Cost Account.

¹⁵ Lettres du Bureau du budget du 23 mai 2007 et du 9 juin 2008.

¹⁶ Projet 539 SOM 1000 : Integrated Programme for Strengthening of Secondary Education (IPSOS, voir *infra* § 49-53).

¹⁷ Department for International Cooperation (DFID).

¹⁸ Courriel du 29 avril 2009, qui précise que toutes les recommandations faites en 2001 et 2003 par le service d'audit interne sont closes selon le Service d'évaluation et d'audit (IOS). AFR : Département Afrique, BOC : Bureau du Contrôleur financier, BB : Bureau du budget, ERC : secteur des relations extérieures et de la coopération.

¹⁹ Mémo du 19 novembre 2007 ADF/AFR.

le personnel de Mogadiscio a été transféré à Hargeisa en raison de la détérioration de la situation de sécurité.

21. Les auditeurs ont contrôlé seize dossiers de personnel. Malgré une volonté de formalisme, les dossiers ne comprennent pas systématiquement toutes les pièces requises.

22. Lorsqu'un contrat fait l'objet d'une transformation²⁰, se pose la question du parallélisme des formes. Il est nécessaire que le contrat suivant abroge le précédent contrat.

23. Le contrat d'un responsable d'activités, financé sur le projet 534 SOM 1005, le destinait ainsi à travailler en Somalie. Or, il a été amené à participer à un projet en République démocratique du Congo. Cette solution, dictée par l'urgence, n'offre pas une sécurité juridique suffisante.

24. En novembre 2007, un conflit social a opposé une partie du personnel et l'encadrement au sujet du non renouvellement des contrats. Les membres du personnel étaient, en effet, sous contrat SSA depuis plusieurs années sans que fût été respecté l'arrêt obligatoire d'un mois entre deux contrats après 11 mois consécutifs de service.

25. Le personnel du programme bénéficie de formations²¹. Mais ni le Bureau UNESCO de Nairobi ni le Programme PEER ne recherchent une mutualisation dans ce domaine. Ainsi une formation sur les documents stratégiques a été organisée au sein de PEER sans que soit envisagée une session commune au personnel des deux entités UNESCO. Le Sous-Directeur général du Département Afrique a souligné qu'il a toujours invité le coordinateur du Programme PEER et le Directeur du Bureau de Nairobi « à explorer toutes les possibilités de coopération possible dans le cadre de leur fonctionnement quotidien ».

Recommandation n° 1 : mutualiser les formations proposées sur le site de Nairobi entre le personnel du Bureau UNESCO et celui du programme PEER.

3.3 Les relations contractuelles

3.3.1 Les contrats de consultants²²

26. Le service a mis en œuvre les instructions en matière de recrutement (*s'agissant notamment de la sélection des candidats*).

27. Certains contrats appellent toutefois des observations. Ainsi, les dates d'un voyage d'un consultant ne correspondent pas à la durée du contrat. Si l'argument de la disponibilité de l'avion affrété par les Nations Unies, avancé par PEER, est compréhensible, cette situation paraît présenter une insécurité juridique pour l'UNESCO.

28. Tous les dossiers ne sont pas complets au regard notamment des exigences en matière d'évaluation²³.

3.3.2 Les contrats d'honoraires

29. PEER n'a pas été en mesure de présenter les prestations correspondant à trois des 34 contrats examinés. Pour le responsable du programme PEER, cette situation tient à l'héritage du passé. Cependant, il est à noter que le recrutement de l'Attachée d'administration a sensiblement changé la situation et les modalités de gestion administrative.

²⁰ Par exemple, transformation d'un accord de service spécial (SSA) en contrat de service (SC).

²¹ 17 avril 2008 et 1^{er} juillet 2008 (salle de conférences du Bureau), 27 janvier 2009 (hôtel).

²² 11 contrats examinés.

²³ Il manque la fiche n° 431 pour les contrats n° 2009/01 et 2009/02.

30. Les rapports sont présentés sans signe distinctif signalant qu'il s'agit d'un travail pour l'UNESCO. Au-delà des règles spécifiques aux contrats d'auteurs, il paraîtrait souhaitable que le rôle de l'UNESCO soit signalé surtout quand les documents sont appelés à être utilisés dans d'autres instances. Le programme PEER est appelé, en effet, à collaborer avec d'autres agences des Nations Unies.

Recommandation n° 2 : veiller à ce que le concours du programme PEER soit dûment mentionné dans les publications issues de travaux qu'il a soutenus.

31. Le suivi des travaux effectués n'est pas systématique. Ainsi la mise en place de programmes radiophoniques a cessé faute de nouveaux crédits. De manière générale, il est difficile d'apprécier la portée de certaines prestations faute d'indicateurs spécifiques (*diffusion, résultats escomptés et obtenus (...)*). Par exemple, un rapport sur « *Les stratégies en faveur des besoins spécifiques des femmes et des filles au Burundi, en République démocratique du Congo, en Somalie et au Soudan* »²⁴ ne présente que des généralités et des informations disponibles à l'UNESCO.

Recommandation n° 3 : doter la politique contractuelle d'outils d'évaluation.

32. De manière plus générale, il n'y a pas de mutualisation avec le Bureau UNESCO de Nairobi ou avec d'autres entités en matière de recherches ou d'études. Or, l'audit parallèle du Bureau multipays a fait ressortir des financements sur des sujets intéressant aussi PEER, par exemple dans le domaine de la communication en Somalie. Il a été assuré qu'une collaboration a été formalisée dans les domaines de la culture et de l'éducation. Cette évolution récente va dans le bon sens et doit être confirmée.

3.4 Les locaux et l'inventaire

33. Trois sites sont utilisés en Somalie. Toutefois, le site de Mogadiscio est vide. Il est équipé notamment d'ordinateurs mais les attaques contre les agences des Nations Unies ont conduit à décider le départ du personnel en juillet 2008. Le site a été conservé mais la location (1 620 \$ par mois) n'est plus réglée depuis le 1^{er} septembre 2008 en l'absence de réponse écrite du propriétaire. Le coordinateur du programme a saisi le Siège.

34. L'inventaire 2009 de PEER fait ressortir un nombre élevé de matériels informatiques : 22 ordinateurs fixes, 6 ordinateurs portables, 14 imprimantes. Sept ordinateurs pourraient être cédés, mais ils sont utilisés par des personnels non administratifs, notamment par deux consultants ; deux seraient bientôt cédés.

35. Les inventaires ne sont pas signés par deux personnes distinctes et approuvés par le coordinateur comme le prévoit le manuel financier pour les bureaux hors Siège. Les archives sont disposées dans deux conteneurs situés à quelques centaines de mètres des bureaux.

36. Le programme dispose de quatre véhicules dont un peut assurer le transport de certains matériels. Deux chauffeurs sont seuls autorisés à les conduire. Les livrets de bord sont tenus. La mission d'assistance en octobre 2007 avait recommandé de réduire le parc à deux véhicules seulement. Comme le Bureau de Nairobi possède pour sa part trois véhicules, l'UNESCO, tous services confondus, disposait sur le site de Nairobi de sept véhicules et de quatre chauffeurs à la date de l'audit. Le Bureau du Contrôleur financier et le Département Afrique ont toutefois exposé que deux des quatre véhicules du programme PEER ont depuis lors été vendus et qu'une mutualisation des moyens automobiles est désormais recherchée entre le Bureau et le programme PEER.

²⁴ Septembre 2008, 27 pages.

3.5 Les procédures comptables et budgétaires

37. Le Contrôleur financier relevait en novembre 2007 des engagements sans crédits régulièrement ouverts, ce qui était une infraction grave à l'article 5.5 (b) des règles financières²⁵. Le Sous-Directeur général du Département Afrique constatait en mai 2008 que « *de nombreux progrès [avaient] été accomplis au niveau de la coordination du programme en matière de visibilité, de mobilisation de ressources extra budgétaires* », mais qu'il « [restait] encore des faiblesses à rectifier et des lacunes à combler pour la gestion administrative et financière de ce programme, ainsi que l'intégration effective de ce programme au sein de l'organisation »²⁶.

38. Les listes des personnes habilitées à certifier²⁷ et des personnes habilitées à signer les chèques²⁸ sont tenues à jour.

39. Un sondage a été fait sur 27 paiements comptabilisés en 2008 et 2009 imputés à quatre projets (*44 écritures de débit*)²⁹. Le rapprochement avec les journées comptables de paiement a conduit à interroger l'attachée d'administration (AO) sur 9 ordres de paiement d'un montant total de 195 191 \$. Une explication satisfaisante a été fournie pour le paiement le plus important (86 400 \$). Pour deux autres ordres de paiement (36 421 \$), le rapport d'avancement et le compte rendu financier n'avaient pas été joints à la requête de paiement ; ils ont toutefois été reçus avant le paiement. Pour un quatrième paiement, les totaux bruts de salaires d'avril 2009 étaient erronés mais l'erreur a été corrigée et les sommes réglées aux personnes concernées avaient été exactement calculées (7 512 \$).

40. Pour trois paiements (47 784 \$), l'attachée d'administration avait signé la requête de paiement à la place du spécialiste de programme (« *authorizing officer* »), avant de signer l'ordre de paiement en sa qualité de certificateur (« *certifying officer* »), ce qui est contraire aux règles de séparation des fonctions³⁰. Elle a mis en avant des circonstances d'urgence³¹ et de non-disponibilité du spécialiste de programme, qui aurait toutefois été informé. Elle a également assuré que désormais les paiements étaient faits suivant les procédures de l'UNESCO.

41. Un autre paiement n'avait pas été fait au titulaire du contrat d'honoraires (5 000 \$). L'attachée d'administration a transmis une lettre du titulaire demandant cette subrogation pour accélérer les paiements. Cette lettre aurait dû être jointe au paiement.

42. Le dernier paiement (12 074 \$, le 24 avril 2009) n'avait pas donné lieu à décaissement. L'attachée d'administration a confirmé que le paiement n'avait pas encore été effectué car les justifications présentées ne correspondaient pas aux clauses du contrat.

43. Le sondage effectué n'a donc pas fait apparaître de graves anomalies, mais des négligences, des erreurs formelles et des entorses faites aux procédures pour des raisons d'urgence. Il est pris acte des assurances données sur l'exacte application des procédures financières de l'UNESCO.

