



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

Conseil exécutif

Cent quatre-vingt-dix-neuvième session

199 EX/15.INF.6
PARIS, le 10 mars 2016
Original français

Point 15 de l'ordre du jour provisoire

NOUVEAUX AUDITS DU COMMISSAIRE AUX COMPTES

RAPPORT D'AUDIT DU BUREAU RÉGIONAL DE L'UNESCO POUR L'ÉDUCATION EN AMÉRIQUE LATINE ET DANS LES CARAÏBES ; BUREAU NATIONAL AU CHILI

Résumé

Conformément à l'article 12.4 du règlement financier, le Commissaire aux comptes présente son rapport d'audit du Bureau régional de l'UNESCO pour l'éducation en Amérique latine et dans les Caraïbes; Bureau national au Chili. La synthèse de ce rapport et le commentaire de la Directrice générale sont présentés dans le document 199 EX/15 Partie V.

Cour des comptes



**AUDIT EXTERNE
DE L'ORGANISATION DES
NATIONS UNIES POUR
L'ÉDUCATION, LA SCIENCE ET LA
CULTURE**



RAPPORT D'AUDIT

**SUR LE BUREAU REGIONAL DE L'UNESCO POUR L'EDUCATION EN AMERIQUE
LATINE ET AUX CARAIBES ET BUREAU NATIONAL A**

SANTIAGO (CHILI)

SOMMAIRE

LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	1
I. OBJECTIF ET CHAMP DE L’AUDIT	4
II. OBSERVATIONS D’AUDIT	4
1. L’organisation de l’UNESCO en Amérique latine et les Caraïbes et la place du bureau de Santiago	4
2. L’exercice de la coordination régionale en matière d’éducation et la relation avec les bureaux pays.....	6
3. L’accord de siège	8
4. Direction du bureau.....	9
5. Budget du bureau	12
6. Les relations avec le Gouvernement chilien.....	13
7. Les marchés.....	15
8. La gestion des ressources humaines	23
9. Diverses observations de gestion	33
10. Les dépenses de voyages	34
11. La gestion des projets par le bureau	36
III. REMERCIEMENTS	41

Liste des recommandations

Recommandation n°1 (Siège). Renforcer effectivement le rôle de coordination du bureau régional en matière d'éducation, tout particulièrement pour les projets les plus significatifs. Envisager soit d'élargir le mandat du bureau de Santiago en bureau multi-pays (*cluster*) afin de renforcer son autorité sur les pays menant des projets éducatifs conséquents (Pérou, Brésil), soit de lui rattacher les professionnels en charge de politique éducative dans les bureaux de la région.

Recommandation n°2. Au titre de l'exercice de ses missions, le bureau régional doit bénéficier d'une partie des ressources FITOCA résultant des projets extrabudgétaires éducatifs menés sur sa région.

Recommandation n°3 (Siège). Veiller à ce que la négociation des accords portant sur l'attribution de fonds extrabudgétaires à des projets éducatifs dans la région soit améliorée en coordination avec le bureau régional et que la répartition des responsabilités soit préalablement définie dans la gestion des projets.

Recommandation n°4. Renégocier l'accord de siège afin de renforcer les moyens et les capacités du bureau. Cette renégociation devrait comprendre notamment :

- un point particulier relatif à la sécurité des locaux, qui devraient être rénovés, sauf à opter pour un déménagement dans de nouveaux bureaux ;
- une annexe prévoyant explicitement les contributions que le gouvernement chilien apporte à l'Organisation, afin de leur donner une base juridique et pérenne ;
- un avenant formalisant l'intégration à l'accord de siège du bureau national du Chili créé en 2009.

Recommandation n°5 (Siège). Préparer la mutation du directeur qui est en poste depuis sept années à l'occasion du lancement de la nouvelle stratégie pour l'éducation 2015-2030.

Recommandation n° 6 (Siège). Veiller à procéder de manière systématique à l'évaluation des directeurs de bureau régional et à la fixation préalable de leurs objectifs, après discussion avec le Bureau de la planification stratégique (BSP).

Recommandation n° 7 (Siège). Renforcer l'équipe financière et administrative en la dotant du nombre de postes administratifs permanents prévus par l'Organisation.

Recommandation n°8 (Siège). Réallouer au bureau régional les dotations affectées aux bureaux pays disposant de fonds extrabudgétaires très importants.

Recommandation n°9 (Siège). Engager une réflexion sur une révision du mécanisme des crédits additionnels de façon à permettre une plus grande souplesse dans leur utilisation (envisager de permettre le report des crédits non consommés et le financement de postes de PA).

Recommandation n°10. Dans le contexte du lancement du nouveau cadre stratégique pour l'éducation (2015-2030), poursuivre et conclure les discussions avec le gouvernement et les entreprises chiliennes pour la création d'un fonds de dotation afin d'accroître les ressources extrabudgétaires des programmes de l'UNESCO en Amérique latine et d'assurer une visibilité et une pérennité de leurs financements.

Recommandation n°11. Veiller à la complétude des dossiers physiques, en une seule entité, de marchés tenus par le service administratif et financier qui doivent comprendre l'ensemble des pièces justificatives originales du marché (définition des besoins, procédure de mise en concurrence et d'évaluation des offres, contrats et avenants, pièces de paiement et justificatifs, ...).

Recommandation n°12. Rechercher plus vigoureusement l'élargissement de la concurrence sur les appels d'offres relevant des financements additionnels du gouvernement chilien, notamment en sollicitant systématiquement un minimum de trois offres et en veillant à une disponibilité des fonds compatibles avec la mise en œuvre d'une concurrence réelle.

Recommandation n°13. Appliquer systématiquement les règles permettant la concurrence la plus large, notamment en :

- ne recourant plus aux dérogations, sauf dans les cas prévus explicitement par le Manuel administratif ;
- ne pas indiquer les prix maximum dans les appels d'offres ou RPF, afin de faire jouer la concurrence sur les prix et de les optimiser ;
- assurer une vigilance accrue sur l'examen des propositions financières et les défauts de concurrence, en particulier en renforçant la procédure déjà mise en place par le directeur, à savoir un comité interne d'allocation des marchés.

Recommandation n°14. Indiquer dans les appels d'offres et les RPF que l'Organisation se réserve le droit de négocier les prix avec le candidat en tête avant la signature du contrat et mettre en œuvre effectivement cette négociation.

Recommandation n°15. La modification des contrats après leur passation doit prendre la forme d'avenants.

Recommandation n°16 (Siège). Envisager l'augmentation des seuils des marchés dès lors que ce bureau gère des projets et des enveloppes financières de grande ampleur.

Recommandation n°17. Rappeler aux interlocuteurs les règles s'imposant à l'Organisation en matière de marchés, en particulier à travers des formations aux partenaires sur le règlement de l'UNESCO, telles que le bureau a déjà prévu d'en organiser en décembre 2015.

Recommandation n°18. Veiller à l'optimisation des fonds délégués par le gouvernement chilien en mettant en œuvre une approche systématique de référentiels et de vérifications de coûts préalable à la contractualisation et la transmission de rapports financiers audités pour les projets les plus importants.

Recommandation n°19 (Siège). Évaluer la pertinence de la structure des effectifs du bureau régional au regard des responsabilités exercées dans la région et des effectifs disponibles au Siège.

Recommandation n°20 (Siège). Restructurer le bureau régional pour asseoir sur des postes permanents les professionnels dont les compétences et l'expertise sont essentielles à la fois à la conduite des projets du bureau et au soutien des autres bureaux de la région dans leurs domaines. En contrepartie, déléguer à des prestataires extérieurs les activités qui peuvent être exercées de manière moins coûteuse.

Recommandation n°21 (Siège). Traiter dans le cadre de la restructuration du bureau les cas précités – stabilisation du poste de chef du Département planification, pilotage et évaluation

de la qualité de l'éducation ; clarifier les conditions de poursuite du projet financé par le gouvernement flamand.

Recommandation n°22. Améliorer la tenue des dossiers du personnel.

Recommandation n°23 (Siège). Tendre à une réduction de la part de l'emploi temporaire au sein du personnel du bureau, à travers la création de postes établis (*established posts*) correspondant aux personnels recrutés depuis plus de cinq contrats de service dès lors que cela démontre un besoin permanent. Y affecter les personnels les plus méritants lorsque cela est possible ; et simultanément relancer des appels à concurrence pour les postes demeurant sous forme de contrats de service.

Recommandation n°24 (Bureau et Siège). Professionnaliser la procédure de recrutement des consultants en :

- améliorant le registre (*roster*) existant par une mise en commun des données et son utilisation,
- excluant les prestataires de service – qui relèvent de procédures de mise en concurrence -,
- utilisant des tableaux de compétences et de rémunérations pour établir les montants des honoraires,
- (Siège) améliorant l'évaluation complète des consultants à travers une meilleure saisie des informations d'évaluation en DUO.

Recommandation n°25. Ne déroger aux règles établies par l'Organisation concernant les règles de sélection et la fixation des honoraires que dans des circonstances véritablement exceptionnelles, lorsque l'urgence est suffisamment caractérisée et que la détermination de la rémunération exceptionnelle est établie de manière objective.

Recommandation n°26 (Siège). Améliorer le système SAP pour qu'il constitue également un outil de gestion prévisionnelle des actifs par les bureaux locaux.

Recommandation n°27 (Siège et bureau). Autoriser le bureau régional, amené à effectuer de nombreux voyages, à utiliser une carte professionnelle permettant d'effectuer des achats en ligne. En parallèle achever la procédure de mise en concurrence du marché de fourniture de billets (sans exclusivité).

Recommandation n°28. Dans le cadre du prochain *biennium*, améliorer la présentation du programme de travail (*work plan*) du bureau resserré autour d'un nombre réduit de projets, de résultats attendus (*expected results*), d'outputs et d'indicateurs de performance, comprenant des cibles réalistes, faciles à suivre et recentrées sur l'impact régional des actions de l'UNESCO.

Recommandation n°29 (Siège). Permettre le suivi (*monitoring*) propre des projets financés par budget additionnel (*additional appropriation*), de leur performance et de leurs résultats (*outcomes*) dans SISTER.

Recommandation n°30. Davantage sensibiliser, éventuellement par le moyen d'ateliers ou de formations internes au bureau, les spécialistes et assistants de programme, ainsi que les partenaires gouvernementaux dans le cadre des projets financés par budgets additionnels (*additional appropriation*), aux exigences de la réglementation et aux bonnes pratiques en matière d'appels à candidature, de sélection et de détermination des honoraires de consultants.

I. OBJECTIF ET CHAMP DE L'AUDIT

1. Une équipe de deux auditeurs s'est rendue auprès du bureau de Santiago du 28 septembre au 9 octobre 2015. L'audit a porté principalement sur la gestion et les activités du bureau au cours du biennium 2014-2015.
2. L'audit a été conduit selon les normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI), arrêtées par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle (INTOSAI) et en application des textes en vigueur, notamment l'article 12 du règlement financier de l'UNESCO (*Financial regulations*) et l'annexe relative au mandat additionnel du commissaire aux comptes.
3. Chaque observation ou recommandation a été discutée avec les responsables du bureau. La réunion de fin de mission a eu lieu sur place avec le directeur du bureau le 9 octobre 2015. Le directeur du bureau a apporté ses remarques sur les projets de recommandations. Ses commentaires et sa réponse écrite aux observations d'audit ont été pleinement pris en compte dans la position finale de l'auditeur externe.
4. Les commentaires et précisions apportées par le Bureau de Santiago, le bureau de la gestion financière (BFM) et le bureau de la planification stratégique (BSP) ont été reçus le 15 janvier 2016 et intégrés, lorsque cela était approprié, dans la présente version définitive du rapport.

II. OBSERVATIONS D'AUDIT

5. Le bureau régional pour l'Éducation en Amérique latine et les Caraïbes (OREALC¹) a été créé en 1969². Situé à Santiago du Chili, il couvre 37 pays d'Amérique latine et des Caraïbes. Depuis juin 2009, ce bureau est également bureau national pour le Chili.

1. L'organisation de l'UNESCO en Amérique latine et les Caraïbes et la place du bureau de Santiago

Une gouvernance partagée entre différentes catégories de bureau

6. En Amérique latine et aux Caraïbes, il existe trois catégories de bureaux hors-siège au sein de l'UNESCO : les bureaux multi-pays (*cluster*), les bureaux régionaux spécialisés, les bureaux nationaux.
7. Cinq bureaux multi-pays sont les principales plateformes d'exécution des activités de l'UNESCO et sont de nature pluridisciplinaire. Leur directeur est habilité à représenter l'UNESCO dans les États membres relevant de sa compétence (sauf ceux disposant d'un bureau national).
8. Trois Bureaux régionaux spécialisés (Cuba : Culture, Santiago : Éducation, Montevideo : Sciences). Leur fonction est d'apporter leur expertise aux États-membres de la région et de fournir un soutien technique aux bureaux nationaux et multi-pays dans le secteur dont ils ont la charge. Les bureaux régionaux n'exercent en revanche aucune autorité hiérarchique sur les bureaux nationaux ou multi-pays. Les bureaux régionaux sont souvent implantés dans des bureaux multi-pays dans le but d'améliorer le rapport coût-efficacité sur les frais généraux et de gestion.

¹ *Regional Bureau for Education in Latin America and the Caribbean.*

² Suite au changement de pouvoir au Chili, un nouvel accord a été conclu en 1979 avec le gouvernement chilien.

9. Six Bureaux nationaux : Leurs fonctions consistent en la mise en œuvre du programme national résultant de consultations avec le pays concerné, dans tous les domaines d'action de l'UNESCO – i.e. Sciences, Éducation, Culture et Information. Leur directeur représente l'UNESCO au sein de l'État-membre dans lequel le bureau est implanté.