²⁵ Lettre BOC 1/2007/290 du 7 novembre 2007.

²⁶ ADG/AFR/01/08/Memo.175 du 30 mai 2008.

²⁷ Le coordinateur et la responsable administrative et financière (liste du 19 février 2008).

²⁸ Dont le directeur du Bureau de l'UNESCO à Nairobi (lettre du contrôleur du 4 février 2008).

²⁹ 549 SOM 1000 (IPSOS – UE), 201 SOM 1004 (UNICEF-DIFID), 534 SOM 1005 (FIT Italien) et 552 RAF 0001 (FIT Japon).

³⁰ Documents 08/02-0042 du 28 février 2008 (11 363 \$) et 08/03-0046 et 0047 du 31 mars 2008 (36 421 \$).

³¹ Paiement des allocations de subsistance à des étudiants « IPSOS » dans un cas, démarrage des travaux de l'ONG italienne Water for Life dans le second cas.

4. OBSERVATIONS SUR LA GESTION DES PROJETS

4.1 Observations transversales

44. À la suite de la mission sur le terrain du Département Afrique en février 2008, le Sous-Directeur général a rappelé au coordinateur que « *toutes les requêtes de soumission de projet par le coordinateur de PEER doivent faire l'objet d'un visa de l'ADG/AFR avant tout traitement par les services de ERC/CFS ou de BB* »³². Il relevait notamment qu'un projet de 2 M€ avait été soumis à l'Union européenne sans les consultations préalables et le visa du siège.

45. Les documents de projet (*concept notes*) consultés pour la période récente sont généralement bien présentés. Il a été noté que le Programme avait établi en 2007 un ensemble de 13 argumentaires liés et complémentaires pour renforcer le système éducatif en Somalie à l'attention de la Banque islamique de développement (IDB), qui n'a toutefois pas donné suite.

46. Au titre des bonnes pratiques, il peut être signalé qu'une commission de suivi des projets a été constituée au sein de PEER³³. Il a été constaté que les rapports d'avancement soumis par le contractant principal du projet sur la consolidation de la paix et la prévention des conflits (*voir paragraphe 59*) font l'objet d'un examen attentif de la part de cette commission.

47. Le dernier rapport d'activité publié sur PEER porte sur l'année 2006. Le rapport 2007 était en cours de mise au point lors de notre audit. Le site Internet était alors en voie de constitution. Le Département Afrique a exposé que le site Web du programme PEER était prévu pour être opérationnel à la fin de l'année 2009. Les observations du rapport 179 EX/31 sur les activités de publication peuvent être reprises au sujet du programme PEER. Le siège invite les unités à diffuser des informations sur les buts et les activités de l'UNESCO, à faciliter les échanges d'information entre spécialistes et à faire connaître au public les résultats des enquêtes ou études. Mais il n'existe pas de plan de publication au niveau du programme ni de suivi de la distribution ou des stocks d'ouvrages.

Recommandation n° 4 : améliorer les modalités de compte rendu et d'information sur les activités du programme, et mettre en place un suivi de la diffusion des publications financées par le programme PEER.

4.2 Somalie

48. Durant le biennium 2008-2009, le programme PEER a engagé, poursuivi ou achevé la mise en œuvre de 13 projets d'un montant de 8,634 M\$, financés pour l'essentiel sur fonds extrabudgétaires (8,51 M\$). Huit de ces projets concernent la Somalie (7,06 M\$, soit 81,8 % des montants affectés).

4.2.1 Programme intégré pour le renforcement de l'éducation secondaire en Somalie³⁴

49. L'administration de ce projet a fait l'objet d'observations du Siège³⁵.

50. Faisant suite au projet ISSSES³⁶, IPSOS³⁷ a pour objet d'apporter un soutien au système scolaire d'éducation du secondaire et d'y développer les structures éducatives. Plusieurs objectifs ont été fixés, notamment sur la qualité de l'éducation, la formation des enseignants, le développement des programmes et la révision du système d'examen et de délivrance des titres.

³² Mémo ADG/AFR/ORP/08/Mémo.127 du 15 avril 2008. ERC/CFS : Division de la coopération avec les sources de financement extrabudgétaires.

³³ UNESCO PEER Project Review Committee.

³⁴ 539 SOM 1000.

³⁵ Voir notamment Mémo ADG/AFR du 30 avril 2008.

³⁶ International Support to Secondary Education in Somalia (1999-2004).

³⁷ Integrated Programme – Strengthening Of Secondary Education in Somalia.

51. Le principal contributeur est l'Union européenne (*versement initial de 3 300 000 €*). Le budget est de 4 241 065 \$. Le programme est suivi par la délégation de l'Union européenne pour les opérations en Somalie installée au Kenya. Il bénéficie également du soutien des agences des Nations Unies.

52. IPSOS a consisté à financer un programme scolaire, le recensement des enseignants en Somalie et des formations de Somaliens dans des pays limitrophes. D'août 2005 à juin 2009, 52 élèves, dont 18 femmes, ont suivi une formation dans 13 institutions différentes d'Ouganda ou du Kenya et 19 sont parvenus à obtenir un diplôme universitaire. Pour PEER, le critère de réussite tient notamment au fait que les personnes formées retournent ensuite en Somalie. Mais l'évaluation d'un tel programme ne peut se faire que sur la longue durée (*taux d'emploi dans des structures éducatives des personnels ainsi formés*).

53. Ce programme très ambitieux n'a pas fait l'objet d'une quelconque coordination avec l'IICBA³⁸ d'Addis-Abeba qui est supposé soutenir les projets de formation des enseignants en Afrique. La mission interne effectuée en février 2008 (*voir paragraphe 19*) avait pourtant recommandé « *d'encourager par une note officielle adressée aux bureaux hors Siège concernés (y compris IICBA), la mise en réseau et le renforcement de la collaboration avec PEER* ».

Recommandation n° 5 : rappeler aux unités hors Siège la nécessité d'une mise en réseau et d'un renforcement de la collaboration avec le programme PEER.

4.2.2 Personnes déplacées et jeunes ex-miliciens

54. En réponse à l'appel global des Nations Unies, la Coopération italienne finance depuis 2007 un projet qui vise à améliorer les conditions de vie des personnes déplacées à l'intérieur du pays³⁹ et des jeunes ex-miliciens par le développement de l'enseignement professionnel en Somalie centrale et méridionale, et à soutenir la formation des enseignants par les technologies de l'information et de la communication⁴⁰.

55. Il ressort des rapports d'avancement et finals des partenaires et de PEER qu'en dépit des problèmes aigus de sécurité auxquels les agences des Nations Unies et les Organisations non gouvernementales (ONG) internationales avaient à faire face, les activités ont été engagées et poursuivies, parfois avec un fort soutien des communautés locales⁴¹, en adoptant une approche décentralisée et participative. Les résultats chiffrés indiqués (*notamment le nombre de stagiaires*) ne peuvent toutefois être aisément rapprochés des objectifs assignés au projet faute d'une précision suffisante du document initial. De plus, le rapport final de mars 2009 n'est pas appuyé d'un compte rendu financier. Le coordinateur a renvoyé sur ce point au Bureau du Contrôleur financier.

Recommandation n°6 : faire figurer dans les documents de projet des objectifs chiffrés afin de faciliter l'appréciation des résultats obtenus.

56. PEER travaille avec des partenaires sur le terrain : une ONG italo-somalienne, l'Université de Mogadiscio, un institut de formation aux métiers de la mer et notamment le Ministère de l'éducation du Puntland, ainsi que les institutions du Gouvernement fédéral transitoire, même si la participation de ces dernières reste limitée en raison des contraintes sécuritaires et de la rotation des responsables⁴². Les justificatifs produits par l'ONG *Water for Life* ont été examinés : l'ONG, qui

³⁸ International Institute for Capacity Building in Africa.

³⁹ Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDIP) – Internally Displaced Persons (IPD).

⁴⁰ Projet 534 SOM 1005 (septembre 2007 – février 2009), 817 440 \$ (*dont 510 299 \$ pour les personnes déplacées et les jeunes miliciens et 307 141 \$ pour la formation des enseignants*) ; nouveau projet 534 SOM 1006 (mars 2009 – février 2010), 738 550 \$.

⁴¹ Comme celle des métiers de la pêche à Abdi Azziz.

⁴² PEER a ainsi travaillé avec cinq ministres de l'Éducation au cours des trois dernières années.

intervenait dans la région de la Basse Shabelle au Sud de la Somalie⁴³, a produit des reçus émargés par les salariés et les stagiaires, mais son rapport final au titre du contrat 2008 n'est pas appuyé d'un compte rendu financier. Elle a pâti des délais apportés au versement des fonds par PEER : au titre de la lettre d'agrément du 29 février 2008, elle a reçu le premier virement le 22 avril ; à cette date, elle avait déjà dépensé 8 742 \$ de plus ; le 2^e versement était prévu au 7 juin 2008, mais n'est intervenu que le 11 novembre 2008.

Recommandation n° 7 : suivre au plus près la production des justifications prévues aux contrats afin de parvenir à tenir l'échéancier contractuel des paiements et de ne pas retarder le paiement des sommes dues à des partenaires dont la structure financière peut être fragile.

57. L'examen des justifications du « *programme de participation* » (voir paragraphe 16) conduit à rappeler que le titre complet de ce mode de financement est « *programme de participation aux activités des États membres* »⁴⁴. En effet, le programme n'a pas pu compter sur la participation effective du Ministère de l'éducation du Gouvernement de transition, qui avait donné son accord mais a dû faire face à des problèmes structurels. Le rapport final constate d'ailleurs que le Ministère est dépourvu des moyens humains et techniques qui seraient nécessaires pour exploiter le système d'information sur la gestion de l'éducation⁴⁵, que le programme avait pour objet de mettre en place.

4.3 Corne de l'Afrique

58. Après l'éducation, la culture de la paix est le deuxième grand axe des actions de PEER. Il se rattache notamment à l'objectif stratégique de programme 10 de la Stratégie à moyen terme 2008-2013⁴⁶.

59. La période examinée a vu le démarrage de l'important projet financé par le fonds en dépôt japonais sur la mise en place d'un « *réseau de prévention des conflits et de consolidation de la paix dans la région des Grands Lacs et la Corne de l'Afrique* »⁴⁷, soit dans neuf pays⁴⁸. Il est à noter qu'aucune référence n'a été trouvée dans les documents examinés à la recherche conduite en 2006 et 2007 par le Bureau UNESCO de Nairobi au niveau sous-régional (*Afrique orientale et australe*) sur « *les approches régionales et les plans d'action pour promouvoir la paix et la réconciliation et prévenir les conflits* »⁴⁹.

60. Aux termes mêmes du document de projet du 28 avril 2008 (*articles 1.4 et 4.2 et annexe 3*), celui-ci a un contractant international principal, le Centre japonais pour la prévention des conflits (JCCP⁵⁰) qui a participé à la préparation de la Conférence TICAD IV⁵¹ (*Yokohama, mai 2008*) et qui a travaillé avec PEER sur le projet initial présenté au gouvernement japonais. En revanche, des sous-contractants doivent être sélectionnés au niveau de chaque pays.

⁴³ L'ONG est aussi partenaire de terrain du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH), de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (OAA), de l'UNICEF et du Programme alimentaire mondial (PAM).

⁴⁴ Voir résolution 52 de la 34^e Conférence générale d'octobre-novembre 2007.

⁴⁵ *Educational Management Information System* (EMIS).

⁴⁶ 34 C/4, « *Démontrer l'importance des échanges et du dialogue entre les cultures pour la cohésion sociale et la réconciliation, en vue de l'instauration d'une culture de la paix* ».

⁴⁷ Projet 552 RAF 0001, 1,5 M\$.

⁴⁸ Burundi, Érythrée, Kenya, Ouganda, République centrafricaine (RCA), République démocratique du Congo (RDC), Rwanda, Somalie et Soudan (Sud-Soudan).

⁴⁹ 100 000 \$, code SISTER 33122110.

⁵⁰ *Japan Center for Conflict Prevention*, accord de partenariat opérationnel du 30 mai 2008 signé par ADG/AFR (576 500 \$).

⁵¹ *Tokyo International Conference on African Development* (1993, 1998, 2003, 2008).

61. L'action devait commencer en mai 2008 et durer 24 mois. Des délais ont été constatés dans la mise en place des crédits et dans l'identification d'un responsable de projet, si bien que l'action n'a réellement été engagée qu'en octobre 2008.

62. Alors que le concept qui fonde le projet est le renforcement des capacités d'action d'un réseau d'ONG et de partenaires de la société civile sur le terrain, des difficultés sont rencontrées dans des pays où un contrôle fort s'exerce sur les organisations de la société civile, comme en Érythrée. Il ressort aussi des premières remontées du terrain que les personnes « points focaux » désignées dans les bureaux UNESCO⁵² ont du mal à faire démarrer le projet dans certains des pays concernés. Enfin, le 2^e rapport d'avancement (décembre 2008) note qu'« *au niveau des pays, une forte programmation conjointe de toutes les agences des Nations Unies engagées dans des activités similaires dans un contexte d'urgence fait toujours défaut* ».

63. Au Kenya en revanche, une équipe interagences se réunit régulièrement⁵³. Un intéressant projet de canevas conceptuel et stratégique pour la consolidation de la paix et la prévention des conflits au Kenya a été élaboré, qui met l'accent sur les notions combinées de sécurité de la communauté et de cohésion sociale. Il existe donc, de façon parallèle au projet sous-régional, une coordination efficace entre agences des Nations Unies sur les questions de consolidation de la paix et de prévention des conflits.

4.4 Afrique subsaharienne

64. Le mandat de PEER s'étend à tous les pays et territoires d'Afrique subsaharienne dévastés par des situations de conflit et de post-conflit. Les documents de projets exposent que « *depuis son institution, PEER a mené à bien des activités dans 12 pays (Angola, Burundi, République démocratique du Congo, Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Kenya, Rwanda, Somalie, Tanzanie, Yémen et Zambie)* »⁵⁴.

65. Au titre du soutien à des renforcements de capacité, PEER a envisagé trois actions dans le domaine des activités de l'éducation technique et professionnelle (TVE)⁵⁵. Le financement est assuré par le budget régulier par le biais du Bureau régional pour l'éducation de Dakar (BREDA). Ces actions concernent la République démocratique du Congo, la Guinée Bissau et la Côte d'Ivoire.

66. Une seule action a été effectivement engagée dès à présent pour la République démocratique du Congo, à hauteur de 20 000 \$. Cette action de formation dans le domaine technique a toutefois été assurée par le programme sans disposer des crédits annoncés par le Bureau régional. PEER a donc avancé cette somme.

67. L'action, qui n'est pas vraiment nouvelle⁵⁶, a consisté dans l'organisation d'une formation sur place et l'acheminement d'ouvrages. S'agissant de ce dernier point, le rapport d'une mission PEER menée en février-mars 2009 à Kinshasa et Mbandaka note : « *il a été remarqué que les programmes de l'ETP qui étaient destinés à la province de l'Équateur n'avaient pas été envoyés à Mbandaka pour distribution depuis octobre 2006. Nous avons donc fait des arrangements en vue d'affrêter 77 kg de ces programmes à Mbandaka par le truchement d'une ligne aérienne locale* ».

⁵² Mémo du 23 juin 2008 du Sous-directeur général du Département Afrique.

⁵³ PNUD, BCAH, UNICEF, UNIFEM (Fonds de développement des Nations Unies pour la femme), UNESCO PEER, UN Habitat (Programme des Nations Unies pour les établissements humains) et OIM (Organisation internationale pour les migrations).

⁵⁴ Exemple : argumentaire du 10 mai 2009 pour un projet de renforcement de la capacité d'action des communautés au Kenya à travers une culture de la paix.

⁵⁵ Menuiserie, maçonnerie, mécanique automobile, couture et installation électrique.

⁵⁶ Le projet avait été lancé en 2003.

68. Les deux autres actions étaient, au moment de la mission, en attente, car leur financement n'est pas encore confirmé (50 000 \$). Selon le coordinateur de PEER, les actions pourront être engagées dès la réception des financements. Mais la mission interne d'AFR notait déjà en février 2008 qu'au « *moment du déroulement de la mission, des propositions concrètes étaient en préparation avec BREDA pour l'utilisation de la contribution de 70 000 dollars du secteur ED* ».

69. En Côte d'Ivoire, les actions sont envisagées au titre des « *Propositions du Directeur général sur un programme global d'appui spécial post-conflit dans les domaines de compétence de l'UNESCO en faveur de la Côte d'Ivoire* »⁵⁷. Une première mission a été effectuée du 6 au 13 juin 2008. Mais aucune suite n'avait été donnée à ses propositions en juin 2009.

5. PERSPECTIVES POUR LE PROGRAMME PEER

5.1 Articulation avec le Bureau UNESCO de Nairobi

70. Les liens entre le Bureau de Nairobi et le programme PEER sont limités. La Somalie est placée sous la responsabilité du Bureau de Nairobi. PEER est un programme décentralisé qui n'a pas les attributions d'un bureau hors Siège. Cette distinction a été rappelée au coordinateur : « *Aussi le titre de coordinateur ne peut être confondu avec celui de Chef de bureau hors Siège. Seuls les directeurs de bureaux sont dûment mandatés par le Directeur général comme représentants officiels de l'Organisation auprès des États membres où ils sont affectés. Dans le cas de la Somalie, DIR/NAIROBI est le représentant du Directeur général auprès du gouvernement somalien et il est le seul habilité à signer les documents UNDAF de l'équipe pays des Nations Unies. Compte tenu de la situation spéciale de la Somalie, il peut vous déléguer certaines de ces fonctions compte tenu du fait que c'est vous qui menez sur le terrain les activités de programme* »⁵⁸. Or, il n'y a aucune coopération entre le Bureau et le programme PEER.

71. La question du positionnement du programme PEER doit par conséquent être tranchée. D'un côté, le programme PEER est géographiquement sur le même site que le Bureau régional des sciences et, d'un autre côté, il est appelé à travailler avec le Bureau régional de l'éducation de Dakar qui, selon la mission interne précitée, est appelé à être le « *Bureau central de coopération continentale avec PEER tout en apportant le soutien technique et financier du Secteur ED* ».

72. Dans un premier temps, il peut être envisagé de prendre des mesures simples assurant une meilleure coordination entre les deux entités UNESCO de Nairobi :

1. une révision des implantations des services sur le même site en évitant un éparpillement des différents personnels qui ne contribue pas à constituer un esprit d'équipe ;
2. l'organisation de réunions périodiques formalisées entre le directeur du Bureau et le coordinateur, et les responsables de projets. Cette formalisation se traduirait par un compte rendu transmis aux services du Siège compétents ;
3. l'échange systématique des projets d'études ou de travaux dans les domaines susceptibles de constituer un chevauchement entre les deux entités ;
4. la mutualisation du parc automobile disponible sur le site de Nairobi.

⁵⁷ Résolution 34 C/60 – décision 179 EX/Déc., 38.

⁵⁸ Mémo ADG/AFR du 19 novembre 2007.

73. Dans le domaine administratif et financier, la supervision temporaire de l'AO/PEER par l'attachée d'administration du Bureau de Nairobi⁵⁹, qui a pris fin comme prévu, a donné de bons résultats. Les auditeurs ont constaté que l'AO/PEER s'est particulièrement investie dans l'appropriation des procédures administratives et financières.

74. La question du choix de l'implantation du programme PEER n'est peut-être pas un sujet en soi. Le programme s'adapte aux situations d'urgence. Il est donc appelé à intervenir dans des zones qui elles-mêmes évoluent.

5.2 Place de PEER au sein de l'UNESCO

75. Le Sous-Directeur général du Département Afrique constatait en mai 2008 qu'il restait des « lacunes à combler pour [...] l'intégration effective de ce programme au sein de l'Organisation » (voir paragraphe 37).

76. Les objectifs assignés à PEER ont évolué (voir paragraphes 4 à 12) : réponse aux urgences nées des conflits armés et des catastrophes naturelles en 1994, « situations d'urgence telles qu'elles apparaissent dans le monde » en 1997, « éducation pour les réfugiés et les situations d'urgence » et aussi « promotion de la culture de la paix » en 1998.