Le bureau régional pour l'Éducation en Amérique latine et les Caraïbes (OREALC) occupe une place singulière au sein de ce dispositif

10. L'OREALC est à la fois bureau régional spécialisé en charge de l'Éducation dans les pays de l'Amérique Latine et des Caraïbes (37 États-Membres) et bureau national pour le Chili.

11. En tant que bureau régional spécialisé en charge de l'Éducation, L'OREALC est chargé d'élaborer les programmes régionaux de l'UNESCO en matière d'éducation. Il remplit en outre la fonction de Secrétariat exécutif et représente le Directeur général de l'UNESCO devant le Comité régional Intergouvernemental assurant la direction du PRELAC³ dans le cadre du programme Éducation Pour Tous (EFA⁴) de l'Organisation des Nations unies⁵. Il apporte ainsi un support technique à la mise en œuvre de ce plan d'action et évalue l'impact des politiques éducatives mises en œuvre dans les États-membres. Il rend compte de son action au Directeur général adjoint (*Assistant Director-General*) pour l'Éducation (ADG/ED) au siège. Après l'achèvement du PRELAC en 2015, le bureau régional participe à l'élaboration du nouveau programme régional pour l'Éducation pour 2030.

Projet régional d'Éducation pour l'Amérique Latine et les Caraïbes (EFA/PRELAC)

Adopté par les ministres de l'Éducation à la Havane en 2002, l'EFA/PRELAC est un plan d'action de l'ONU visant à promouvoir l'évolution des politiques éducatives au sein des pays membres de l'UNESCO en Amérique latine et aux Caraïbes (2002-2015). Il s'inscrit dans le cadre de la feuille de route *Education for All*. Le forum EFA/PRELAC encourage le dialogue et l'échange de bonnes pratiques entre pays et s'articule autour de cinq domaines d'action (voir glossaire).

Sa gouvernance est assurée par un Comité Régional Intergouvernemental comprenant les ministres de l'Éducation de tous les États-membres et associés de l'UNESCO dans la région. Le Comité s'appuie sur un bureau composé de sept États-membres élus pour une durée de quatre ans (actuellement Argentine, Brésil, Costa Rica, République dominicaine, Équateur, Paraguay et Trinidad et Tobago). Ce bureau émet des recommandations dont la mise en œuvre est déléguée à l'OREALC – ex : Fournir un soutien pour un management efficient et efficace de l'allocation des ressources au sein des systèmes éducatifs.

12. En tant que bureau national pour le Chili, il mène les missions classiques d'un bureau national et bénéficie du soutien des bureaux de la Havane et de Montevideo dans les domaines de la Culture et de la Science (respectivement). Le bureau multi-pays de Montevideo (avec le Brésil, l'Argentine, le Paraguay et l'Uruguay) assure la représentation de l'UNESCO au MERCOSUR⁶.

³ Projet Régional d'Éducation pour l'Amérique Latine et les Caraïbes.

⁴ *Education For All*.

⁵ Rapport du Comité régional Intergouvernemental pour le projet régional d'éducation pour l'Amérique latine et les Caraïbes (EPT/PRELAC) du 26 août 2009
<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001837/183781f.pdf>.

⁶ Marché commun du Sud- *Mercado Común del Sur*.

2. L'exercice de la coordination régionale en matière d'éducation et la relation avec les bureaux pays

13. La coordination avec les autres bureaux nationaux ou multi-pays, en matière d'éducation peut être améliorée. C'est un sujet de préoccupation pour le directeur régional. Les règles régissant cette coordination restent peu claires. Chacun des bureaux dépendant directement du Siège et recevant l'expertise des bureaux multi-pays, l'absence de liens hiérarchiques fait que le succès de la coordination dépend avant tout des relations interpersonnelles que peuvent entretenir les directeurs ou les professionnels entre eux⁷. Le directeur du bureau régional a évoqué le manque évident de volonté de coopérer de certains bureaux, générateur d'occasions perdues⁸.

L'exemple du Bureau Pérou

Les projets considérables en cours au Pérou financés sur fonds publics ont été revus avec les auditeurs : Le Directeur a indiqué qu'il avait participé au début des négociations avec le Délégué Permanent sur ce programme alors qu'il assurait pendant quelques mois l'intérim du bureau du Pérou. Une fois le projet signé, sa mise en œuvre a été confiée au bureau pays du Pérou et, suite à des arbitrages, le bureau régional de Santiago n'a pas de participation dans cette mise en œuvre.

La coordination apparaît difficile et le bureau de Santiago n'est donc pas en mesure de fournir son expertise. Le seul moyen de suivi est à travers la consultation de SISTER. Dans ce programme sont successivement enregistrés par le bureau de Lima le programme de travail (*workplan*) du projet, puis tous les six mois les rapports d'exécution. Le bureau de Santiago peut effectuer des remarques au moment du programme de travail (*workplan*) lorsque celui-ci est incorporé dans SISTER car le bureau a la responsabilité de l'approuver dans le système. Cependant, cette possibilité d'intervenir a lieu seulement après que des décisions ont été prises localement par le Bureau pays avec les autorités péruviennes. Le bureau de Santiago approuve également les rapports semestriels (*ex post*) mais cela ne lui donne aucun regard ni possibilité d'intervenir sur l'exécution du projet en cours.

Il est donc possible que plusieurs phases du projet élaboré avec le gouvernement péruvien dupliquent des travaux déjà réalisés par le bureau régional, parfois avec les mêmes experts, ce qui aurait pu être évité avec l'appui du bureau de Santiago.

14. Cette situation est assez généralisée⁹. Elle pénalise la capacité de l'UNESCO à mettre en œuvre une stratégie cohérente par l'intermédiaire de son bureau régional pour l'éducation.

15. Dans le cadre de l'audit de Montevideo, l'auditeur externe avait recommandé de clarifier le mandat des spécialistes de programme de manière à vérifier que le bureau régional n'outrepasse pas ses compétences et n'exerce pas de tutelle effective sur les bureaux nationaux localisés dans sa zone de responsabilité. Compte-tenu de ce qui vient d'être décrit, ce risque ne peut pas s'appliquer à l'OREALC dans le domaine de l'éducation.

⁷ Réponse du 9/10 ADG.

⁸ *Le Siège de l'UNESCO pourrait donner au Bureau de l'UNESCO à Santiago les moyens d'effectuer une enquête initiale et d'engager le dialogue avec des partenaires potentiels des pays visés, non seulement avec les ministères, mais aussi avec le secteur privé.*

⁹ *« La coordination régionale basée à Santiago ne participe pas à l'élaboration, à la négociation, à la conception ou à la mise en œuvre des projets (à moins que le bureau concerné ne nous demande d'intervenir, ce qui arrive rarement). Nous prenons connaissance des actions menées au titre de chaque projet a posteriori, uniquement une fois qu'elles ont été effectuées ».*

16. Selon le directeur du bureau, ce manque de hiérarchie entre bureaux est spécifique à l'UNESCO, d'autres agences assurant la surveillance de leur programme dans les différents pays coordonnés par un bureau régional.

17. Une des raisons des liens distendus entre le bureau régional et certains bureaux pays tient aussi au développement des ressources extrabudgétaires dans ces pays, sur lesquelles le bureau régional a peu de prise voire aucune. La coordination régionale et le pilotage s'exerçaient plus efficacement dans le cadre des règles du budget permanent (connu sous le nom de programme régulier) attribué par le bureau régional. Or, celui-ci ne représente plus qu'une infime part des ressources pour certains pays (Brésil, Pérou). C'est pourtant dans ces situations de programmes fortement subventionnés qu'une coordination régionale serait particulièrement nécessaire.

18. Le fait que ce bureau ne soit pas un bureau multi-pays (*cluster*) et n'ait d'autorité directe que sur le bureau pays Chili réduit encore ses capacités d'intervention. Cette situation est assez paradoxale puisque l'éducation est, de loin, le premier champ d'activités de l'UNESCO sur la région.

19. Pour le directeur du bureau régional, la stratégie régionale de l'UNESCO en matière d'éducation a besoin d'une coordination effective. Elle doit être réalisée par le bureau régional en charge. Les moyens de renforcer son implication dans la planification, le pilotage et l'évaluation des programmes des bureaux pays doivent être mis en œuvre.

Recommandation n°1 (Siège). Renforcer effectivement le rôle de coordination du bureau régional en matière d'éducation, tout particulièrement pour les projets les plus significatifs.

Envisager soit d'élargir le bureau de Santiago en bureau multi-pays (*cluster*) afin de renforcer son pilotage et sa coordination sur les pays menant des projets éducatifs conséquents (Pérou, Brésil), soit de lui rattacher les professionnels en charge de politique éducative dans les bureaux de la région.

20. Les postes temporaires financés sur les fonds extrabudgétaires reçus des gouvernements des deux pays seraient de l'ordre d'une trentaine pour le Pérou et de plus de soixante-dix pour le Brésil. Les ressources remontent directement au siège et sont pour partie ristournées aux bureaux locaux dans le cadre du dispositif FITOCA¹⁰. Compte tenu des responsabilités exercées par le bureau régional sur l'Éducation, il serait envisageable qu'un financement lui soit également accordé afin de lui permettre de réaliser la coordination et de fournir l'expertise qui lui reviennent.

Recommandation n°2. Afin de renforcer sa capacité d'expertise notamment au bénéfice des pays de la région sans ressources extrabudgétaires le bureau régional pourrait bénéficier d'une fraction des ressources FITOCA résultant des projets extrabudgétaires éducatifs menés sur sa région.

21. L'absence de coordination forte des bureaux de l'UNESCO est sans doute également un frein à la levée de ressources extrabudgétaires ou crédits additionnels dans les pays de la zone. Le modèle construit avec le gouvernement du Chili peut intéresser d'autres pays ou autorités locales. Le bureau régional a été approché par d'autres pays à ce titre. La question de la gestion et de la responsabilité des projets qui seraient ainsi financés se pose. L'expertise se trouve à Santiago mais le Siège peut décider de confier ses responsabilités au bureau pays. Dès lors les bureaux pays et le bureau régional se retrouvent en compétition vis-à-vis

¹⁰ Compte de frais généraux des fonds-en-dépôt- *Funds-in-Trust Overhead Costs Account*.

des pays potentiellement donateurs alors qu'ils devraient faire front commun dans un clair partage des responsabilités.

Recommandation n°3 (Siège). Veiller à ce que la négociation des accords portant sur l'attribution de fonds extrabudgétaires à des projets éducatifs dans la région soit effectuée en coordination avec le bureau régional et que la répartition des responsabilités soit préalablement définie dans la gestion des projets.

L'articulation avec les autres bureaux régionaux

22. L'organigramme fourni par le bureau de l'UNESCO révèle l'absence d'unités affectées aux secteurs Culture et Communication. Les programmes y afférents sont ainsi sous la responsabilité de personnels appartenant à des divisions Éducation (ex : PRELAC & Post-2015 Unit). Les rapports sur la décentralisation de l'UNESCO mettent en exergue les difficultés auxquelles sont confrontés les bureaux à double mandat. Ceux-ci, pour des raisons de ressources humaines, tendent à sacrifier leurs missions nationales au profit de leurs missions régionales. Dans le cas du bureau de Santiago, il n'existe pas ou très peu de fonds reçus pour des projets culturels (une exception de 75 000 USD¹¹ en 2014, reçus du Siège pour la restauration de monuments d'une ville affectée par un tremblement de terre).

3. L'accord de siège

23. Contrairement à d'autres bureaux locaux, l'accord de siège conclu avec le gouvernement ne comprend aucune annexe relative aux contributions du gouvernement chilien aux frais du bureau. La participation du Chili fait simplement l'objet d'un accord verbal dont les termes n'ont quasiment pas évolué depuis l'origine (1969). L'UNESCO n'est pas la seule agence internationale dans cette situation : il en est de même pour d'autres agences comme la CEPALC (ECLAC)¹² ou encore le PNUD (UNDP)¹³.

24. Dans le cadre de cet accord, le bureau régional bénéficie de la mise à disposition gratuite de bureaux au sein d'un bâtiment qui a le statut de monument historique dans le quartier de Providencia à Santiago, dont il est le seul utilisateur. Ces locaux sont spacieux bien qu'anciens et éloignés de ceux de la plupart des autres agences internationales et onusiennes, regroupées ailleurs dans la ville, ou encore de l'UNICEF. L'UNESCO estime à 125 000 USD l'économie annuelle ainsi faite sur la location éventuelle de bureaux.

25. Le bureau de l'UNESCO bénéficie également d'une subvention directe du gouvernement chilien d'un montant de 55 000 USD par année qui a vocation à couvrir une partie des frais liés aux locaux. Cette subvention, qui elle-même ne fait l'objet d'aucun accord écrit, est versée chaque année. Elle n'a quasiment pas été réactualisée depuis l'origine (1993 : 50 000 USD; 2010 : 55 000 USD).

26. Cette situation pose plusieurs types de problèmes. L'absence d'annexe précise prive de base juridique les contributions actuelles du gouvernement chilien. Par ailleurs, la prise en charge des charges liées à l'entretien, l'assurance des locaux, les éventuels travaux relèvent très largement de l'UNESCO. Or celles-ci n'ont cessé de croître depuis des années. Pour le *biennium* 2012-2013, ces charges se sont élevées à 240 000 USD et 230 000 USD le *biennium* suivant, soit de l'ordre de 35 à 40 % du budget de fonctionnement de ce bureau. La contribution du gouvernement chilien n'en couvre qu'un peu moins de la moitié, ce qui entame d'autant plus la capacité à agir du bureau de l'UNESCO.

¹¹ Dollars des États-Unis

¹² Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes-*Economic Commission for Latin America and the Caribbean*.

¹³ Programme des Nations unies pour le développement-*United Nations Development Programme*.

27. Compte tenu des relations de plus en plus étroites avec le gouvernement du Chili qui seront décrites plus loin, il apparaît nécessaire que l'organisation négocie un niveau de contribution permettant de couvrir au moins les charges directement liées à l'exploitation des locaux qui ont été mis à sa disposition (entretien, fluides, assurances, voire certains agents effectuant des tâches de pure exécution (chauffeur, réceptionniste, ...) ainsi que les charges exceptionnelles comme les travaux de réfection ou encore les travaux liés à des événements exceptionnels tels que les tremblements de terre fréquents au Chili. Il a été ainsi constaté que certaines parties des bureaux (balcons, ...) présentaient un danger et n'étaient plus utilisées. Dans le même temps, ils ne sont pas réparés faute de moyens. Cette situation paraît difficilement tenable et les locaux réparés ou des locaux plus sûrs doivent être trouvés.

28. La possibilité de faire prendre en charge des personnels d'exécution permettrait de dégager des postes pour les activités centrales du Bureau régional.

29. Le directeur du bureau régional a entamé très récemment des discussions avec le ministère des Affaires étrangères à cet effet (début septembre 2015) Dans le cadre de cette renégociation, il convient de solliciter un niveau accru de contribution et, le cas échéant, l'attribution de nouveaux locaux mieux situés par rapport aux autres agences internationales et/ou le ministère de l'éducation nationale avec lesquels ce bureau est amené à travailler continûment.

30. Le bureau pays de l'UNESCO a été établi le 26 juin 2009 par décision du Directeur général de l'UNESCO « en consultation avec les autorités chiliennes ». Jusqu'à cette date, le Chili relevait du bureau multi-pays de Montevideo. Cette décision semble avoir été prise « proprio motu » par le directeur général de l'époque. De fait, six années plus tard, ce bureau pays ne fait toujours l'objet d'aucun accord de Siège. Selon le bureau un tel accord peut s'avérer long à obtenir.

31. Cette situation peut, le cas échéant, même si cela reste assez théorique, poser la question des dispositions applicables au personnel du bureau qui serait affecté exclusivement aux activités du bureau national et d'autres questions légales. Selon les informations recueillies, le siège de l'UNESCO ne semble pas négocier, d'une façon générale, préalablement des contreparties à cette création qui doit, pourtant, être considérée comme un renforcement de sa présence dans ce pays, sollicitée par le chef de l'État de l'époque.

Recommandation n°4. Renégocier l'accord de siège afin de renforcer les moyens et les capacités du bureau. Cette renégociation devrait comprendre notamment :

- un point particulier relatif à la sécurité des locaux, qui devraient être rénovés, sauf à opter pour un déménagement dans de nouveaux bureaux ;
- une annexe prévoyant explicitement les contributions que le gouvernement chilien apporte à l'Organisation, afin de leur donner une base juridique et pérenne ;
- un avenant formalisant l'intégration à l'accord de siège du bureau national du Chili créé en 2009.

4. Direction du bureau

Le directeur

32. Le directeur a été nommé directeur (D-2) du bureau régional pour l'éducation en Amérique latine et aux Caraïbes et représentant de l'UNESCO au Chili en septembre 2008. Auparavant, il était responsable du bureau de l'organisation au Pakistan et avait également servi l'UNESCO comme responsable du bureau multi-pays pour l'Asie centrale (Almaty). Il a

également exercé des fonctions pour l'UNICEF, comme responsable des programmes de protection et d'éducation des jeunes enfants en Birmanie. Son expertise en matière de politique éducative, ses capacités de management et de mobilisation de ressources constituent le trait dominant de l'ensemble des responsabilités qu'il a détenues.

33. Il est en poste à Santiago depuis sept années ce qui constitue une durée longue dans ce niveau de responsabilités et cette catégorie de pays. En effet, la durée normale d'affectation est de cinq ans dans les lieux d'affectation classés A par la Commission de la fonction publique internationale comme le Chili. Par ailleurs, la mobilité géographique est obligatoire pour les membres du personnel du cadre organique et, comme le précise le manuel RH, est un élément important de la stratégie de l'Organisation en matière de ressources humaines et fait partie intégrante de l'évolution de la carrière de chaque membre du personnel.

34. Son implication forte dans la mise en œuvre du projet régional pour l'Éducation en Amérique latine et les Caraïbes (PRELAC) dont l'achèvement est intervenu en septembre 2015 peut comme le prévoit les règles de l'Organisation justifier un report de deux années (suivant le manuel des ressources humaines, point 5.11.F18, les ADG des Secteurs peuvent demander le report d'une réaffectation lorsque la mobilité d'un membre du personnel au cours de l'exercice biennal suivant risque de nuire à l'exécution du programme : « *un report doit être pleinement justifié et ne doit pas dépasser deux ans* ».) Le sommet des Nations unies sur l'Éducation (Mai 2015, Corée) s'étant tenu, un nouveau cadre régional d'action pour l'Éducation (2015-2030) doit être redéfini en juin 2016 à Santiago sous l'égide de l'UNESCO. Il s'agit d'un moment charnière qui doit être l'occasion opportune d'arrivée d'un nouveau responsable¹⁴.

<p>Recommandation n° 5 (Siège). Préparer la mutation du directeur qui est en poste depuis sept années à l'occasion du lancement de la nouvelle stratégie pour l'éducation 2015-2030.</p>

35. Comme le prévoit le manuel des ressources humaines (règle 104.11 bis), l'évaluation des performances est fondamentale pour la carrière des agents de l'organisation. C'est une obligation des responsables hiérarchiques (*supervisors*). Les rapports d'évaluation doivent être réalisés tous les deux ans pour les agents sur *fixed-term* ou contrats permanents et, le cas échéant lors du changement du responsable hiérarchique ou lors du transfert vers d'autres fonctions. Le directeur a fait l'objet de deux évaluations depuis sa nomination en 2008, l'une en décembre 2009 – portant essentiellement sur l'exercice de ses responsabilités au Pakistan, l'autre en mai 2013 en cours de *biennium*. Dans les deux cas, ces évaluations ont été effectuées au moment du départ à la retraite de ses superviseurs.

36. Hors sa fiche de recrutement – qui décrit les responsabilités de son poste et les attentes de l'organisation à son égard – établie en 2007, le directeur ne s'est pas vu fixer d'objectifs par ses responsables hiérarchiques au Siège. Les objectifs inscrits dans ses deux rapports d'évaluation l'ont été par lui-même à l'occasion de cet exercice et postérieurement à la période évaluée. En 2015, pour la première fois et à l'occasion de la mise en place du logiciel TALENT, il devrait faire l'objet d'une évaluation au titre du *biennium* 2014-2015, fondée sur des objectifs préalablement fixés en début d'année 2015. Toutefois, ces objectifs ont été proposés par le directeur pour lui-même et simplement formellement approuvés par le Siège. Il n'a, en effet, pas été trouvé de trace d'échanges avec le Siège sur ces objectifs. Ceci semble être aussi le cas d'autres directeurs de bureau.

¹⁴ Il est, en revanche, paradoxal que les fonctions au Siège à Paris soient dispensées de mobilité.

Recommandation n° 6 (Siège). Veiller à procéder de manière systématique à l'évaluation des directeurs de bureau régional en fixant préalablement leurs objectifs de résultats et de performance sur lesquels ils seront évalués, après discussion avec le Bureau de la planification stratégique (BSP).

Gestion du Bureau

37. Le directeur dispose d'un adjoint depuis le mois de février 2015. Depuis mai 2011 et le départ du précédent titulaire, le bureau régional en était dépourvu. Cette situation n'était pas favorable à une gestion optimale du bureau régional d'autant que les responsabilités du directeur l'amènent à effectuer de fréquents déplacements sur le continent et que son rôle de représentation est effectivement important.

38. L'adjointe a exercé ses fonctions dans six bureaux (essentiellement comme spécialiste éducation) notamment en Afrique avant de rejoindre le bureau de Santiago. Dans la nouvelle répartition des responsabilités, elle s'occupe du bureau national et seconde le directeur sur la coordination des activités du bureau tout en couvrant les secteurs illettrisme, l'éducation pour la petite enfance, l'éducation des adultes, l'éducation pour la citoyenneté globale.

39. À l'occasion de la mise en œuvre de la nouvelle stratégie pour l'éducation en Amérique latine et les Caraïbes (post 2015-2030), le responsable du bureau envisage la restructuration de celui-ci pour que son organisation soit alignée sur les nouvelles priorités (cadre stratégique qui sera approuvé en juillet 2016).

40. Le directeur a instauré en 2011 un comité directeur (*office management team-OMT*) afin de l'appuyer et le conseiller sur les questions de gestion du bureau et celles relatives aux projets et opérations. Toutefois, après trois réunions en 2012, ce comité ne s'est plus réuni. La circulation de l'information repose donc essentiellement sur des échanges informels. Des réunions avec l'ensemble du personnel sont tenues à intervalles périodiques tous les trois mois sur des informations générales concernant le bureau et ses activités. Des comptes rendus sont effectués. Ces réunions étaient d'autant plus nécessaires pendant la période de restrictions budgétaires de l'UNESCO et la mise en place d'un programme de départs volontaires.

41. Le responsable administratif (AO¹⁵) a été nommé en 2011. Il était auparavant affecté au bureau de Cuba. Son équipe administrative compte deux agents administratifs permanents (Niveaux G7 et G4), ce qui compte tenu du montant des fonds gérés par le bureau régional, du nombre de projets et d'activités, du nombre d'engagements et de paiements effectués, apparaît très restreint. L'organigramme est ainsi en décalage avec l'organigramme type diffusé par le Siège pour ce type de bureau (trois postes permanents G). Les demandes d'informations et de pièces dans le cadre de l'audit sur place n'ont pu être toujours satisfaites avec la célérité nécessaire en dépit de l'investissement personnel de l'AO.

Recommandation n° 7 (Siège). Renforcer l'équipe financière et administrative en la dotant du nombre de postes administratifs permanents prévus par l'Organisation.

Les délégations de responsabilité

42. Les délégations de responsabilité sont conformes aux règles du manuel administratif. Elles sont enregistrées dans le logiciel régissant les habilitations des personnes pouvant engager financièrement l'organisation (*approving officers*) et de celles devant certifier les engagements avant paiement. Pour les *approving officers*, le document en vigueur remonte à

¹⁵ Administrative Officer.

mai 2015 pour prendre en compte l'arrivée de la nouvelle adjointe du directeur du bureau qui bénéficie ainsi, comme lui, d'une autorisation d'engagement sans limite.

43. Le document désignant les agents ayant la capacité de certifier les engagements comprend, outre le responsable administratif et financier, plusieurs agents (*professionnel et general service*) de son unité. La version à jour des délégations de responsabilités est en date de janvier 2013 et a reçu l'approbation du Contrôleur (*Comptroller*) de l'UNESCO.

44. Les pouvoirs bancaires (*signatory panels*) sont tenus régulièrement à jour et actualisés en fonction des arrivées et départs des agents. Le Trésorier de l'UNESCO est seul habilité à ouvrir les comptes bancaires, au nombre de deux lors de l'audit (un pour les dollars des États-Unis, l'autre pour le peso chilien). Il informe directement la banque des modifications intervenant dans la liste des signataires bancaires.

5. Budget du bureau

45. L'Annexe 1 donne le budget sur les trois derniers *bienniums*. La crise financière connue par l'UNESCO se reflète bien dans l'évolution des différentes sources de financement et notamment dans la chute du budget permanent affecté aux projets du bureau régional par rapport au *biennium* 2010-2011 (-64 %).

Tableau 1 : Évolution des différentes sources de financement (en dollars des États-Unis)

2010 – 2011	2012 – 2013	2014 – 2015
1 464 663	582 803	528 413

Source : Bureau de Santiago.

46. De fait, le budget permanent qui représentait près de 40 % des ressources extrabudgétaires du bureau dans le *biennium* 2010-2011 n'en représente plus que moins de 10 %. L'effet de levier du budget permanent sur les projets financés également par ressources extrabudgétaires est donc insignifiant.

47. Toutefois, il convient de prendre en compte le fait que le biennium 2014-2015 a modifié la présentation budgétaire des crédits alloués en matière d'éducation sur le continent : 296 000 USD ont été délégués au bureau de Santiago directement (qui étaient gérés du Siège lors des bienniums précédents) tandis que 356 900 USD qui passaient directement par le bureau régional sont désormais affectés directement à certains bureaux pays. À périmètre constant, la diminution des moyens de l'UNESCO est donc plutôt de l'ordre de 35 % par rapport au biennium 2010-2011. Mais le constat – à savoir celui de la réduction de la capacité d'intervention et de coordination du bureau de Santiago – est le même.

48. La pertinence des délégations de crédits directes par le Siège aux bureaux pays de la région peut être questionnée : elles portent, en effet, sur des montants très faibles au regard des moyens (fonds extrabudgétaires) dont disposent les bureaux bénéficiaires (40 000 USD Brasilia, 30 000 USD Lima, ...)

Recommandation n° 8 (Siège). Réallouer au bureau régional les dotations affectées aux bureaux pays disposant de fonds extrabudgétaires très importants.
--

49. Le budget de fonctionnement, hors personnel (*running costs*), est resté relativement stable sur la période (entre 440 000 et 481 000 USD) tandis que l'enveloppe affectée à la sécurisation du bureau a été sensiblement accrue (doublée à 261 000 USD).