77. La Conférence générale a demandé en novembre 2007 au Département Afrique d'aider « les pays en sortie de crise et en situation de reconstruction à la suite d'un conflit ou d'un désastre à satisfaire les besoins en éducation de groupes fragilisés, en particulier par l'orientation et la supervision de l'exécution rationnelle du Programme d'éducation d'urgence et de reconstruction (PEER) »⁶⁰.

78. Pour être « rationnelle », comme le demande la Conférence générale, l'exécution du Programme PEER doit prendre en compte différents éléments constatés ou confirmés, après d'autres missions ou audits, par l'audit externe :

- la coopération de l'Organisation avec la Somalie, qui doit emprunter des formules flexibles et décentralisées, continue de passer pour l'essentiel par le programme PEER, et non par le Bureau de Nairobi malgré le rattachement intervenu en 2006 ;
- la transformation de PEER en « programme intersectoriel » en 2004 ne lui a pas enlevé sa dominante « éducation », mais le mandat « consolidation de la paix et prévention des conflits », notamment par l'articulation avec le développement économique et social, recouvre une réalité dans l'activité et les compétences du personnel PEER ;
- la structure budgétaire de PEER reste fragile et n'est équilibrée que par des décisions au coup par coup utilisant le compte FITOCA⁶¹ ou le Programme de participation ;
- il est essentiel pour PEER d'être reconnu comme un acteur à part entière par les agences des Nations Unies et les autres financeurs, et pour cela d'être visible. Il doit aussi être en mesure d'utiliser à bon escient les réseaux de l'UNESCO (bureaux régionaux, instituts comme l'IICBA). Sur ce point, le rôle du Siège est décisif pour rendre la coopération plus effective.

⁵⁹ Mémo ADG/AFR du 30 mai 2008.

⁶⁰ 34 C/5, paragraphe 10101, voir aussi résolution 34 C/54 (1).

⁶¹ Le contrat d'ALD du coordinateur prendra fin irrévocablement le 31 mai 2010.

6. CONCLUSION

79. Comme le Directeur général le soulignait en 2001, les « *situations de crise, de conflits et de catastrophes naturelles dans ses États membres* » appellent de la part de l'Organisation « *travail intersectoriel* », « *communication Siège-hors Siège* » et coordination avec les États concernés⁶². La stratégie à moyen terme 2008-2013, qui fait du soutien des pays en situation de post-conflit et de catastrophe un de ses objectifs de programme, précise d'ailleurs que « *l'UNESCO s'efforcera de renforcer sa coopération avec les organisations intergouvernementales régionales mettant en œuvre des actions de consolidation de la paix* »⁶³. Un programme spécifique et temporaire n'est pas nécessairement la réponse la plus pertinente de l'Organisation face à de telles situations.

Observations de la Directrice générale :

La Directrice générale remercie le Commissaire aux comptes de son rapport d'audit sur la gestion du programme régional d'éducation pour les urgences et la reconstruction (PEER) de l'UNESCO. Elle accepte toutes les recommandations figurant dans ce rapport et s'emploiera à les mettre en œuvre dans la mesure du possible. Certaines de ces recommandations sont déjà en cours de mise en œuvre.

⁶² Lettre circulaire DG/Mémo/01/04 du 7 mars 2001.

⁶³ S4 C/4, objectif stratégique de programme 14.



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

Conseil exécutif
Cent quatre-vingt-quatrième session

184 EX/8
Partie V

PARIS, le 19 mars 2010
Original français

Point 8 de l'ordre du jour provisoire

RAPPORTS DU COMMISSAIRE AUX COMPTES

PARTIE V

**RAPPORT DU COMMISSAIRE AUX COMPTES
SUR LA GESTION DU BUREAU DE BRASILIA
DEPUIS LES DERNIERS AUDITS**

Résumé

Conformément à la décision 179 EX/31 (IV), le Commissaire aux comptes présente son appréciation de la mise en œuvre des recommandations émises lors des précédents rapports.



**Commissariat aux comptes
de l'Organisation des Nations Unies
pour l'éducation, la science et la culture
UNESCO**



**Suivi des recommandations
du Commissaire aux comptes
Bureau de l'UNESCO à Brasilia**

Sommaire

1.	INTRODUCTION.....	1
2.	SUITES DONNÉES AUX RECOMMANDATIONS.....	8
2.1	Voyages : apurement de la gestion passée et création d'un service des voyages	8
2.1.1	Apurement des anomalies de la gestion passée.....	8
2.1.2	Un nouveau prestataire	8
2.1.3	Le processus de responsabilisation des partenaires	9
2.1.4	La mise en place effective d'un service et de nouvelles méthodes de travail et de contrôle	9
2.2	La tutelle exercée sur le Bureau de Brasilia	10
2.3	La division informatique.....	11
2.4	Ressources humaines du Bureau	11
2.4.1	L'évolution générale des effectifs	11
2.4.2	La part des tâches administratives.....	13
2.4.3	La politique contractuelle en matière de personnel du Bureau	13
2.4.4	Le renforcement du Bureau des ressources humaines.....	13
2.4.5	La mise en œuvre d'un nouvel organigramme pour le Bureau	13
2.5	Les risques contentieux.....	14
2.6	Les antennes	15
2.7	Les projets.....	15
2.7.1	Le suivi des projets.....	15
2.7.2	Réorientation et mandat de l'UNESCO	15
2.7.3	Évaluation des projets	17
2.7.4	La prise en compte des constats des organes de contrôle brésiliens.....	17
2.7.5	Le cas particulier du programme Criança Esperança	18
3.	PERSPECTIVES POUR LE BUREAU UNESCO DE BRASILIA.....	18

1. INTRODUCTION

1. Lors de sa 179^e session qui s'est tenue du 1^{er} au 17 avril 2008, le Conseil exécutif de l'UNESCO, après avoir examiné le rapport et pris acte des progrès accomplis par le Bureau de Brasilia, a demandé au Commissaire aux comptes de continuer à faire rapport sur la mise en œuvre des recommandations dans son rapport de suivi.

2. Ainsi, un auditeur s'est rendu à Brasilia du 25 au 29 janvier 2010 pour effectuer le suivi des recommandations émises lors de nos précédentes missions. Des entretiens préalables ont été organisés au Siège avec le Bureau du Contrôleur (BOC) et le Service d'évaluation et d'audit (IOS). Au cours de la mission ont été rencontrés, outre l'équipe de direction et les responsables d'unités du Bureau, des représentants du Tribunal des comptes de l'Union (TCU), et du Contrôle général de l'Union (CGU).

3. Cette mission de suivi n'était pas un nouvel examen de l'ensemble de la gestion du Bureau.

4. Au cours des dernières années, le Bureau de Brasilia a été l'objet de plusieurs audits internes et externes, ainsi que d'une revue des ressources humaines et d'une évaluation du modèle géographique du Bureau par des consultants extérieurs. Le Bureau est engagé dans une phase décisive de réorientation. La disparition des antennes, qui prendra complètement effet en mars 2010, s'accompagne d'une nouvelle approche de la conduite des projets. La présence au Bureau de personnes qui ont exercé des activités professionnelles dans d'autres Organisations internationales (notamment à la FAO, au PNUD et à l'UNICEF) est un atout dans la recherche des bonnes pratiques.

5. Les conclusions de cette mission confirment la tendance constatée lors du précédent contrôle : l'ensemble des recommandations a été mis en œuvre ou est en cours d'application.

Tableau n° 1 : État des recommandations émises lors des deux précédentes missions

Recommandations	Mise en œuvre	Observations
Rapport 177 EX/54		
<p><u>Recommandation n° 1 :</u></p> <p>La création d'un service dédié aux voyages, chargé de veiller au bon déroulement des achats des titres de transport, d'assurer le suivi des transactions et de mener certains contrôles ponctuels est prioritaire. Cette unité pourrait s'appuyer sur les multiples recommandations formulées dans ce domaine par le Service de l'audit interne.</p>	Appliquée	Création du service, apurement des dossiers antérieurs achevé (1 ^{er} juin 2009), sélection d'une nouvelle agence de voyages.
<p><u>Recommandation n° 2 :</u></p> <p>Actuellement, le Bureau ne dispose que d'une autonomie très limitée. Or, il serait souhaitable que le Directeur puisse désormais assurer la gestion du Bureau au quotidien.</p>	En cours	
<p><u>Recommandation n° 3 :</u></p> <p>Il devrait être mis un terme à la pratique consistant à ne pas bloquer les engagements de dépenses lorsqu'ils dépassent le montant des crédits reçus. Ce mécanisme perdure en dépit des recommandations de l'audit interne et du Commissaire aux comptes. Il est non seulement irrégulier mais il nuit également à la fiabilité des informations disponibles depuis le Siège (via le système informatique FABS) sur le Bureau brésilien (qui utilise le système informatique SICOF).</p>	Appliquée (constat de la précédente mission)	Non vérifié au cours de la mission en raison du déploiement de FABS désormais.