Des ressources extrabudgétaires en forte croissance**Tableau 2 : Ressources extrabudgétaires (en dollars des États-Unis)**

Secteur	Donateurs	2010 - 2011	2012 – 2013	2014 – 2015	
		Engagement	Engagement	Engagement	Disponible (1/10)
ED	ONUSIDA	501 068	655 847	1 309 056	213 975
ED	Espagne	968 575	702 036	654 216	226 207
ED	Commission européenne	412 057	588 928	941 120	343 938
ED	Intervida	635 324			
ED	CERF / ONU	1 279 720			
ED	Espagne - PNUD Bolivie			89 730	49 091
CI	PIDC			9 325	-
ED	Crédit additionnel - Chili		1 087 771	4 692 605	973 659
TOTAL		3 796 744	3 034 582	7 696 052	1 806 870

Source : Bureau de Santiago.

50. Le niveau de ressources extrabudgétaires a considérablement augmenté en trois *bienniums* reflétant pour une part importante les efforts réalisés par ce bureau auprès du gouvernement chilien. Le montant sur le *biennium* 2014-2015 est ainsi de 7,7 MUSD contre entre 3 et 3,8 MUSD les deux *bienniums* précédents. En réalité, la progression est encore plus importante si l'on considère que sur le *biennium* 2010-2011, ce bureau a bénéficié d'une ressource exceptionnelle de 1,28 MUSD du « *Coordination Emergency Relief Fund (CERF)* » des Nations unies pour contribuer à la remise sur pied du système éducatif dans le Sud du Chili après le tremblement de terre de 2010.

51. Sur ce plan, le bureau régional se compare très favorablement avec d'autres bureaux. Il se classe ainsi au 9^e rang des bureaux de terrain pour l'actuel *biennium*. Toutefois, dans la région, il reste loin derrière le Brésil qui représente une situation particulière (plus de 75 MUSD) ou encore du Pérou (voir plus haut).

52. La progression est liée pour l'essentiel au développement des contributions du gouvernement chilien (*Additional appropriation*) passées de 1,09 MUSD à 4,6 MUSD en 2014-2015 (soit de 40 à 60 % de l'ensemble des ressources additionnelles en un *biennium*) mais aussi de la progression des moyens consacrés par ONUSIDA¹⁶ (UNAIDS) à l'éducation sexuelle et à la prévention du SIDA dans le système scolaire passés de 511 000 USD en 2010-2011 à 1,3 MUSD sur l'actuel *biennium*. Un aspect intéressant est que, avec l'accord préalable du bailleur de fonds, on peut dans certains cas utiliser ces ressources dans le cadre du programme régional du bureau.

6. Les relations avec le Gouvernement chilien

53. Le développement des relations avec le Chili a pris place depuis le début des années 2010 à l'instigation du gouvernement et du bureau. Cela s'est notamment traduit par le développement des ressources en provenance du Chili, sous forme de crédits additionnels (*Additional appropriations*). Ce dispositif ressort des dispositions du manuel administratif (item 2.5). Un premier projet de 100 000 USD en 2010-2011 a été mis en œuvre à la suite de

¹⁶ Programme commun des Nations unies sur le VIH/sida.

discussions entre le ministre de l'éducation et le coordinateur du programme éducatif. Afin de faciliter le développement de cette collaboration, le bureau a obtenu que les fonds du gouvernement – en monnaie locale – ne soient pas transférés au Siège, ce qui aurait été générateur de délais et de risques de change. L'appréciation portée sur les résultats obtenus par le bureau et également sa capacité à agir rapidement ont été des facteurs de succès. Il est assez remarquable que ce bureau ait réussi à maintenir ce niveau de relation alors qu'après l'arrivée d'une nouvelle présidente, début 2014, l'ensemble de ses partenaires ministériels ont changé.

54. Une autre raison importante du partenariat fructueux de l'UNESCO avec le Ministère de l'Éducation est liée au contexte chilien de réformes profondes du système éducatif. Dans ces conditions, l'UNESCO apparaît comme un partenaire qualifié, incontestable et neutre. C'est un avantage pour le gouvernement qui recherche ainsi sa caution et pour l'UNESCO dans la mesure où le bureau engage sa crédibilité au service de sa stratégie¹⁷.

Un mécanisme d'intéressement avantageux

55. Un mécanisme d'intéressement du bureau (*overheads*) a été négocié pour couvrir ces frais de gestion. Il est d'un niveau relativement élevé (8%, moins que ceux réclamés par le Siège mais supérieur à ceux accordés par d'autres pays de la région). De surcroît, il est calculé sur les fonds reçus et non sur les fonds dépensés comme cela est la règle ailleurs. Ce système est beaucoup plus attractif pour le bureau et également pour le Gouvernement puisque les fonds ainsi prélevés sont affectés directement sur place aux dépenses du bureau ou à ses activités. C'est l'inverse du système dit FITOCA qui draine vers le Siège une partie non négligeable des frais de gestion sur les ressources extrabudgétaires, même quand celles-ci sont trouvées localement et quand elles apparaissent nécessaires au soutien du bureau local.

56. Au 8 octobre, ce mécanisme avait permis de générer 352 683 USD au profit du bureau. Les perspectives de collaboration d'ici décembre 2015 ont conduit le directeur du bureau à prévoir un complément potentiel de 48 000 USD (correspondants à une délégation supplémentaire de 600 000 USD).

57. Ces frais de gestion ont permis de financer plusieurs agents du bureau sur contrats de service (*service contracts- SC*) en 2014-2015 (pour 93 000 USD). Le bureau a, par ailleurs, estimé qu'en cas de nouvelle baisse très importante du budget permanent, il pourrait prendre en charge pendant 12 mois en 2016 l'ensemble du personnel sur poste temporaire.

Un dispositif à conforter

58. Si le mécanisme des crédits additionnels est utile, plusieurs points pourraient être améliorés. Ainsi, selon le manuel administratif, même si, dans leur nature, les ressources dont il s'agit sont des ressources extrabudgétaires, elles sont considérées comme des ressources du budget permanent donc soumises en principe aux mêmes règles d'apurement à la fin du *biennium*, ce qui pose des problèmes lorsque les fonds du gouvernement arrivent en fin d'année et ne peuvent être utilisés en quelques semaines. Par ailleurs, contrairement aux ressources extrabudgétaires, elles ne peuvent permettre la création de postes de personnel PA (*Project appointment*).

<p>Recommandation n°9 (Siège). Engager une réflexion sur une révision du mécanisme des crédits additionnels de façon à permettre une plus grande souplesse dans leur utilisation (envisager de permettre le report des crédits non consommés et le financement de postes de PA).</p>

¹⁷ Cette analyse développée par le directeur du bureau a également été confirmée par l'Ambassadeur.

Un mécanisme innovant de financement (Endowment fund)

59. Il a pu être constaté que ce bureau a pris des initiatives intéressantes à l'égard du gouvernement chilien. Ainsi, la création d'un fonds de dotation (*Endowment fund*) qui aurait été doté de 20 MUSD a été avancée en 2012 auprès du Ministère des affaires étrangères. Il s'agissait de bloquer ce capital et d'utiliser les flux financiers générés aux fins de financer des projets entrant dans le champ des compétences de l'UNESCO, de manière privilégiée au Chili mais, le cas échéant, dans le reste de la région dans le cadre d'une coopération Sud-sud. Ce fonds de dotation présentait dans son économie générale les avantages que l'on peut attribuer à ce type de dispositifs : assurer une pérennité de financement aux actions en matière d'éducation menées conjointement par le gouvernement chilien et l'UNESCO (d'autant que les fonds investis ne font l'objet d'aucune dévaluation monétaire puisqu'ils restent placés au Chili et que les taux d'intérêts y sont élevés) ; attirer des fonds de donateurs privés ou d'entreprises familiers de ces dispositifs (le cas échéant dans une logique de *matching* avec les fonds gouvernementaux) qui leur paraissent, à juste titre, plus protecteurs de leur volonté et de leurs fonds que des contributions directes à l'UNESCO ; bénéficier d'un effet d'exemplarité sur d'autres pays. Le nouveau gouvernement chilien ayant fait de l'éducation une de ses grandes priorités, le directeur du bureau entend relancer cette proposition.

Recommandation n°10. Dans le contexte du lancement du nouveau cadre stratégique pour l'éducation (2015-2030), poursuivre et conclure les discussions avec le gouvernement et les entreprises chiliennes pour la création d'un fonds de dotation afin d'accroître les ressources extrabudgétaires des programmes de l'UNESCO en Amérique latine et d'assurer une visibilité et une pérennité de leurs financements.

7. Les marchés

60. Lorsqu'elles procèdent au choix des contractants, les entités de l'UNESCO doivent veiller à ce que les contractants retenus offrent le meilleur rapport qualité-prix et répondent effectivement, au tarif le plus compétitif, aux besoins de l'unité chargée de négocier l'opération. Les règles du manuel administratif sont très précises à cet égard. L'examen¹⁸ des contrats passés en 2014-2015 sur les projets et pour le bureau (*Contracts for services*) conduit à effectuer plusieurs observations au bureau de Santiago.

Les dossiers de contrat

61. Ils sont des éléments comptables essentiels. Ils doivent contenir l'original des contrats, ainsi que la correspondance et les pièces comptables connexes. Ils peuvent être réclamés à tout moment par les auditeurs. Les dossiers originaux doivent donc être conservés par les services administratifs pendant une période de dix ans. Pour leur part, les spécialistes du programme, responsables de la mise en œuvre des activités de programme dont ils ont la charge, doivent conserver dans les dossiers correspondants tous les documents essentiels relatifs à l'exécution du programme. Ces deux points ont été vérifiés sur un échantillon de dossiers tant auprès des services administratifs que des professionnels.

62. La tenue des dossiers est globalement satisfaisante. Les contrats enregistrés au service administratif du bureau sont accompagnés dans les dossiers de l'essentiel des pièces originales administratives et financières de la décision à la sélection du contractant et à l'exécution du contrat. En parallèle, les pièces sont scannées et répertoriées sur DUO dans le logiciel « *Contracts* ». Les professionnels et responsables de secteurs disposent de dossiers

¹⁸ Tenue des dossiers, procédures de mise en concurrence (publication des besoins sur le site de l'UNESCO, cahier des charges précisant les besoins, réunion d'un comité d'évaluation pour l'examen des offres et mise en place de critères – qualité, prix -), exécution.

propres avec les pièces qui leur sont utiles et ont accès à DUO pour enregistrer et consulter les pièces dématérialisées. La traçabilité est donc globalement assurée.

63. La revue des dossiers de contrats relatifs aux dépenses courantes du budget permanent montrent que les règles de mise en concurrence sont respectées (plafonds, appel à des devis de trois entreprises dans les cas requis, y compris pour des montants relativement faibles...).

64. Par ailleurs, de nombreux contrats sont passés dans le cadre des budgets additionnels apportés par le Gouvernement chilien. Leurs montants peuvent être beaucoup plus conséquents. Si la tenue des dossiers physiques – nécessaires, notamment parce qu'ils conservent les originaux - est globalement satisfaisante, il a été relevé que pour certains dossiers des pièces essentielles peuvent manquer dans les dossiers du bureau administratif. Ces documents ont parfois nécessité des recherches importantes pour être trouvés. Des extractions de DUO ont parfois été fournies mais elles ne donnent pas les pièces originales. Ainsi sur un échantillon de dossiers (voir annexe), il a été constaté, par exemple :

- pour le contrat n° 4500257434, l'absence de la proposition originale du concurrent non retenu et celle de la décision du comité de sélection de l'UNESCO (un document était présent mais comportait seulement les signatures de membres du ministère de l'éducation nationale, partenaire associé au projet en cause) ;
- pour le contrat n°4500264527, l'absence de compte rendu original de la commission d'ouverture des offres pour la proposition financière ;
- pour le contrat 4500273974-A1, l'absence des documents originaux relatifs à la sélection du contractant retenu ;
- les propositions originales des autres concurrents sont rarement présentes.

Recommandation n°11. Veiller à la complétude des dossiers physiques de marchés tenus par le service administratif et financier qui doivent comprendre l'ensemble des pièces justificatives originales du marché (définition des besoins, procédure de mise en concurrence et d'évaluation des offres, contrats et avenants, pièces de paiement et justificatifs, ...).

65. Ces contrats présentent d'autres particularités liées pour beaucoup au contexte de l'abondance des crédits additionnels.

Le faible nombre de concurrents.

66. Ainsi, sur l'échantillon retenu, on relève les cas suivants :

**Tableau 3 : Échantillon de contrats sélectionné lors de l'audit
(en peso chilien et en dollars des États-Unis)**

Contrat n°	Fournisseur	Nombre de concurrents	Montant
N°4500269431	Educación Desarrollo de empresas y capacitación	1	21 470 000 (34 242 USD)
N°4500282369	Productora Sebastian Rojas Pantoja	1	82 794 595 (120 339 USD)
N°4500257434	Productora Sebastian Rojas Pantoja	2	82 799 134 (140 298 USD)
N°4500250728	Gestion social	1	84 053 292 (140 624 USD)
N°4500279588	Gestion social	1	26 500 000 (39 493 USD)
N°4500273050-A1	Fundacion Chile	1	33 573 007 (55 736 USD)
N°4500234352	PUC (Pontificia universidad Catolica de Chile)	1	130 000 USD

Source : Bureau de Santiago (tableau : auditeurs)

67. Or, pour les contrats d'un montant compris entre 50 000 USD et 149 999 USD, l'obtention d'au moins trois offres répondant aux critères est requise. S'il n'est pas possible d'obtenir trois propositions, les raisons doivent en être consignées par écrit et conservées dans le dossier du marché. Tel n'est pas le cas en général, même si l'on constate dans plusieurs dossiers que plusieurs prestataires potentiels ont été sollicités.

68. Le bureau a indiqué qu'il était parfois difficile de faire jouer pleinement la concurrence en raison du retard à la mise à disposition des fonds par le Chili. Or, le bureau s'assure de la disponibilité de ces fonds avant tout appel d'offre, ce qui paraît de bonne gestion même si cela n'est pas prévu par les règles de l'organisation.

69. Ainsi, à la demande du gouvernement chilien, ce bureau a organisé deux manifestations, l'une du 25 au 27 novembre 2014, «Concours mon atelier digital », pour célébrer les réalisations d'écoles à travers le pays (300 élèves invités à Santiago), l'autre le 30 septembre 2015, « Rencontre de l'informatique éducative – Expos Liens 2015 ». Dans les deux cas, la consultation a été lancée peu de temps (moins de deux mois) avant la date de réalisation de ces événements. En conséquence, seuls deux candidats se sont présentés en 2014 et un seul en 2015 (le même que celui qui avait obtenu le marché en 2014). Or ces manifestations étaient largement prévisibles puisqu'elles étaient auparavant directement organisées par le gouvernement chilien.

Tableau 4 : Caractéristiques des contrats sélectionnés lors de l'audit

Contrat signature	Paiements	Mise en concurrence	Observations
20/11/14	20/11/14 (plan de travail) 11/12/14 (événement achevé) Paiements 20/11 et 16/12	Web information : 13/10 Date limite de remise des offres : 2/11 Nombre d'offres reçues : 2 Certification d'ouverture des offres (3/11) par commission UNESCO Comité d'évaluation du ministère de l'éducation (30/10)	Disponibilité des fonds : 16/9
16/9/15	trois paiements (16 et 25/9, 30/10)	Publication appel d'offres : 04/8 Date limite : 31/8 Evaluation : 31/8	Disponibilité des fonds : 9/7

Sources : Bureau de Santiago (tableau : auditeurs)

Recommandation n°12. Rechercher plus vigoureusement l'élargissement de la concurrence sur les appels d'offres relevant des financements additionnels du gouvernement chilien, notamment en sollicitant systématiquement un minimum de trois offres et en veillant à une disponibilité des fonds compatible avec la mise en œuvre d'une concurrence réelle.

Le recours à des dérogations de mise en concurrence

70. L'examen de l'échantillon a permis d'éclairer d'autres aspects de la relation étroite (et autrement positive) avec le gouvernement chilien. Ainsi, dans un certain nombre de cas, il est apparu que la décision de sélectionner un prestataire était effectuée en amont des procédures de sélection propres à l'UNESCO, souvent dans le cadre de comités de travail entre l'UNESCO et le ministère ou les différents départements porteurs des projets en cause. Dans d'autres marchés, à la demande des mêmes services, il a été décidé de ne pas procéder à des appels d'offre (marchés n°4500250728, N°4500279588, 4500273050-A1, 4500234352).

71. Ainsi, la sélection de l'entreprise Gestion social n'a pas donné lieu à un appel d'offres formel pour les deux contrats mentionnés.

72. Pour le premier contrat (140 624 USD) (Production des dialogues citoyens), les documents du dossier comportent la mention explicite d'une demande du ministère¹⁹ de choisir cette entreprise en raison de son expérience, son expertise et sa capacité à travailler au niveau national. Le budget déterminé par le ministère est annexé. Le bureau de Santiago a donc mentionné (annexe 1) qu'il mettait en œuvre une procédure sans concurrence. Dans ce cas précis, compte tenu du montant en cause (supérieur à 100 000 USD), le bureau devait saisir le Comité des marchés du siège seul habilité pour valider cette exemption. Cette situation est en cours de régularisation.

73. Pour le second contrat, une consultation informelle a été effectuée directement par le ministère de l'éducation du Chili auprès de trois sociétés dont il a rendu compte à ce bureau par un mail du 14 juillet 2015 en requérant que soit retenue la société Gestion social. Les propositions des trois candidats (dont un consultant) étaient jointes à ce mail. Ce sont donc les propositions du ministère qui ont été validées sans que la recherche du prestataire – qui vu le coût de la prestation relevait d'une consultation informelle de prix - ait été effectuée par le Bureau régional.

¹⁹ Note du 10/8/14.

74. En conclusion, l'examen d'un échantillon des projets financés par Budget additionnel (1,050 MUSD sur 4,2 MUSD) montre que sur le biennium 2014-2015, au moins quatre projets n'ont pas fait l'objet d'une mise en concurrence directe²⁰ par l'UNESCO (cf. projets cités ci-dessus) mais d'un choix préalable par le gouvernement chilien. L'un d'entre eux représentait un montant qui devait requérir l'approbation du comité des marchés du Siège²¹.

75. Les quatre contrats ²² avec PUC (*Pontificia universidad Catolica de Chile*) – 281 000 USD cumulés sur le présent biennium – ont été passés sous format de contrats de service et sans appel d'offre au motif que l'UNESCO travaillait sur un programme pluriannuel avec cette université (commencé en 2010) pour lequel cette université avait donné pleine satisfaction.

76. En 2014, deux contrats ont été passés : l'un de 130 000 USD le 25 mars 2014, l'autre de 12 MCLP²³ (20 000 USD) le 17 décembre 14²⁴.

L'indication du prix attendu dans les appels d'offre passés dans le cadre des budgets additionnels

77. Lorsque des mises en concurrence sont effectuées, il a été constaté qu'un montant maximal que les offres ne doivent pas dépasser est indiqué dans les annexes III des RFP (*Request for Proposal*). Il en résulte que les concurrents proposent systématiquement un prix très proche de ce maximum comme le montrent les exemples suivants.

Tableau 5 : Comparaison entre le montant des offres et le prix maximum indiqué dans l'appel à concurrence (en peso chilien)

N° contrat	Prix maximum indiqué dans l'appel à concurrence (CLP)	Offres (CLP)	Compagnies
4500266881	35 000 000	34 500 000 (55 736 USD)	GE (311644)
		35 000 000	CC
4500257434	82 800 000	82 799 134 (140 298 USD)	PSRP
		82 799 521	MVG
4500282369	82 800 000	82 794 595 (120 339 USD)	PSRP
4500264527	43 000 000	42 000 000 (67 093 USD)	GE
		42 700 000	UCSC
		42 700 000	FDG
		34 818 000	FCS

Sources : Bureau de Santiago (tableau : auditeurs)

78. Dans le cas de la sélection de l'entreprise Gestion social, en l'absence d'un avis formel d'appel à la concurrence, il n'est pas possible de savoir si un montant maximum a été indiqué aux candidats potentiels. Cela paraît toutefois vraisemblable, deux des candidats (sur trois)

²⁰ Waiver.

²¹ Régularisé depuis.

²² Financés sur le budget permanent et un fond extrabudgétaire de l'Espagne

²³ Peso chilien.

²⁴ Motivé, selon les pièces, par une situation d'urgence (10.2 section 5.3 section vii) à savoir gérer les conséquences sur le système éducatif d'un tremblement de terre.

proposant le même prix pour leurs services. C'est ce prix que le Gouvernement demandera à l'UNESCO d'inscrire dans le contrat.

79. Le guide des achats (AM) ne semble pas prévoir une telle clause, même s'il ne semble pas l'exclure non plus. Cependant, il est manifeste que la concurrence ne joue que très peu sur les prix dans ces circonstances alors que c'est l'un des objectifs principaux des règles des contrats de l'UNESCO (« Le principe premier régissant les achats à l'UNESCO est d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix »). Le Manuel administratif précise que pour garantir le meilleur rapport qualité-prix, le processus de sollicitation d'offres et de choix du contractant doit faire jouer au maximum la concurrence.

80. Pour le bureau²⁵, « cette pratique ne contredit pas les règles financières et administratives de l'UNESCO : Elle vise la transparence et contribue à accroître notre crédibilité vis-à-vis du Donateur et des prestataires en concurrence. Cela nous permet aussi d'optimiser les ressources du Donateur puisque nous pouvons nous concentrer sur l'évaluation des contenus et la qualité des propositions en ligne avec les attentes du Donateur afin de lui procurer une pleine satisfaction. Si une proposition est présentée en deçà du budget prévu, elle peut ne pas être conforme aux résultats et à la qualité attendus ».

81. Par ailleurs, le bureau avance que, si les fonds alloués par le gouvernement n'étaient pas entièrement dépensés, il en résulterait des retards, ou qu'il faudrait augmenter les prestations demandées au prestataire ou des problèmes administratifs divers avec le donateur²⁶.

82. Cette réponse n'est pas cohérente avec les accords passés avec le gouvernement chilien qui portent à la connaissance de ce dernier, d'une part, qu'il n'y a pas de reporting financier de l'UNESCO sur l'utilisation des contributions individuelles pour chaque projet et, d'autre part, que les fonds restants après l'achèvement du projet sont conservés par l'UNESCO.

Des présomptions d'accords entre concurrents ou de défauts dans la concurrence

83. Dans certains cas, la concurrence peut apparaître inexistante sans que le bureau soit en rien responsable. L'organisation de la manifestation "Concours mon atelier digital" a été confiée à PSRP (déjà cité), choisi sur la qualité de sa prestation et le prix. Or, ce dernier différait seulement de 387 CLP (soit moins de 0,5 USD) sur 82,8 MCLP (140 000 USD) de celui de l'autre concurrent. De surcroît cette proposition était inférieure de seulement 866 CLP (1,3 USD) au plafond mentionné dans l'appel d'offres. L'autre candidat a été pénalisé dans l'évaluation à ce titre (-25 points) mais pas celui-ci. Enfin, il a été relevé que sur les quelques 30 items de prestations – définis par le Ministère de l'éducation et l'UNESCO - sur lesquelles les deux concurrents devaient effectuer une proposition, leurs prix détaillés étaient exactement les mêmes.

84. Pour cette même prestation, il a été relevé dans le dossier que le compte-rendu du comité d'évaluation n'était signé que de membres du Ministère de l'éducation et que ce compte-rendu était daté du 30 octobre 2014 alors que la date de remise des offres était fixée

²⁵ Réponse du 6 octobre 2015.

²⁶ « En outre, soit il faudrait négocier la somme restante avec le donateur pour l'affecter à une autre activité, soit il faudrait accroître les activités menées au titre du contrat en vigueur, ce qui entraînerait des retards inutiles. Toute économie serait annulée par les coûts de transaction qui s'ajouteraient pour les deux parties (par exemple, nouvelle autorisation du donateur, amendements, temps passé par le spécialiste du programme pour préparer la documentation relative aux nouvelles activités à mettre en œuvre avec les ressources restantes, travail administratif d'examen des documents et de préparation des paiements liés à la mise en œuvre de l'activité, etc.) ».

au 2 novembre. Le bureau a indiqué qu'il s'agissait d'une erreur²⁷ et un autre compte rendu a été fourni, présentant des signatures de trois responsables du bureau (Dir, AO, Professionnel) pour l'ouverture des plis.

85. Enfin, le bureau a indiqué que cette prestation était récurrente pour le ministère de l'éducation et organisée directement par lui les années précédentes.

Recommandation n°13. Appliquer systématiquement les règles permettant la concurrence la plus large, notamment en :

- ne recourant plus aux dérogations, sauf dans les cas prévus explicitement par le Manuel administratif ;
- ne pas indiquer les prix maximum dans les appels d'offres ou RPF, afin de faire jouer la concurrence sur les prix et de les optimiser ;
- assurer une vigilance accrue sur l'examen des propositions financières et les défauts de concurrence, en particulier en renforçant la procédure déjà mise en place par le directeur, à savoir un comité interne d'allocation des marchés.

L'absence de négociation des prix

86. Lorsqu'il y a lieu, il est possible d'indiquer dans le RFP que la meilleure proposition peut servir de base de négociation avant la passation du marché²⁸. Les RFP consultés ne comportent pas une telle possibilité. Le bureau a confirmé qu'il ne mettait pas en œuvre cette possibilité et a mis en avant des arguments (risque de perte de crédibilité vis-à-vis du gouvernement s'il ne se concentre pas sur la qualité) qui ne paraissent pas justifiés²⁹. D'une part, elle permettrait d'économiser les fonds du donateur et, d'autre part, à nouveau, cette démarche est d'autant plus intéressante que les accords passés avec le Gouvernement chilien prévoient (et le formulaire standard accompagnant chaque transfert de fond le mentionne) que les fonds restants après la finalisation des activités financées sont conservés par l'UNESCO, ce qui permet de financer d'autres activités (UNESCO et/ou en lien avec le Chili).

Recommandation n°14. Indiquer dans les appels d'offres et les RPF que l'Organisation se réserve le droit de négocier les prix avec le candidat en tête avant la signature du contrat et mettre en œuvre effectivement cette négociation.

Les avenants aux contrats

87. Les modifications des contrats devraient être effectuées de manière plus formalisée par des avenants au contrat initial au lieu de substituer un nouveau contrat à l'ancien en faisant à nouveau signer des contrats qui sont de fait antidatés. Cette situation a pu être constatée pour le contrat n°4500273050 (*Fundacion Chile* : modification de l'échéancier de paiement) et le contrat n°4500273974 (*Universidad de Concepción* : modification du contenu du contrat par

²⁷ Les membres du Ministère de l'éducation qui ont publié et signé le document d'évaluation l'ont mal daté ; comme vous pouvez le voir, le document d'évaluation signé par le personnel de l'UNESCO est daté du 2 novembre 2014. Cette réunion s'est tenue après l'échéance pour la réception des propositions achevées (le 12 à midi).

²⁸ Cette méthode est recommandée pour tous les contrats d'un montant supérieur à 50 000 dollars des États-Unis.

²⁹ « Le principal objectif des processus de sélection et de mise en œuvre est d'obtenir le meilleur rapport qualité/prix pour le donateur, de sorte que les activités et les résultats escomptés répondent à ses attentes. Le processus appliqué jusque-là, qui est conforme aux règles et règlements de l'UNESCO, nous permet de nous concentrer sur la qualité des propositions. Ajouté à notre contrôle et à notre garantie de la qualité, ce processus assure au donateur des résultats à la hauteur de ses attentes ».

ajout à un certain nombre de prestations et accroissement de 15 % du prix du marché³⁰). Dans ce deuxième exemple, l'avenant aurait dû préciser les prestations complémentaires ce qui n'a pas été le cas³¹.