Recommandations	Mise en œuvre	Observations
<p><u>Recommandation n° 4 :</u></p> <p>Nous recommandons le recrutement dans les meilleurs délais d'un responsable informatique de haut niveau. La Division informatique du Bureau de Brasilia est une fonction qui ne doit pas être négligée, au motif qu'elle est technique. Pour une entité gérant des projets de plusieurs centaines de millions de dollars, réalisant plus de 1 000 paiements quotidiens, gérant une trésorerie de 130 m\$, l'existence d'un service informatique solide et fiable est indispensable. À défaut de professionnaliser cette fonction, et d'y consacrer les moyens nécessaires, le Bureau va fonctionner avec des solutions locales, sources de mauvaise communication avec le Siège. La mise en œuvre des recommandations du Commissaire aux comptes (détaillées dans son rapport sur les états financiers de 2004-2005) passe par l'harmonisation de SICOF et de FABS.</p>	<p>Appliquée</p>	<p>Migration effectuée (4 février 2009).</p>
<p><u>Recommandation n° 5 :</u></p> <p>Nous recommandons que l'utilisation atypique des contrats temporaires soit aussi limitée que possible, non seulement parce qu'elle repose sur une application des contrats en décalage avec l'objet pour lequel ils ont été conclus, mais aussi parce que ces situations précaires sont une source de démotivation et accentuent le risque de départs de personnels compétents et expérimentés. La régularisation des régimes contractuels est nécessaire tout comme la prévision de l'évolution des effectifs du Bureau.</p>	<p>En cours</p>	<p>Le recours aux contrats temporaires appelle encore certaines observations mineures qui doivent faire l'objet de prise de position par le Siège.</p>

Recommandations	Mise en œuvre	Observations
<p><u>Recommandation n° 6 :</u> Nous recommandons le renforcement de cette unité qui apparaît en sous-effectifs. Ce renforcement est d'autant plus souhaitable que, durant cette période de réorganisation, le chef des services administratifs a peu de disponibilités pour s'impliquer dans la gestion des ressources humaines.</p>	Appliquée	
<p>Rapport 179 EX/31</p>		
<p><u>Recommandation n° 1 :</u> Continuer le travail de régularisation entrepris avec l'agence de voyage, et fixer avec le Siège une date butoir aux recherches portant sur les annulations.</p>	Appliquée	
<p><u>Recommandation n° 2 :</u> Une fois le travail de régularisation de la gestion passée achevée, prendre, en liaison avec le Siège, une décision sur l'évolution du partenariat existant avec l'agence de voyage, et sur l'organisation d'une procédure d'appel d'offres pour le renouvellement de cette prestation.</p>	Appliquée	
<p><u>Recommandation n° 3 :</u> Achever au plus tôt le processus de responsabilisation des partenaires en matière de suivi de la procédure de voyages.</p>	Appliquée	

Recommandations	Mise en œuvre	Observations
<p><u>Recommandation n° 4 :</u> Assouplir progressivement la tutelle administrative sur le Bureau dans la gestion quotidienne afin de favoriser le retour à des conditions de travail identiques à celles d'autres bureaux de terrain.</p>	<p>Non mise en œuvre</p>	<p>En attente du suivi des recommandations de l'audit interne et externe. Nécessité de revoir la délégation d'autorité.</p>
<p><u>Recommandation n° 5 :</u> Définir rapidement et faire approuver le nouvel organigramme du Bureau.</p>	<p>Appliquée</p>	
<p><u>Recommandation n° 6 :</u> Estimer les recours contentieux possibles liés aux contrats en cours en effectuant un suivi analytique et chiffrer au vu des pertes déjà encourues dans des litiges de droit du travail, les pertes probables liées aux cas non encore jugés.</p>	<p>Appliquée</p>	
<p><u>Recommandation n° 7 :</u> Analyser et anticiper les risques d'image liés à d'éventuelles décisions de principe défavorables à l'immunité de juridiction.</p>	<p>Appliquée</p>	<p>Risque non clos mais ne nécessitant pas une recommandation.</p>

Recommandations	Mise en œuvre	Observations
<p><u>Recommandation n° 8 :</u></p> <p>Concernant la formulation des recommandations relatives aux antennes, veiller à la concentration, à la hiérarchisation et à l'explicitation des recommandations relatives aux antennes, dans le souci d'une mise en œuvre plus rapide et plus pertinente. Concernant l'existence et les modalités de fonctionnement des antennes, prendre rapidement une décision sur le principe des antennes et, le cas échéant, valider les documents régissant leur fonctionnement.</p>	<p>En cours de mise en œuvre</p>	<p>Évaluation faite en novembre 2009. Non-renouvellement d'une partie des effectifs. Mesures à prendre d'ici mars 2010.</p> <p>Sous réserve de mesures complémentaires annoncées pour fin mars 2010.</p>
<p><u>Recommandation n° 9 :</u></p> <p>Le Bureau de Brasilia doit prendre les mesures pour garantir que la réorientation du portefeuille de projets sera effective à la fin de 2008 et qu'il ne sera pas procédé à un glissement de l'achèvement des projets sur une année supplémentaire.</p>	<p>Appliquée</p>	<p>Si les projets sont déclarés achevés, l'exécution financière ne l'est pas pour quatre projets dont deux achevés depuis le 31 décembre 2008.</p>
<p><u>Recommandation n° 10 :</u></p> <p>Le suivi des projets devrait être plus clairement défini pour distinguer ce qui relève du contrôle de ce qui est considéré comme de la gestion directe. Tout en prenant en considération les contraintes auxquelles le Bureau de Brasilia est confronté, l'évaluation doit être effectuée par un expert indépendant, en retenant comme critères impératifs d'évaluation la viabilité des actions entreprises et la réalisation des conditions de transfert des responsabilités aux partenaires nationaux.</p>	<p>Appliquée</p>	<p>Premières évaluations externes en cours de mise en œuvre.</p>
<p><u>Recommandation n° 11 :</u></p> <p>Le Commissaire aux comptes préconise que le Bureau prenne l'attache des autorités brésiliennes en vue de pouvoir bénéficier des informations issues des contrôles effectués sur l'exécution nationale de ses actions de coopération.</p>	<p>Non mise en œuvre</p>	

Recommandations	Mise en œuvre	Observations
<p><u>Recommandation n° 12 :</u> Donner rapidement un avis sur le projet d'accord entre l'UNESCO et la chaîne et, le cas échéant, diligenter des contrôles externes sur les réalisations du programme.</p>	<p>Appliquée partiellement</p>	<p>Les contrôles externes, prévus par l'accord signé, n'ont pas été mis en œuvre à la date de l'audit.</p>
<p><u>Recommandation n° 13 :</u> Définir en 2008 le format et le champ d'actions du Bureau de Brasilia à l'horizon de 2010-2011. Cette concertation doit être étroite entre le Bureau et le Siège. Le Siège devra apporter des réponses de manière réactive.</p>	<p>Appliquée pour 2008-2009</p>	<p>En cours de mise en œuvre pour les années 2010-2011.</p>

2. SUITES DONNÉES AUX RECOMMANDATIONS

2.1 Voyages : apurement de la gestion passée et création d'un service des voyages

6. Le rapport 177 EX/54 recommandait la création d'un service des voyages et la prise en compte des multiples recommandations formulées par le Service de l'audit interne. Le rapport 179 EX/31 recommandait pour sa part de continuer le travail de régularisation entrepris et d'organiser une procédure d'appel d'offres pour une nouvelle prestation.

2.1.1 Apurement des anomalies de la gestion passée

7. La recommandation n° 1 du rapport 179 EX/31 (Partie III) invitait le Bureau à poursuivre le travail de régularisation engagé auprès de la précédente agence de voyage et à fixer une date butoir aux recherches portant sur les annulations.

8. Le travail d'apurement a cessé, avec l'accord du Siège, le 1^{er} juin 2009. Il comprenait deux volets distincts : le remboursement des billets d'avion pour des missions annulées et celui des *per diem* (DSA¹) correspondants. Une demande de remboursement a été engagée pour 3 251 billets d'avion² représentant un montant de 3 140 479 réals (BRL)³. 2 687 billets (83 %) ont été remboursés pour une somme de 2 817 735 BRL, soit 90 % du montant total. 120 billets n'ont pu être remboursés en raison des clauses contractuelles propres à l'émission de ces billets (53 738 BRL) ; 222 billets n'ont pu l'être parce que les délais étaient épuisés (118 665 BRL) ; 222 billets avaient été utilisés lors de missions ultérieures (150 341 BRL). Le montant de la perte peut donc être estimé à 322 744 BRL.

9. Le remboursement des *per diem* a été demandé pour 544 des 3 251 missions annulées (247 622 BRL). 347 remboursements ont été obtenus pour 163 779 BRL. Les *per diem* de 197 missions n'ont pas été remboursés (83 843 BRL). Les personnes concernées figurent ainsi sur la liste de « consultants indéliçats ».

2.1.2 Un nouveau prestataire

10. La recommandation n° 2 du rapport 179 EX/31 (Partie III) invitait à prendre une décision sur l'évolution du partenariat existant avec l'agence de voyage.

11. Un groupe de travail interinstitutions⁴ a été constitué en 2006. Un appel d'offres international a été lancé sous l'égide du PNUD en 2008. La sélection de l'agence a été soumise au comité des marchés du Siège qui a entériné le choix de l'agence le 23 avril 2009. Un accord a été signé en juillet 2009 entre l'UNESCO et Fly Tour - American Express pour trois ans.

12. Le Bureau a par ailleurs engagé directement une négociation avec trois compagnies aériennes (United Airlines en août 2009, GOL en avril 2008 et TAM en juillet 2008). Celle-ci a permis de réduire les coûts des billets respectivement de 30 %, 56 % et 20 %.

13. La principale économie résulte des tarifs négociés avec les transporteurs aériens.

¹ Daily subsistence allowance (indemnité journalière de subsistance).

² 119 628 billets de voyage ont été émis sur la période considérée.

³ Réals brésiliens. 1 \$ = 1,795 BRL.

⁴ PNUD, UNESCO, OMS, UNICEF, Banque mondiale, OIT, FAO, FDNUF (Fonds de développement des Nations Unies pour la femme), DNUSS (Développement des Nations Unies pour la sûreté et la sécurité), FNUAP (Fonds des Nations Unies pour la population) et ONUSIDA.

2.1.3 Le processus de responsabilisation des partenaires

14. La recommandation n° 3 du rapport 179 EX/31 (Partie III) invitait le Bureau à achever au plus tôt le processus de responsabilisation des partenaires en matière de voyages. Plusieurs mesures ont été mises en œuvre à cet effet.

15. Une liste des consultants indélébiles à écarter a été constituée. Cette liste qui comprend 7 689 noms⁵ est à la disposition des autres institutions des Nations Unies.

16. En 2008, des sessions de formation ont été organisées à l'intention du personnel du Bureau⁶ et des principaux partenaires en vue de diffuser les bonnes pratiques. La mise en œuvre du plan de formation a été suspendue en 2009, mais il est prévu d'organiser une session en 2010 avec le ministère de l'éducation.