Recommandation n°15. La modification des contrats après leur passation doit prendre la forme d'avenants.

Conclusion sur les marchés

88. De manière générale, ce bureau fait des efforts pour assurer avec fiabilité et dans le respect des règles la passation de contrats avec des prestataires de toute nature, pour ses projets ou son budget permanent. Tant les professionnels en charge que le service administratif et financier suivent, en bonne collaboration, les dossiers de contrats. La diversité des activités, des financeurs et le nombre des contrats (de services, de consultants, etc.) mettent une pression certaine sur l'équipe notamment administrative dont le besoin de renforcement a déjà été souligné.

89. Au-delà de ce constat, des voies d'amélioration existent qui ont été présentées ci-dessus afin d'accroître les conditions de la concurrence et la pression sur les prix, sachant que les responsables de projets sont attentifs à la qualité des contenus et la production effective des résultats attendus.

90. Des éléments de souplesse pourraient être trouvés du côté du Siège notamment dans le relèvement des seuils nécessitant l'autorisation de la commission des marchés centrale (seuil actuel pour la passation de marchés : 150 000 USD, seuil pour une dérogation à la mise en concurrence : 100 000 USD). La saisine de ce comité peut freiner la réalisation des projets.³²

91. La relation étroite avec les autorités chiliennes et le travail approfondi en commun ne doit pas conduire à mélanger les responsabilités. Afin de prémunir l'organisation de tout risque de favoritisme ou de dépenses excessives, il importe que le bureau soit attentif à rappeler à ses interlocuteurs et faire respecter les règles de l'Organisation ainsi qu'à mieux cadrer la gestion financière et administrative et optimiser l'utilisation finale des fonds venant de ses partenaires. C'est dans l'intérêt de l'UNESCO et de ses partenaires. Lorsque les fonds sont alloués à des institutions publiques ou des organisations non gouvernementales (ONG) et fondations, la demande de rapports financiers (audités par les auditeurs externes) pourrait être exigée (au moins pour les contrats les plus importants (100 000 USD)).

Recommandation n°16 (Siège). Envisager l'augmentation des seuils des marchés dès lors que ce bureau gère des projets et des enveloppes financières de grande ampleur.

Recommandation n°17. Rappeler aux interlocuteurs les règles s'imposant à l'Organisation en matière de marchés, en particulier à travers des formations aux partenaires sur le règlement de l'UNESCO, tel que le bureau a déjà prévu d'organiser en décembre 2015.

³⁰ 11,4 millions CLP.

³¹ Le bureau a produit un compte-rendu de réunion avec le ministère de l'éducation ainsi qu'une proposition détaillée de prestations complémentaires du contractant.

³² En 2012, le comité saisi le 27/11 par le bureau s'est réuni le 17/1/13 pour décider des suites relatives au contrat N° 3240267932 avec le CMMUC.

Recommandation n°18. Veiller à l'optimisation des fonds délégués par le gouvernement chilien en mettant en œuvre une approche systématique de référentiels et de vérifications de coûts préalable à la contractualisation et la transmission de rapports financiers audités pour les projets les plus importants.

8. La gestion des ressources humaines

Les statuts et le financement des membres du personnel

92. Les membres du personnel du bureau de Santiago (au nombre de 37 en 2014 et 40 en 2015) peuvent être présentés de la manière suivante, en fonction de leur statut.

Tableau 6 : Évolution du personnel du bureau de Santiago (en nombre d'agents)

BUREAU DE L'UNESCO À SANTIAGO					Au 31 août 2015
CATÉGORIE	2012	2013	2014	2015	Source de financement
Personnel					
International (P1 - D2)	7	7	7	7	Personnel (Siège)
Cadre de service et de bureau (L1 - L7)	12	9	7	7	Personnel (Siège)
Total personnel permanent	19	16	14	14	
Postes temporaires					
Engagement au titre d'un projet	3	3	4	4	ISU (2) ONUSIDA (1) Extrabudgétaire(1) Total : 4
Affectation temporaire L-4	-	-	1	1	Fonds d'urgence (Siège)
Personnel détaché	-	1	1	1	Extrabudgétaire
Contrats de service	11	11	11	11	Crédit additionnel Dépenses de fonctionnement
Contrat de consultant				1	Dépenses de fonctionnement
Temporaires en dehors de Santiago	1	1	1	3	Extrabudgétaire
Stagiaires	1	2	5	5	
Total postes temporaires (hors stagiaires)	15	16	18	21	
Total (hors stagiaires)	34	32	32	35	
Total (avec stagiaires)	35	34	37	40	

Source : Bureau de Santiago (tableau : auditeurs)

93. Au côté du personnel statutaire de l'Organisation (14 membres du personnel en 2015), sont quasiment assimilés à des membres du personnel quatre personnes non titulaires destinées à renforcer les capacités opérationnelles du bureau pour conduire des projets financés par des sources extra-budgétaires (UNAIDS, fonds extrabudgétaire du bureau de Santiago) sur le moyen terme. Il s'agit d'une part de quatre agents recrutés au moyen d'un contrat d'engagement au titre d'un projet (*project appointment*), et d'une secrétaire/assistante du programme, recrutée par le moyen d'un contrat d'engagement à titre temporaire (*temporary appointment du Fonds d'Urgence*). Ce dernier type de contrat est destiné à couvrir des besoins de court terme (au minimum six mois et au maximum 24 mois sur une durée de 36 mois) lorsqu'il n'est pas possible d'avoir recours à des personnels permanents. Par ailleurs l'emploi

d'un agent au titre d'un *project appointment* contraste avec la présence de long terme de cette personne dans le bureau depuis 2009 sous forme de contrat de service (voir point plus loin)

94. En sus des personnels statutaires, les personnels employés au titre de l'assistance temporaire, sous la forme des contrats d'engagement nommés ci-dessus et sous la forme de contrats de service ou de consultance (12 personnes) ou comme stagiaires (cinq) représentent plus de la moitié des membres du bureau (21 personnels sur 40). La situation actuelle du bureau de Santiago révèle en réalité une large occupation de besoins permanents par des contrats d'assistance temporaire, en particulier les contrats de service (*cf. infra*).

95. L'adéquation des statuts des membres du personnel du bureau à leurs missions apparaît partiellement satisfaisante. La couverture de besoins en réalité permanents par des contrats temporaires aboutit à des situations parfois paradoxales : le bureau dispose ainsi de deux chauffeurs, l'un relevant du personnel permanent et l'autre étant employé par contrat de service. De même, quatre assistants de programme qui représentent plus du tiers des contrats de service, sont assimilés au cadre général des services (classés G4 ou G5) tout en réalisant des tâches similaires à certaines personnes du cadre organique (P). Par ailleurs une réceptionniste apparaissant sur la liste des personnels (*staffing list*) du bureau de Santiago est employée sous la forme de contrat de consultant pour assurer des fonctions de réceptionniste de manière quasi-continue (neuf mois sur 13 pour 10,7 KUSD) depuis septembre 2014. Une assistante média a également été employée dans ce cadre en 2014. Le responsable administratif concède avoir recouru à ce type de recrutement pour des raisons de rapidité des missions et pour éviter le formalisme qui serait propre aux contrats temporaires.

Tableau 7 : Répartition des postes et des fonctions selon le type de contrat au bureau de Santiago (août 2015) (en nombre d'agents)

Titre fonctionnel	Engagement de durée définie	Personnel du cadre de service et de bureau	Engagement au titre d'un projet	Personnel détaché	Affectation temporaire	Contrats de service	Contrat de consultant
Direction							
Directeur / Financier et AO	2						
Projets							
Coordonnateur du programme	1						
Spécialiste principal de programme / Spécialiste de programme	4		1	1			
Coordonnateur/Conseiller/Secrétaire régional (projets régionaux)*			2		1		
Assistants de programme / Assistants de projet			1			5	
Assistant publications		1					
Personnel administratif							
Assistant administratif principal		1					
Commis d'administration / Commis / Assistant voyages / Réceptionniste		2				2	1
Secrétaire		1				2	
Messageur / Chauffeurs		2				1	
Assistant informatique						1	
* LLECE, VIH/sida, SIRI							

Sources : Bureau de Santiago (tableau : auditeurs)

96. Les statuts des membres de personnels sont en cohérence avec leurs sources de financement. Les personnels statutaires de l'Organisation sont rémunérés par les coûts de personnel (*staff costs*) supportés par le siège, tandis que les personnels répondant à la catégorie de l'assistance temporaire sont tous rémunérés sur des ressources extrabudgétaires. La seule exception est représentée par un membre du personnel de l'Organisation, détaché (*seconded*) du gouvernement des Flandres comme spécialiste de programme au bureau de Santiago, et financé aussi sur des ressources extrabudgétaires (voir plus loin).

97. Sur la demande des auditeurs, le bureau de Santiago a reconstitué le coût total ainsi que les sources de financement des personnels du bureau (hors stagiaires). Selon l'équipe de direction (sur la base, s'agissant des frais de personnel supportés par le siège, d'une

estimation calculée à partir des rémunérations moyennes pratiquées par grade), le montant total de la « masse salariale » imputable aux membres du personnel du bureau s'élèverait sur le dernier *biennium* à environ 5,3 MUSD.

**Tableau 8 : Décomposition de la « masse salariale » du personnel du bureau de Santiago par source de financement (deux derniers bienniums)
(en dollars des États-Unis)**

Exercice biennal Coûts de personnel	Allocation 2012 -2013	Allocation 2014 -2015
Siège	4 288 100	4 423 641
Dépenses de fonctionnement	153 964	151 376
Extrabudgétaire	464 070	582 439
Crédit additionnel	41 400	92 879
Total	4 947 534	5 250 335

Source: Bureau de Santiago

98. Selon les données du bureau, ces coûts de personnel seraient très majoritairement (84,3 %) supportés par les fonds du siège. Ils ne seraient que marginalement financés par les fonds extrabudgétaires et par les budgets additionnels (*additional appropriation*), à hauteur de respectivement 11,1 % et 1,8 % de leur coût total, ou encore par les coûts de fonctionnement (*running costs*) mis à la disposition du bureau par l'Organisation (2,9 %) dans la limite des plafonds établis (174,3 kUSD) dans le programme de travail du bureau (*working plan*). Les ressources issues du programme et budget (C/5) (*regular programme*), uniquement destinées à financer des actions, ne sont donc pas, comme il est de bonne administration, utilisées pour financer des frais de personnel.

99. Cette répartition des sources de financement contraste fortement avec la part non majoritaire des personnels de l'Organisation, rémunérés sur les fonds du siège, (14 membres sur 35) et la part tout aussi importante des effectifs temporaires, rémunérés pour la plupart sur fonds extrabudgétaires. Ce contraste atteste en réalité du moindre niveau de rémunération pratiqué à l'égard des contrats de service qui constituent la part essentielle (mais non exclusive) des personnels rémunérés sur ces ressources, ce que confirme l'examen des feuilles de salaire obtenues sur demande des auditeurs. À titre d'exemple, en août 2015, deux assistantes de secrétariat (Mmes R*** et S***) employées par contrat de service sont payées mensuellement 805 000 CLP et 925 000 CLP (soit 1 284 USD et 1 452 USD), alors qu'un clerc administratif (Mme Z***) en poste fixe (*fixed term*) est payé mensuellement 1 567 310 CLP (soit 2 461 USD). De même, trois assistants de projet/programme (Mmes J***, V*** et M. R***), employés par contrat de service, sont rémunérés mensuellement entre 1 200 000 CLP et 1 792 000 CLP (soit entre 1 884 USD et 2 813 USD), alors qu'un assistant de spécialiste de programme (M. V***) employé par contrat au titre d'un projet (*project appointment*) était rémunéré 3 400 000 CLP (soit 5 361 USD). Ces agents sont néanmoins rémunérés à des niveaux de salaires compétitifs par rapport à ceux constatés sur le marché du travail à Santiago du Chili.

L'impact des réductions budgétaires sur les capacités du bureau régional de Santiago

100. Le contrecoup des réductions budgétaires liées aux difficultés financières de l'organisation est particulièrement marqué dans le domaine des ressources humaines. Il se traduit à la fois par une réduction du nombre de postes payés par le Siège et par une diminution de la qualification des professionnels du bureau. Ainsi, le nombre de postes permanents est

passé de 24 en 2011 à 19 en 2012, 16 en 2013 pour atteindre un étiage de 14 en 2014 et 2015. Dès le *biennium* 2012-2013, deux postes de cadres des services organiques (P-4) ont été abolis, l'un en « planification et gestion de l'éducation », l'autre en « enseignement secondaire et technico-professionnel », qui constituent pourtant des domaines critiques pour le développement de l'éducation dans la région. Le nombre de cadres des services organiques (*professionals*) est ainsi passé de neuf à sept. Celui des personnels de service (GS, *general services*) a chuté de 14 à six tandis que le seul poste d'administrateur national (NPO, *national officer*) a été supprimé en 2012.

101. Si le nombre de postes permanents a été divisé par deux, le bureau régional a pour autant conservé un niveau d'effectifs constant depuis 2012 et même en augmentation en 2015 (40 personnes) si l'on inclut trois postes situés hors du Chili et les cinq stagiaires. Ainsi la baisse des postes permanents a été compensée en effectifs par le développement des postes temporaires : 26 (dont cinq stagiaires) en 2015 contre 16 en 2012. La quasi-totalité de ces postes sont financés sur ressources extrabudgétaires provenant soit de projets d'autres agences (ONUSIDA, un poste), de programmes financés par l'Union européenne (DIPECHO³³, trois postes situés hors du Chili mais dont la gestion est assurée par le bureau de Santiago), ou d'autres donateurs (gouvernement flamand via le Siège, un poste rattaché au Département des sciences de l'UNESCO Paris). De fait, ce bureau mobilise des fonds extrabudgétaires importants, à l'instar d'autres bureaux, pour pallier la réduction des postes permanents attribués par le Siège ce qui se fait pour partie au détriment des programmes.

102. En réalité, les seuls postes qui relèvent de la responsabilité opérationnelle du bureau sont ceux qui sont financés notamment sur les frais de gestion sur les projets du gouvernement chilien (*Additionnal appropriations*), soit 11 postes de contrats de service (*Service contracts, SC*). Ce chiffre est resté constant depuis au moins 2012. La moitié de ces postes sont de niveau de conception (SC5) et visent ainsi, pour partie et en raison de leur expertise, à compenser la baisse des cadres des services organiques. L'augmentation du nombre de postes temporaires depuis 2012 est donc entièrement due à la création de cinq postes de stagiaires non financés, aux trois postes situés hors du Chili (DIPECHO) et d'un contrat d'engagement temporaire (*temporary appointment*) de niveau L-4 financé sur le fonds d'urgence créé au moment de la crise financière de l'UNESCO complètent les effectifs du bureau.

103. La question de fond posée est celle de la répartition des postes entre le Siège et les bureaux de terrains. Le nombre de 14 agents permanents pour le bureau régional chargé de promouvoir le développement de l'éducation en Amérique latine et Caraïbes apparaît faible.

Recommandation n°19 (Siège) : Evaluer la pertinence de la structure des effectifs du bureau régional au regard des responsabilités exercées dans la région et des effectifs disponibles au Siège.

Une structure permanente peu adéquate au regard des responsabilités du bureau

104. L'effectif des postes permanents comprend un nombre significatif de postes d'employés administratifs ou de l'unité communication, voire d'exécutants (un chauffeur et un employé du courrier interne, G-2) soit sept sur 14 quand des responsables importants du bureau se retrouvent – voir exemple ci-dessous – sur des contrats à court terme au renouvellement suspendu à la disponibilité des fonds. La rationalité de cette situation est en question.

105. En outre, comme déjà précisé, la cellule administrative et financière est relativement faible en nombre d'agents par rapport même aux standards élaborés au Siège. La note BFM/2013/115 prévoit ainsi pour les bureaux régionaux, une structure placée sous l'autorité

³³ *Disaster Preparedness ECHO.*

d'un P4 et comprenant trois assistants administratifs quand ce bureau comporte un P3 et deux assistants administratifs. De surcroît, il couvre 37 pays et un budget de l'ordre de 10,4 MUSD pour le *biennium* (hors budget personnel permanent) dont 7,7 MUSD de ressources extrabudgétaires.

106. Plusieurs pistes ont été explorées par le bureau pour desserrer les contraintes d'effectifs mais elles n'ont pas eu de suite à ce jour. L'externalisation de certaines fonctions de services a été envisagée et les études réalisées par l'AO ont mis en évidence que celle-ci pourrait permettre de libérer des postes et de réaliser des économies au bureau, compte tenu du coût moindre des mêmes services par des prestataires externes mis en concurrence.

Recommandation n°20 (Siège). Restructurer le bureau régional pour asseoir sur des postes permanents les professionnels dont les compétences et l'expertise sont essentielles à la fois à la conduite des projets du bureau et au soutien des autres bureaux de la région dans leurs domaines. En contrepartie, déléguer à des prestataires extérieurs les activités qui peuvent être exercées de manière moins coûteuse.

Des postes de professionnels précaires

107. Deux exemples peuvent être cités en détail pour illustrer le paradoxe précédemment souligné.

108. **Un des agents a été recruté par l'UNESCO en mai 2009** après 15 années dans les services de planification et d'évaluation du Ministère de l'Education du Chili. Il exerce depuis lors les fonctions de responsable du Département planification, pilotage et évaluation de la qualité de l'éducation au sein du bureau régional pour l'Amérique latine. Il a d'abord été sous statut de contrat de service (SC) pour un an jusque mai 2010. Il a été ultérieurement prolongé à diverses reprises sur des durées égales ou inférieures à un an (deux fois six mois en 2012, puis 11 mois en 2013 avec une interruption sur janvier, plusieurs contrats de un à deux mois jusque juin 2014). En 2014, il a été recruté en tant que responsable national de projet pour une période d'un an renouvelable (NO de niveau D ou équivalent P-4). Toutefois, sa reconduction fait l'objet d'une vérification préalable par BFM de la disponibilité des fonds sur le compte spécial de programme (*Special Account Program*) qui finance son poste au titre d'une assistance temporaire prévue : « Contribution pour le laboratoire Latino-américain pour l'évaluation de la qualité de l'éducation (LLECE) ». Ce dernier est financé notamment par la contribution de 20 pays de la région. À la date de l'audit, seuls cinq pays sur 20 ayant contribué, le contrat de l'agent a été renouvelé de mois en mois en trois occasions en 2014, du fait des contraintes budgétaires. Le bureau disposait des ressources pour un contrat de service (*service contract*) de longue durée (six à douze mois) pour cet agent mais a préféré, en accord avec l'agent, garder le statut de NO-D de ce dernier sur un poste temporaire en attendant l'arrivée de financements supplémentaires au titre du projet qui finançait son poste, ce qui est arrivé trois mois après. Le bureau envisage, s'il s'avère nécessaire, de le rebasculer sur un contrat de service en 2016 pour 12 mois, compte tenu de la disponibilité de fonds sur le budget additionnel financé par le gouvernement chilien.

109. Sans méconnaître les difficultés budgétaires qui expliquent cette situation, il n'est pas normal que l'Organisation maintienne de façon durable un agent en réalité permanent sur des postes temporaires successifs. Au regard du professionnel concerné dont le maintien en poste n'est pas assuré par un poste régulier (en dépit d'une présence de plus de six années au sein de l'organisation et d'évaluations élogieuses), pour le bureau qui peut perdre à tout instant un expert dans un domaine stratégique qui fait l'objet de programmes suivis depuis la fin des années 1990 (et dont la dernière étude produite doit faire l'objet d'une diffusion continentale en 2016), enfin car elle traduit un manque de confiance du siège envers le bureau.

110. Cette question renvoie aussi à la répartition des fonds issus des frais de gestion entre le Siège et les bureaux de terrain (voir ci-dessus) et à l'autonomie des directeurs – sur le plan financier - dont on peut penser qu'elle devrait être renforcée au moins dans les bureaux multi-pays ou régionaux ou encore pour ceux qui génèrent des fonds importants de donateurs ou du pays concerné.

111. Un agent a été mis à disposition (*seconded*) par le Gouvernement flamand pour travailler au Département de l'UNESCO sur les Sciences de l'eau à partir de 2012 et pour une période initiale de trois ans sur plusieurs projets touchant le Chili et la région. Le donateur a demandé l'extension pour deux ans du contrat de cet agent puisque les activités qu'il finançait étaient aussi prolongées de deux années avec le lancement également d'un nouveau projet sur la sécurité des eaux (*Water Security Project*) début 2015. Cependant, le 16 janvier 2015, l'expert a été informé que cette extension de son contrat de deux années n'était pas acceptée par l'UNESCO et que seulement une année serait autorisée. Effectivement, le Manuel RH (chapitre 13.17) prévoit que ce n'est qu'exceptionnellement qu'un détachement peut dépasser trois ans et, en aucun cas, quatre années. Une demande de dérogation a été approuvée le 17 mars par la Directrice générale (dont relève ce type de décision) et le contrat a été prolongé pour une année (Juin 2015-May 2016). Dès lors, le gouvernement flamand (*Flemish UNESCO Trust Fund FUST*) ne prévoit plus de financer une 5ème année au bénéfice de l'UNESCO. La situation de M. Verbist et donc la mise en œuvre et le suivi des projets ne sont plus assurés à partir de juin 2016.

Recommandation n°21 (Siège). Traiter dans le cadre de la restructuration du bureau les cas précités – stabilisation du poste de chef du Département planification, pilotage et évaluation de la qualité de l'éducation ; clarifier les conditions de poursuite du projet financé par le gouvernement flamand.

La tenue des dossiers de personnel

112. La tenue des dossiers de personnel apparaît perfectible. S'agissant des dossiers des personnels employés localement, qui doivent être conservés de manière permanente par le bureau, plusieurs dossiers, constatés comme étant incomplets au moment de leur consultation, ont été complétés par des pièces manquantes à la demande des auditeurs. Même si le manuel des ressources humaines ne l'exige pas explicitement, ces dossiers ne comprennent aucune information sur les absences (à l'exception des certificats médicaux), les congés de chaque membre du personnel, ce qui rend de fait difficile une véritable gestion des ressources humaines. S'agissant des dossiers des personnels permanents, les rapports de performance des agents ont été consultés sur demande des auditeurs : les évaluations biennales obligatoires avaient toutes été complétées dans DUO pour le dernier *biennium*.

Recommandation n°22. Améliorer la tenue des dossiers du personnel.

Les contrats de service

113. Les contrats de service sont en principe réservés à des activités temporaires qui ne peuvent être assurés localement grâce aux personnels réguliers. Si la programmation de ces contrats d'assistance temporaire est laissée à la discrétion du directeur du bureau qui peut librement utiliser les crédits à sa disposition, la part de ces contrats temporaires a vocation à demeurer la plus basse possible. Cette part atteint cependant le tiers des effectifs du bureau.

114. L'analyse des auditeurs a porté sur un échantillon de huit dossiers de personnes employées sous forme de contrat de service sur les douze actuellement présentes. La durée d'embauche des personnes employées par contrats de services dans le bureau apparaît très élevée : l'embauche la plus récente remonte à 2011 (Mme M***), la plus ancienne à 2005, soit

dix années consécutives, (Mme ***), tandis que la durée médiane de présence dans la structure est de six années (embauche en 2009).

115. Sur les huit dossiers examinés, sept concernent des personnes qui avaient tout d'abord été employées une première fois dans la structure sous forme d'accord spécial de service (*special service agreement*), forme ancienne de contrat temporaire destiné à ne pas être renouvelé plus de onze mois consécutifs tous les douze mois. De nouveaux contrats de ce type ont été signés, puis ces postes ont systématiquement été prolongés sous la forme de nouveaux contrats de service, eux-mêmes prolongés, très souvent sous la forme d'avenants relatifs à la durée du contrat. D'une durée maximale de douze mois, les contrats de service sont certes renouvelables plusieurs fois sans limite explicite en-dehors du siège. Leur reconduction systématique ainsi que le changement de type de contrat constitue un détournement de la fonction d'assistance temporaire que ces contrats ont vocation à remplir et nourrit des espoirs injustifiés de renouvellement systématique à l'égard des intéressés. Il permet de contourner les solutions appropriées que seraient la création d'un poste permanent ou la révision des missions confiées. C'est l'un des moyens que le bureau a trouvé pour continuer à fonctionner en dépit d'un niveau restreint de postes attribués par le siège.

116. Le bureau déclare recourir depuis 2009 à une politique de recrutement des contrats de service conforme aux pratiques du manuel administratif : édition des termes de références, appel à candidatures et constitution d'une commission, pré-sélection d'au moins trois candidatures, entretiens avec la commission et communication des résultats. Les huit dossiers de contrats de services consultés ne font pas apparaître de procédure de sélection sur liste de trois candidats (*short list*). D'après les explications du responsable administratif, cette absence est imputable à la date de recrutement de ces personnels, antérieure à 2009. Le dossier de sélection d'un personnel employé sous forme de contrat de service plus récemment (M. P**** en 2015) atteste que cette procédure de sélection est effectivement et strictement respectée.

117. L'examen de l'échantillon atteste que le contenu des missions est correctement détaillé dans les contrats, avec des progrès notables sur les dernières années, dans les fiches de postes (*terms of reference*).

118. La comparaison avec les tables de rémunération des personnels du cadre des services en vigueur au Chili atteste bien que les rémunérations pratiquées pour les contrats de service correspondent actuellement à l'échelle de rémunération des cadres de service et de bureau de l'UNESCO selon les niveaux correspondant à l'échelle des qualifications en vigueur. Pour l'ensemble des contrats de service examinés, le salaire brut n'a pas évolué depuis la signature du premier contrat de ce type – conformément à la politique salariale actuelle de l'UNESCO, mais sur une période parfois longue³⁴. Cependant, la fixation du niveau des rémunérations apparaît encore informelle dans la mesure où elle n'a pas été régie, jusqu'à présent, par une procédure explicite faisant référence à des normes de référence.

Recommandation n°23 (Siège). Tendre à une réduction de la part de l'emploi temporaire au sein du personnel du bureau, à travers la création de postes établis (*established posts*) correspondant aux personnels recrutés depuis plus de cinq contrats de service dès lors que cela démontre un besoin permanent. Y affecter les personnels les plus méritants lorsque cela est possible ; et simultanément relancer des appels à concurrence pour les postes demeurant sous forme de contrats de service.

³⁴ À l'exception de l'année 2014, qui a vu l'ensemble des rémunérations mensuelles brutes baisser, en devise chilienne, d'environ 15% afin d'assurer le prélèvement à la source de leur sécurité sociale.

Les contrats de consultants

119. En-dehors des membres du personnel du bureau recensés dans son organigramme (*staffing list*), ce dernier emploie pour la mise en œuvre de ses projets de nombreux consultants (104 en 2014 et 122 sur les neuf premiers mois de 2015). Regroupant un budget de 1,772 MUSD entre 2014 et septembre 2015, ce poste de dépenses particulièrement élevé a fait l'objet d'un point précis qui montre des perspectives d'amélioration.