17. Dix-huit missions de vérification sur place ont été réalisées en 2008 sur la base de critères établis conjointement avec le Siège. Elles n'ont pas été poursuivies en 2009 en raison des contraintes que le déploiement de FABS faisait peser sur le service. Cette démarche qui repose sur une logique de prévention nécessite une pleine collaboration des coordinateurs de projets. Les 18 vérifications ont porté sur près de 600 voyages⁷. Des anomalies ont été relevées pour 390 de ces voyages. Il peut être regretté que ce travail n'ait pas fait l'objet d'une validation méthodologique formalisée et signée, comme l'avait recommandé le Service d'évaluation et d'audit.

18. Les demandes de déclarations de responsabilité (*Responsibility letters*), envoyées à tous les partenaires coordinateurs de projets pour qu'ils s'engagent à vérifier les différents points de la procédure de suivi, ont fait l'objet d'une attention particulière et de nombreuses relances ont été effectuées par le Bureau. En 2009, 84,65 % de réponses ont été obtenues. En 2007, le taux de réponse n'était que de 49 %. Le travail entrepris par le Bureau a donc été efficace.

19. Il convient de profiter de la réorganisation du service et du déploiement de FABS pour consacrer davantage de temps au contrôle interne sur les dossiers, notamment sur ceux des partenaires institutionnels. Le site Internet du Bureau et les fonctions offertes par FABS-web pourraient être utilisés pour informer les partenaires sur leurs obligations. Ces derniers, appelés à utiliser FABS-web, pourraient être systématiquement informés de leurs obligations en matière de procédures à respecter. Cette information se substituerait ainsi aux envois des déclarations de responsabilité.

Recommandation n° 1 : utiliser les fonctions de FABS-web pour améliorer l'information des partenaires institutionnels.

2.1.4 La mise en place effective d'un service et de nouvelles méthodes de travail et de contrôle

20. Il n'existe pas à proprement parler de plan de travail pour l'ensemble du service des voyages qui comprend aujourd'hui trois personnes. L'organigramme fonctionnel du service en tient lieu. Il devrait toutefois être mis à jour.

21. Le service d'évaluation et d'audit⁸ avait recommandé la création d'un guide, qui existe, en portugais, depuis 2009.

⁵ Le système paraît fiable puisqu'il repose sur le CPF (*cadastro de pessoas físicas*), coordonnées d'identification exigibles pour toute personne résidant au Brésil.

⁶ 46 personnes ont suivi la formation.

⁷ À rapporter au nombre total de voyages (32 237 en 2007 et 27 585 en 2008).

⁸ *Caderno de referencia – Viagens*, mai 2009, 41 p.

22. Les plans de voyage par services sont revêtus du visa du Directeur. Toutefois, sur les douze plans de voyage pour le second semestre 2009 examinés, deux seulement précisaient la date du visa.

23. Cinquante-sept dossiers mis en paiement⁹ ont été vérifiés à l'occasion de la présente mission afin de s'assurer de leur conformité au Manuel administratif. Il est à noter que le service a lui-même mis au point une grille de vérification.

24. Les principales constatations sont les suivantes :

- les comptes rendus de mission ne sont pas toujours transmis dans les délais (15 jours après le retour de la mission) fixés par le Manuel¹⁰, rendant nécessaire un travail administratif de relance. Ce défaut a été constaté à six reprises, mais la vérification n'a pu être systématique car la date de remise du rapport de mission n'est pas toujours précisée ;
- pour un dossier, l'approbation du Directeur ne figure pas sur l'ordre de mission ; pour un autre, elle n'est intervenue que pendant la mission ;
- un non respect du délai de deux semaines pour déposer la demande d'ordre de mission avant la réalisation de celle-ci¹¹ a été constaté dans 16 dossiers. De plus, sur ce point également, la vérification n'a pu être systématique car la date de dépôt de la demande n'est pas toujours précisée.

25. Le Bureau, qui dispose de quatre salles avec équipements de visioconférence, pourrait sans doute réaliser des économies en remplaçant un certain nombre de déplacements par le recours à ce système, comme le Manuel administratif le recommande.

26. La réorganisation du service devrait être également l'occasion d'orienter davantage le contrôle interne sur les partenaires institutionnels. Il pourrait alors se substituer à l'envoi des déclarations de responsabilité.

2.2 La tutelle exercée sur le Bureau de Brasilia

27. La recommandation n°4 du rapport 179 EX/31 (Partie III) préconisait un assouplissement progressif de la tutelle administrative sur le Bureau dans la gestion quotidienne afin de valoriser le retour à des conditions de travail identiques à celles d'autres bureaux de terrain. Dans son commentaire, le Directeur général subordonnait notamment un tel assouplissement à la mise en place des paramètres nécessaires au contrôle et au déploiement du système budgétaire et comptable FABS. Ce déploiement est intervenu en février 2009.

28. Le rapport 179 EX/31 (Partie III) mentionnait le souhait du Bureau de rétablir un comité local des marchés. Dans son commentaire, le Directeur général précisait que « *selon les normes habituelles de l'UNESCO, aucun Bureau hors siège ne [disposait (...)] d'un comité des marchés* ». Il est à noter que le Manuel prévoit qu'un comité local des marchés peut être créé à la demande de l'entité concernée après avis écrit du comité des marchés (item 326.27) et que d'autres institutions des Nations Unies disposent de tels comités locaux.

29. Une telle situation n'est toutefois envisageable que si l'entité dispose sur place de personnels suffisamment formés pour rendre une expertise objective.

⁹ Dossiers de paiement des personnels du bureau et non de partenaires institutionnels.

¹⁰ Item 15.2 point 5.8.

¹¹ Manuel administratif, item 5.4 (b).

2.3 La division informatique

30. Le Commissaire aux comptes avait recommandé le recrutement d'un responsable d'unité (rapport 177 EX/54, recommandation n° 4).

31. Le service dispose désormais d'un organigramme clair. Le choix d'un recrutement en interne et la mobilisation du personnel ont contribué au succès du plan de transition vers FABS. Le Bureau de Brasilia a d'ailleurs obtenu la récompense UNESCO 2009 du travail en équipe pour la mise en œuvre de FABS.

32. La migration du système informatique comptable et financier de Brasilia (SICOF) vers FABS a été opérée le 4 février 2009 après un mois de transition. Elle s'est faite selon les normes SAP. Une interface FABS-web, qui a pris la suite de SICOF-web, et contient des informations financières non stratégiques, est accessible à près de 740 coordinateurs de programme au sein des partenaires institutionnels. Les procédures d'accès des utilisateurs et de gestion de leurs droits sont encadrées et formalisées.

33. Un plan de formation a été mis en œuvre. Un taux de présence très satisfaisant a été constaté aux sessions de formation programmées.

2.4 Ressources humaines du Bureau

2.4.1 L'évolution générale des effectifs

34. Les rapports 177 EX/54 et 179 EX/31 (Partie III) recommandaient de limiter autant que possible l'utilisation des contrats temporaires, de régulariser les régimes contractuels et de prévoir l'évolution des effectifs.

35. L'effectif du personnel du Bureau décroît. La baisse n'apparaît toutefois qu'à partir de 2009, pour plusieurs raisons : la nécessité de gérer les départs, de tenir compte des contraintes contractuelles, de transformer certains postes, de prendre des décisions sur les antennes et, de manière plus générale, de faire valider le nouvel organigramme par le Siège. L'évolution des effectifs a été la suivante :

Tableau n° 2 : Évolution des effectifs du Bureau de Brasilia

	31 décembre 2006	31 décembre 2007	31 décembre 2008	31 décembre 2009	Perspectives 2010
Emplois durables sur financement FITOCA	52	52	49	49	44
<i>dont agents internationaux</i>	2	1	1	2	2
<i>dont personnels locaux</i>	50	51	48	47	42
Emplois durables sur financement du programme régulier :	7	6	7	7	7
<i>dont agents internationaux</i>		1	2	3	3
<i>dont personnels locaux</i>		5	5	4	4
Emplois « temporaires »	65	82	127	121	80
<i>dont contrats de service (SC)</i>	54	46	102	115	77
<i>dont contrats SSA</i>	11	36	25	6	3
Autres « temporaires »	11	9	9	13	11
<i>dont consultants</i>	4	3	4	5	5
<i>dont contrats d'honoraires</i>	7	6	5	8	6
Total	135	149	192	190	142

Source : D'après les données communiquées par le Bureau de Brasilia.

36. L'évolution décrite ci-dessus connaît une accélération à la fin de l'année 2009. Sur les 75 résiliations ou non renouvellements de contrats (33 pour l'année 2008), 50 sont intervenus en décembre 2009. Compte tenu des recrutements en 2008 (5 consultants et 17 contrats SC ou SSA¹²) et en 2009 (13 consultants et 15 contrats SC ou SSA), le solde net des effectifs supprimés est donc de 5 emplois en 2008 et 47 en 2009. Les recrutements ont concerné ponctuellement des emplois plus élevés en raison d'une reclassification des postes.

37. Ces évolutions, et notamment l'accélération en 2009, s'expliquent en partie par les décisions prises sur l'implantation territoriale du Bureau. 28 des résiliations faites en 2009 concernent les antennes, qui comprennent au 1^{er} janvier 2010 11 personnes, toutes recrutées par des contrats de service ou de consultants.

38. La capacité de prévoir l'évolution des effectifs est donc essentielle pour le pilotage administratif et budgétaire du Bureau. Le Directeur du Bureau a soumis au Siège un projet de stratégie à cet effet le 22 décembre 2008. Le financement du personnel repose, en effet, largement sur la gestion des projets déterminant les ressources FITOCA¹³. La réduction des projets influe sur les ressources FITOCA. De plus, des désaccords entre le Siège et le Bureau sur le pourcentage de prélèvement du FITOCA n'étaient pas réglés à la date de la mission. L'analyse de l'évolution des effectifs conduit à plusieurs observations. La masse salariale a augmenté au cours des trois dernières années malgré une stabilisation des effectifs en raison du coût moyen accru des postes. Le FITOCA représente toujours plus de 80 % de la masse salariale, mais la part des postes financés sur le budget régulier a augmenté de manière substantielle comme en témoigne le tableau suivant pour les périodes arrêtées au 31 décembre des années 2007, 2008 et 2009. A titre d'information figurent également les données pour janvier 2010.

**Tableau n° 3 : Évolution des masses budgétaires salariales
(décembre 2007 - janvier 2010)**

Source budgétaire	Nombre de contrats décembre 2007	Coût annuel décembre 2007 (millions \$)	Nombre de contrats décembre 2009	Coût annuel décembre 2009 (millions \$)	Nombre de contrats janvier 2010	Coût annuel janvier 2010 (millions \$)
Programme régulier	6	0,445	14	1,168	8	0,939 ¹⁴
FITOCA	153	6,256	155	7,809	106	5,654
Ressources extrabudgétaires	24	0,635	21	0,717	31	0,831
Total	183	7,336	190	9,694	145	7,424

Source : Bureau de Brasilia.

NB : taux de change 1 USD = 1,80 BRL (décembre 2007) ou 1,71 BRL (décembre 2009).

¹² Contrats de service (SC) et accord spéciaux de service (*special services agreements* - SSA).

¹³ Compte des frais généraux des fonds-en-dépôt (*Funds-in-Trust Overhead Costs Accounts*).

¹⁴ Cette évolution tient au fait que sept personnes sont recrutées sur des contrats temporaires financés par des fonds supplémentaires appropriés (*additional appropriation*).

2.4.2 La part des tâches administratives

39. Le rapport 177 EX/54 estimait à 130 sur 160 le nombre de personnes employées en tout ou partie à des fonctions de gestion. Au 1^{er} janvier 2010, selon les données fournies, 77 personnes sont affectées à des tâches administratives directes sur un effectif total de 142. Un effort important semble donc avoir été engagé pour réduire la part administrative. Ce chiffre ne prend toutefois pas en compte les postes vacants. En réalité, avec ces derniers postes, on aboutit à une réduction limitée à 10 % des emplois administratifs.

2.4.3 La politique contractuelle en matière de personnel du Bureau

40. Comme l'a rappelé la note du Bureau des ressources humaines du 9 novembre 2007¹⁵, les contrats sont supposés répondre à des besoins temporaires ou spécifiques. Dans les faits, le Bureau de Brasilia passe des contrats qui ne répondent pas à la lettre à ces dispositions et se rapportent, dans certains cas, à des missions permanentes et notamment administratives.

41. La précédente mission d'audit externe avait constaté que les accords spéciaux de service avaient été signés pour une durée de six mois dans l'attente d'une réorganisation du Bureau. Le nombre de SSA s'est réduit de manière substantielle, mais des SSA ont été transformés en contrats de service¹⁶. Certains contrats de service issus d'accords SSA ont été signés sur une durée inférieure à 11 mois contrairement aux dispositions du Manuel¹⁷.

42. Le système même des recrutements de ce type et de leurs financements budgétaires crée une insécurité juridique. Les contrats prennent fin le 31 décembre de l'année n. Mais une part importante du personnel sur contrat est en fait renouvelée sans bénéficier d'un contrat formellement signé par les deux parties. Pendant les premières semaines de l'année n+1, ces personnes exercent leurs attributions au service de l'UNESCO sans titre régulier.

Recommandation n° 2 : associer le service juridique à la politique contractuelle en matière de personnel.

Recommandation n° 3 : subordonner l'emploi de personnels à la vérification qu'il existe un support budgétaire et juridique approprié.

2.4.4 Le renforcement du Bureau des ressources humaines

43. Un responsable d'unité, de niveau P-4, a été recruté le 26 octobre 2009. Un autre poste a fait l'objet d'une reclassification du niveau NOA au niveau NOB¹⁸. Ce recrutement répond à la recommandation n° 6.

44. Un Directeur adjoint, chargé des programmes et de l'inter-sectorialité, a été recruté le 1^{er} avril 2009.

2.4.5 La mise en œuvre d'un nouvel organigramme pour le Bureau

45. La recommandation n° 5 du rapport 177 EX/31 (Partie III) invitait le Bureau à définir rapidement un nouvel organigramme et à le faire approuver.

¹⁵ Note HRM/POL/CB/2007/27 de la Directrice du Bureau du personnel aux directeurs des unités hors Siège et des instituts, sur les accords spéciaux de service et les contrats de service.

¹⁶ Par exemple, SA 8875/2007, SA 3511/2009, SA 1506/2009.

¹⁷ 15 dossiers audités. Anomalies relevées : SA 3790/2008, SA 8874/2007, SA 3796/2008, SA 3739/2008, SA 8867/2007, SA 3703/2008. Un cas a fait l'objet d'un accord du siège.

¹⁸ Administrateur national (*National Professional Officer*) de niveau A ou B.

46. Un organigramme clair et cohérent a été approuvé en décembre 2008. Il devra être modifié pour tenir compte de l'évolution des antennes.

2.5 Les risques contentieux

47. Le Commissaire aux comptes a formulé, après sa mission de février 2008, deux recommandations sur la maîtrise des risques liés aux contentieux pendants devant plusieurs juridictions. Plusieurs cas de figure doivent être distingués.

48. La décision de principe du Tribunal suprême fédéral n'a pas encore été rendue sur l'immunité de juridiction. Il est à signaler que trois procédures intéressant le PNUD lui sont également soumises. Un rapport préliminaire du Tribunal en faveur de l'immunité a déjà un effet sur certains tribunaux du travail qui désormais reconnaissent l'immunité de juridiction.

49. La probabilité de voir une procédure soumise au Tribunal suprême pour exception d'inconstitutionnalité doit être gardée à l'esprit.

50. En ce qui concerne les contrats de coopération avec l'Institut national de sécurité sociale (INSS), l'UNESCO a entrepris des démarches auprès du Procureur général en novembre 2008. L'avocat général a fait appel en octobre 2009 lorsque la juridiction fédérale a accepté l'action civile. Le Bureau a adressé une note verbale au Ministre des affaires étrangères afin d'obtenir son soutien sur l'immunité de juridiction. En décembre 2009, l'avocat général a conclu en ce sens. Une première suspension de la procédure contre l'UNESCO a été l'occasion pour le magistrat rapporteur de se prononcer pour l'immunité de juridiction et, par voie de conséquence, pour l'exclusion de toute poursuite civile.

51. L'estimation du risque financier doit prendre en compte le nombre de procédures engagées : 366 procédures concernant le droit du travail, qui comprennent toutefois plusieurs procédures engagées par un même consultant. 138 de ces procédures ont fait l'objet d'un jugement : 16 jugements sont défavorables à l'UNESCO dont un cas ne retenant pas l'immunité d'exécution. En appel¹⁹, 85 procédures ont été engagées : 23 ont été favorables à l'UNESCO ; deux, qui étaient favorables, ont été révisées. Au second niveau d'appel²⁰, 80 procédures ont été engagées : 26 ont fait l'objet d'un jugement favorable à l'UNESCO. 9 procédures particulières concernent des plaignants qui n'avaient aucun lien avec l'UNESCO mais en avaient avec des institutions nationales coopérant avec l'Organisation. Dans quatre cas, l'UNESCO a été écartée de la procédure ; dans trois procédures, le juge saisi a reconnu l'existence d'un lien de subordination avec l'UNESCO. L'avocat général a fait appel de ces décisions.

52. La somme totale des demandes s'élève à 17 779 620 BRL. Mais ce montant comprend les 130 procédures désormais closes. Le Bureau estime que le risque s'élève en réalité au maximum à 12 421 486 BRL. En tout état de cause, un suivi analytique et chiffré a été mis en place.

53. Le risque d'image paraît limité. En 2008 et 2009, deux articles de presse ont évoqué les questions précitées de manière ponctuelle et sans engager l'image de l'UNESCO.

54. Des contentieux spécifiques doivent être signalés par ailleurs. Dans un projet de prévention contre le SIDA, le partenaire institutionnel n'a pas validé les services fournis par un prestataire qui s'est donc retourné vers l'UNESCO, qui a mis fin au contrat. Une solution à l'amiable est en cours de négociation. Dans un autre dossier, le refus du partenaire institutionnel de financer le projet après un contrôle interne a conduit l'UNESCO à se substituer à lui.

¹⁹ TRT: *Tribunal Regional do Trabalho*.

²⁰ TST: *Tribunal Superior do Trabalho*.

55. L'existence de procédures légales en cours comme les décisions de justice ne sont pas communiquées par voie diplomatique mais connues exclusivement par la lecture des publications officielles, ce qui crée des difficultés au regard des délais d'appel.

56. Le suivi des contentieux propres au Bureau doit être maintenu sous la forme d'une comptabilisation précise de chaque litige. Le Bureau doit également s'informer des contentieux concernant les autres institutions des Nations Unies.

2.6 Les antennes

57. Il existe cinq antennes au Brésil distinctes des autres implantations de l'UNESCO (notamment des centres de catégorie 2). Le rapport du Directeur général sur la réorganisation du Bureau du 23 février 2006 avait conclu à la nécessité d'une évaluation des antennes créées en 2003-2004.

58. La recommandation n° 8 du rapport 179 EX/31 (Partie III) invitait à prendre une décision rapide sur le principe des antennes.

59. En février 2009, le Bureau a lancé un appel d'offres²¹ pour une évaluation de l'organisation géographique du Bureau compte tenu de l'une des recommandations de l'audit interne. Le rapport de la société Technopolis a été remis le 19 novembre 2009.

60. À l'exception de Salvador de Bahia, où la création d'une maison des Nations Unies permettra de maintenir la présence de l'UNESCO, les autres antennes seront fermées en mars 2010. De nouvelles formes de présence locale sont en cours d'élaboration.

2.7 Les projets

2.7.1 Le suivi des projets

61. Le suivi des projets nécessite un pilotage d'autant plus fin que le Bureau est confronté à un contexte en pleine mutation en raison de facteurs internes (la réorganisation du Bureau et la fin du modèle des antennes) et externes (la mise en œuvre de la décision du TCU (voir paragraphe 81).

62. Un comité de révision des projets a été mis en place en 2009. Sous la direction du Directeur adjoint chargé des programmes et de l'intersectoriel, il comprend notamment le spécialiste en évaluation, le Directeur adjoint chargé de l'administration et des finances ainsi que le conseil juridique. Cette instance permet notamment de valider les documents de projets pour les dossiers supérieurs à 350 000 BRL, en les modifiant s'il y a lieu et en privilégiant une approche intersectorielle.

63. Le responsable du comité a établi des relations avec l'Agence de coopération brésilienne (ABC), interlocuteur essentiel des institutions des Nations Unies.

2.7.2 Réorientation et mandat de l'UNESCO

64. Dans le rapport du Directeur général présenté lors de la 177^e session, il avait été indiqué qu'il restait 14 projets en partenariat avec le ministère brésilien de la santé, qui étaient censés s'achever en 2008²². En janvier et juin 2008, le Siège avait autorisé à deux reprises la prolongation de dossiers relatifs à la santé. Le rapport 179 EX/31 (Partie III) recommandait au Bureau de s'assurer de l'achèvement de ces projets afin que la réorientation fût effective en 2009.

²¹ UBO EOI n°0136/2009.

²² Rapport 177 EX/30, paragraphe 18.

65. L'état d'exécution des dossiers relatifs à la santé montre que les projets sont désormais achevés, les deux derniers l'ayant été en décembre 2009. En revanche, le reliquat budgétaire est encore de 6 834 535 BRL. Cette observation vaut notamment pour deux projets supposés terminés depuis le 31 décembre 2008.

Tableau n° 4 : État d'exécution des dossiers relatifs à la santé

Code budgétaire	Titre du projet	Date de commencement	Date d'achèvement	Budget en réel	Reliquat budgétaire à exécuter ou annuler en réel
914BRZ1000	ANVISA	20/12/2001	30/06/2009	118 702 500	355 425
914BRZ1015	FUNASA	20/12/2001	31/12/2008	105 086 720	
914BRZ1078	ANS	01/01/2002	31/12/2008	22 997 333	1 000 720
914BRZ1107	SVS	22/10/2004	22/01/2008	59 640 000	
914BRZ2000	DECIT	20/12/2001	31/12/2008	48 770 399	379 407
914BRZ2009	VIGISUS II SVS	30/03/2005	30/12/2009	51 635 475	4 953 514
914BRZ2012	VIGISUS II SVS	21/12/2004	21/12/2009	14 629 748	145 469
914BRZ3015	Reforsus	01/01/2000	31/12/2008	75 752 451	
914BRZ5066	Cartao Sus 2001	01/01/2001	12/02/2008	84 143 378	

Source : Bureau UNESCO de Brasilia

66. Quatorze projets ont été contrôlés à l'occasion de la mission afin de s'assurer tant du respect effectif de la réorientation annoncée que de l'approbation systématique du Siège dans cette phase de tutelle du Bureau²³.

67. Deux projets appellent des observations particulières. Un projet²⁴ a été renouvelé malgré les difficultés rencontrées avec le partenaire institutionnel. Celui-ci, à la suite d'un contrôle interne, a refusé de régler la prestation ; l'UNESCO a dû se substituer au partenaire institutionnel pour le paiement. Cette affaire s'était traduite par une procédure en justice et le blocage temporaire d'un compte bancaire du Bureau. S'agissant du second projet²⁵, le Siège n'a donné son accord qu'en décembre 2008²⁶ alors que le projet devait s'achever le 31 décembre 2008 ; le délai a donc été porté de 48 à 60 mois.

68. La précédente mission avait relevé que la décroissance du nombre de projets était plus lente qu'affiché dans les objectifs de 2006. Le tableau ci-dessous montre une décroissance du nombre de projets, et une baisse du montant financier en 2009 qui tranche avec la hausse substantielle constatée en 2010²⁷. Ces évolutions font ressortir qu'il est difficile de disposer d'une prévision du

²³ 914 BRA 1124, 570 BRA 1009, 570 BRA 5000, 914 BRA 4008, 914 BRA, 914 BRA 5001, 914 BRA 3045, 914 BRA 3042, 570 BRA 5001, 202 BRA 1000, 914 BRZ 1126, 914 BRA 1127, 914 BRZ 1129, 914 BRA 2009.

²⁴ 914 BRZ 1129.

²⁵ 914 BRA 2009

²⁶ Mémo BFC/DIR/08/173. Avec la mention manuscrite « exceptionnel ».

²⁷ Le rapport 179 EX/31 constatait, à la date de la mission (février 2008), une échéance en 2010 de 0 projet.

plan de charge et donc, en raison du financement décalé avec le FITOCA, d'une visibilité financière satisfaisante. Les chiffres concernant les années 2011 et au-delà ne reflètent que la partie visible à ce jour du portefeuille de projets.

69. Plusieurs projets achevés en 2009 ou en 2008 n'ont pas été liquidés complètement sur un plan budgétaire.

Tableau n° 5 : Échéance des projets gérés par l'UNESCO au Brésil en janvier 2010

Date d'expiration des projets	Montant en millions de dollars	Nombre de projets
2006	7	11
2007	132	26
2008	668	31
2009	137	21
2010	400	26
2011	15	7
2012	53	8
2014	15	2
Total	1 427	132

Source : Bureau de Brasilia

2.7.3 Évaluation des projets

70. Le Commissaire aux comptes avait recommandé un suivi des projets par un expert indépendant (recommandation n° 10 du rapport 179 EX/31, Partie III). Le Directeur général avait annoncé dans sa réponse le recrutement d'un spécialiste en suivi et en évaluation et d'un Directeur adjoint

71. Un spécialiste a été recruté le 1^{er} avril 2008. Les principes de suivi et d'évaluation des projets ont été redéfinis et consignés dans un guide de référence inspiré du document du Service d'évaluation et d'audit et publié en portugais. Deux sessions de formation, destinées au personnel technique des antennes, ont eu lieu en 2008 et une formation a été organisée en 2009 pour les cadres du Bureau. Deux évaluations externes ont été réalisées et deux autres sont en cours²⁸.

72. Le spécialiste chargé du suivi et de l'évaluation analyse toutes les nouvelles propositions de projet. Il n'est toutefois pas encore systématiquement associé aux évaluations.

2.7.4 La prise en compte des constats des organes de contrôle brésiliens

73. Le Commissaire aux comptes avait recommandé que le Bureau prenne l'attache des autorités brésiliennes afin d'être informé des résultats des contrôles effectués sur l'exécution nationale des actions de coopération le concernant (recommandation n° 11 du rapport 179 EX/31, Partie III).

²⁸ 914 BRA 5007, 914 BRA 5002, 914 BRA 2047 et 465 BRA 5002.

74. En ce qui concerne le TCU, il n'y a pas à proprement parler de relations formalisées. Mais les rapports d'évaluation sont publics et disponibles sur le site Internet de la juridiction supérieure.

2.7.5 Le cas particulier du programme Criança Esperança

75. La recommandation n° 12 du rapport 179 EX/31 (Partie III) concernait l'aboutissement du projet d'accord entre l'UNESCO et la chaîne TV Globo et la nécessité de préciser les modalités de contrôle interne. Le Directeur général avait indiqué en mars 2008 que le projet était en phase finale d'examen.

76. L'accord a été signé le 17 juillet 2008. Son article 6 prévoit la possibilité pour l'UNESCO de faire procéder à des évaluations des projets retenus par un auditeur externe sélectionné par l'Organisation.

77. Une telle évaluation n'avait pas été engagée à la date de l'audit.

3. PERSPECTIVES POUR LE BUREAU UNESCO DE BRASILIA

78. La recommandation n° 13 du rapport 179 EX/31 (Partie III) invitait le Bureau à définir en 2008 son format et son champ d'actions à l'horizon 2010-2011 en étroite concertation avec le Siège.

79. Un séminaire a été organisé les 3 et 4 mars 2008 avec l'ensemble des coordinateurs de projet et l'équipe de direction afin d'organiser les priorités pour le Bureau de Brasilia dans les prochaines années.

80. Après la préparation du Cadre stratégique pour l'UNESCO au Brésil en 2006, le Bureau a établi trois documents :

- le premier document de l'UNESCO relatif à la programmation par pays (UCPD²⁹) pour le biennium 2008-2009 ; le prochain UCPD sera établi à l'issue d'une réunion prévue en février 2010 pour le biennium 2010-2011 ;
- le premier document de stratégie d'appui à l'éducation nationale (UNESS³⁰) conformément aux demandes du Siège et du Bureau régional pour l'éducation de Santiago du Chili (OREALC³¹) ;
- un document sur la visibilité de l'UNESCO au Brésil pour l'année 2008.

81. La décision n° 1339/2009 du 3 juillet 2009 du TCU, bien qu'elle soit aujourd'hui suspendue à la suite d'un pourvoi en appel, a un impact sur la politique du Bureau. Les nouvelles orientations que les autorités nationales ont commencé à mettre en œuvre tendent à concentrer les nouveaux projets dans des interventions d'assistance technique et de transfert des connaissances, en excluant presque totalement les activités d'appui opérationnel.

82. L'avenir du Bureau est étroitement lié à l'exécution des projets et au financement par le FITOCA. Cette dépendance, qui se traduit par la part des personnels rémunérés par ce moyen, se fait aujourd'hui particulièrement sentir dans un contexte incertain de modification des règles du programme, de réduction des budgets des projets et de manière plus générale par la baisse des crédits utilisés pour l'exécution des différents projets. La réduction du nombre de projets et de la masse financière qui en découle, constitue donc une interrogation permanente sur la soutenabilité

²⁹ UNESCO Country Programming Document.

³⁰ UNESCO National Education Support Strategy.

³¹ *Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe.*

du Bureau qui, s'il a réduit le nombre de personnels employés, n'a pas connu une baisse significative de sa masse financière.

83. Devant la restriction du champ d'intervention de la coopération technique, il paraît nécessaire de renforcer la coordination entre institutions des Nations Unies.

84. La question de la décentralisation au profit du Bureau doit être posée, compte tenu de l'évolution récente de ses structures et de ses compétences, et de l'abandon de la tutelle par le Siège. Pour justifier ses coûts permanents et certains recrutements, il pourrait utilement exercer des fonctions au profit des autres bureaux du continent.

Commentaires de la Directrice générale :

La Directrice générale remercie le Commissaire aux comptes pour son rapport de suivi de la mise en œuvre des recommandations émises lors des précédents rapports. Elle prend note avec satisfaction des conclusions de la mission. Elle accepte les nouvelles recommandations figurant dans ce rapport et s'emploiera à les mettre en œuvre dans la mesure du possible.