120. Ces dépenses de consultants sont particulièrement concentrées sur certains projets. Les programmes Planning, Management and Monitoring to improve the Quality of Education, Quality and inclusive Higher Education et Regional Strategy on Teachers in LAC, tous trois financés directement par le gouvernement du Chili par budget additionnel (additional appropriation), représentent à eux seuls une part prépondérante de ces dépenses (1,178 MUSD).

121. L'analyse des auditeurs a porté sur un échantillon de 19 dossiers, sélectionnés sur la base de leurs montants ou en raison de caractéristiques particulières (paiements forfaitaires de petits montants sur un nombre élevé de contrats, présence dans les honoraires de frais de mission).

122. Le classement des consultants du bureau dont dispose l'administration du bureau doit être davantage unifié et amélioré pour répondre aux standards des registres (*roster*) recommandés par l'Organisation. Un tel registre permettrait pourtant de mieux connaître leurs connaissances et compétences afin de disposer d'un vivier qualifié. Cette absence est d'autant plus préjudiciable que l'ensemble des dossiers de consultants analysés font mention d'une première embauche par l'UNESCO ou à défaut, ne font aucune mention d'une préalable embauche ou évaluation (sauf dans les cas de reconduction immédiate). En revanche, les spécialistes de programme disposent d'une base de données « informelle » établie avec le concours des partenaires institutionnels de l'UNESCO. Un tel « vivier » de recrutement devrait faire l'objet d'une formalisation en vue de constituer le registre (*roster*) nécessaire.

123. L'examen de l'échantillon a révélé que la procédure de sélection a été globalement respectée à l'exception de huit contrats détaillés ci-après. Dans les cas où la procédure est respectée, trois candidatures sont systématiquement examinées et la décision de la commission en charge du recrutement, composée de membres de l'UNESCO et du ministère de l'éducation chilien, est renseignée dans le dossier. Dans le cas de contrats de consultants supérieurs à 20 000 USD analysés (sauf les cas détaillés ci-après), les conditions accrues de sélection sont respectées, à l'exception du dépôt par chaque candidat d'une proposition écrite et d'un exposé de leur approche des projets concernés qui n'apparaît pas, à la seule vue des dossiers, être pratiquée par le bureau de Santiago.

124. Le contenu des missions de consultants appelle des commentaires pour six des dossiers de l'échantillon (contrats n°275149, 274900, 275151, 274901, 276152, 275150). Ces derniers ont rémunéré de manière répétée des dépenses de traduction, de production de supports et de synthèses lors des travaux de consultation dirigés par le ministère en charge de la réforme scolaire au Chili ou encore à l'occasion d'une analyse de l'utilisation des ressources scolaires, pour un rapport commandité dans le cadre de l'OCDE (*programa de asesoria de la calidad de la educacion*).

125. L'examen de l'échantillon atteste une fixation le plus souvent forfaitaire des rémunérations. Contrairement aux pratiques recommandées, la recherche du meilleur rapport qualité-prix (*value for money*) n'apparaît pas être effectuée de manière formalisée. En revanche, dans le cadre de contrats comprenant des frais de voyage (cinq contrats), les indemnités forfaitaires de voyage ont dûment fait l'objet d'une estimation à part dans le contrat.

126. L'évaluation des consultants, le plus souvent sommaire, est enregistrée dans DUO à l'issue de chaque prestation de services. Le remplissage du formulaire approprié (sélection et évaluation des consultants individuels), prévu par la réglementation en amont de chaque embauche de consultant en vue de favoriser le contrôle et l'évaluation, n'est pas constaté.

127. Les consultants doivent être soit des spécialistes reconnus, soit apporter des compétences ou savoir-faire nécessaires pour un service particulier, dans le cadre d'un besoin ponctuel ; ils n'ont notamment pas la vocation de se substituer aux missions des personnels permanents du bureau (cas de M*** signalé plus haut) ni à servir de mission de sous-traitance au gouvernement chilien (ressources additionnelles au budget).

Recommandation n°24 (Bureau et Siège). Professionnaliser la procédure de recrutement des consultants en :

- améliorant le registre (*roster*) existant par une mise en commun des données et son utilisation,
- excluant les prestataires de service – qui relèvent de procédures de mise en concurrence,
- utilisant des tableaux de compétences et de rémunérations pour établir les montants des honoraires,
- (Siège) améliorant l'évaluation complète des consultants à travers une meilleure saisie des informations d'évaluation en DUO.

Cas de contrats de consultants conclus irrégulièrement³⁵

128. Le cas des cinq consultants les mieux rémunérés au cours du dernier *biennium*, pour des montants significativement élevés, appelle des observations. Ces contrats de consultants ont été décidés à la suite d'une demande du Ministère de l'Éducation du Chili (comme l'illustrent les minutes de réunion de la Commission nationale chilienne de coopération avec l'UNESCO du 24 avril 2014) à la suite du tremblement de terre dans la région d'Arica et de Tarapaca dans le nord du Chili, dans le but de formaliser une proposition de travail en vue d'un appui et d'une reconstitution psycho-sociale du tissu enseignant et des élèves de ces régions. Pour l'engagement de ces consultants, le bureau a estimé que cette situation répondait aux situations d'urgence décrites dans la procédure contenue dans le Manuel RH de l'Organisation.

Tableau 9 : Contrats et montants correspondant aux dépenses de consultants les plus élevées (2014-2015) (en dollars des États-Unis)

Consultants	Montant (2014-2015)
Total XXX 1	155 247,00
Total XXX 2	99 866,00
Total XXX 3	96 534,00
Total XXX 4	56 533,00
Total XXX 5	56 533,00

Sources : Données : Bureau de Santiago (tableau : auditeurs)

129. Au-delà du seuil de 20 000 USD, la réglementation impose des exigences accrues de publicité, de sélection et de contrôle des rémunérations qui n'ont pas été respectées en l'espèce. Les cinq personnes sélectionnées, qui d'ailleurs faisaient l'objet de leur premier recrutement par l'UNESCO, l'ont été sans aucune forme de mise en concurrence. Les candidats n'avaient pas présenté, comme il se doit, de proposition écrite et d'exposé de leur

³⁵ Le bureau régional doit transmettre aux auditeurs dès réception les états financiers vérifiés que les consultants cités doivent remettre à l'UNESCO.

projet pour remplir cette mission de haute importance pour l'UNESCO et le gouvernement chilien.

130. La direction justifie cette exception en invoquant les dispositions du Manuel qui évoquent les « cas d'urgence (par exemple, dans les situations de post-conflit ou de post-catastrophe) quand le manque de temps empêche de mener une procédure de sélection plus minutieuse ». Les dossiers font effectivement état d'une dérogation (waiver) accordée par le directeur du bureau. Au demeurant rien ne permet de croire que le respect de la procédure de droit commun aurait retardé de manière excessive le début de la mise en œuvre du projet lancé en juin 2014 et achevé au dernier trimestre de 2015.

131. Affectés à des lignes de financement dont les intitulés « *Planning, Management and Monitoring to improve the Quality of Education, Quality and inclusive Higher Education* » (J39) apparaissent en lien indirect avec l'objet direct de la mission, les taux de rémunérations associées à ces contrats de consultants ont été fixés systématiquement (pour les trois phases du projet) et très significativement au-dessus des taux maximum prévus par la réglementation (10 850 USD par mois pour un consultant senior et 15 200 USD pour un consultant exécutif). Ces rémunérations, même si elles ont reçu l'approbation du directeur du bureau de Santiago, n'ont fait l'objet d'aucune analyse de rapport qualité-prix (*value for money*) spécifique et ne sont donc pas pleinement justifiées.

132. Alors que l'ensemble des frais de voyage inclus dans les rémunérations des consultants doivent être séparés au sein de l'exécution du contrat (c'est-à-dire prévus dans la rémunération et dûment justifiés avant la mise en paiement), ces contrats incluait d'avance l'ensemble des frais susceptibles d'être engagés pour les déplacements et l'organisation des rencontres et réunions organisées dans ce cadre. Au moment de la mission d'audit, la spécialiste de programme n'avait pas encore reçu la justification de ces paiements.

133. Le cas particulier de la consultante « chef de file » de cette mission, dont la rémunération totale au cours d'une année a dépassé 100 000 USD, aurait dû faire l'objet d'un visa du directeur des ressources humaines du Siège et conduire à la consultation de la Commission des marchés (point RH 13.10. points 52 et 54), ce qui n'a pas été le cas. La direction du bureau déclare avoir consulté le siège et invoque les dispositions du Manuel administratif qui délèguent l'autorité de passation des marchés sous 350 000 USD aux directeurs des bureaux dans les cas d'urgence, bien que ces dispositions ne soient pas spécifiques aux consultants.

134. Le volume important des contrats de consultants, le peu de formalisme retenu dans leur sélection quand il s'agit de projets financés par les crédits additionnels du gouvernement chilien (en accord avec celui-ci), et les irrégularités constatées, mêmes justifiées par l'urgence en définitive relative, révèlent la nécessité de mieux encadrer ces contrats par le bureau de Santiago. Cette situation, conjuguée avec la volumétrie importante des contrats signés, rend plus difficiles et moins transparents l'analyse du risque, le suivi de la qualité de ce type de recrutement et le bon emploi des fonds.

135. Comme souligné précédemment en matière de marchés, il semble que la collaboration étroite avec l'administration chilienne puisse conduire à être trop souple sur des procédures de sélection.

Recommandation n°25. Ne déroger aux règles établies par l'Organisation concernant les règles de sélection et la fixation des honoraires que dans des circonstances véritablement exceptionnelles, lorsque l'urgence est suffisamment caractérisée et que la détermination de la rémunération exceptionnelle est établie de manière objective.

9. Diverses observations de gestion

La gestion des comptes bancaires

136. Le bureau de Santiago possède deux comptes bancaires, l'un en dollars des Etats-Unis et l'autre en devise locale. La liste des signataires admis est conforme aux dispositions réglementaires. Les soldes mensuels d'entrée et de sortie sont cohérents sur l'année 2014 et les huit premiers mois de 2015.

137. La tenue des comptes bancaires appelle des remarques : suite à la dématérialisation des procédures, le bureau de Santiago ne conserve que les états de réconciliation bancaire (*bank reconciliation statements*) et les relevés de son compte. Les états de réconciliation pour 2014 et 2015 sont correctement signés par le directeur et contresignés par son directeur administratif mensuellement. Lors de l'examen des dossiers de tenue de compte, les auditeurs avaient noté l'absence de certains de ces états de réconciliation en 2015, ainsi que le caractère souvent lacunaire (sans référence au nom et à l'objet des paiements) de la liste des paiements non encore débités (chèques), qui doit être obligatoirement présentée à l'appui de ces états de réconciliation. L'ensemble de ces documents a cependant été fourni à la demande des auditeurs.

La gestion de la petite caisse (petty cash)

138. Le montant des espèces présent dans la caisse n'a excédé à aucun moment de 2014 et 2015 les montants prévus par la réglementation. L'utilisation des fonds de la caisse apparaît conforme aux cas prévus par celle-ci et l'ensemble des paiements est justifié.

139. Un état de solde mensuel est signé par le directeur et contresigné par le directeur administratif. Les contrôles annuels de la caisse comprenant un inventaire en fin d'année sont opérés par les responsables du bureau.

140. Le contrôle inopiné de l'auditeur a permis d'établir que la caisse est tenue sous clé à la seule disposition des personnes autorisées, et contenait le montant exact des espèces conforme aux derniers états de dépenses.

La gestion des actifs

141. Les actifs du bureau de Santiago s'élevaient à fin 2014, d'après les documents comptables consultés par les auditeurs (non signés), à 20 832,64 USD (294 313,12 USD avant dépréciation). Ces actifs correspondent essentiellement à deux véhicules automobiles (5 220 USD après amortissement) et à des ordinateurs (9 319 USD), ainsi qu'à divers équipements informatiques et de bureautique. Le niveau d'amortissement du matériel atteste le degré élevé d'obsolescence du matériel : sur la seule classe des ordinateurs, pour une valeur d'achat totale de 140 692 USD, les ordinateurs de moins de cinq ans représentent seulement une valeur d'achat de 17 265 USD (9 319 USD après amortissement). Les téléphones et le matériel audiovisuel sont entièrement amortis.

142. L'inventaire comptable du bureau de Santiago, tel que fourni par le progiciel de gestion intégré FABS, comme pour d'autres bureaux, ne présente cependant qu'une image très imparfaite du patrimoine. La réglementation ne prévoit certes que l'enregistrement des articles d'une valeur de plus de 1 000 USD et des équipements désirables (*attractive items*) de plus de 300 USD ; cependant la réconciliation des acquisitions de l'année 2014 avec les inventaires comptables 2013 et 2014 atteste l'omission d'équipements informatiques supérieurs à cette valeur. Par ailleurs, cet inventaire édité selon les règles fixées par le siège, n'est pas cohérent entre les deux années 2014 et 2015.

143. Le bureau de Santiago tient un inventaire physique exhaustif de l'ensemble des équipements, informatiques d'une part et autres d'autre part. Cet inventaire, qui repose sur un système d'étiquetage et de code barre de l'ensemble des biens d'équipements (hors fournitures de bureaux) et des meubles du bureau, pour une valeur estimative supérieure à 250 USD, est substantiellement plus exhaustif que l'inventaire comptable et plus aisément utilisable par les équipes de gestion. Son élaboration repose toutefois sur des règles tacites (non écrites), et aucun contrôle de qualité n'est effectué. L'absence de sortie d'inventaire aboutit au recensement de nombreux équipements qui ne sont plus utilisables (à titre d'exemple, plus de 139 ordinateurs portables ou fixes y sont recensés).

144. L'absence d'interopérabilité entre le logiciel de gestion des actifs du bureau de Santiago avec le système SAP (qui régit l'édition des inventaires comptables à travers FABS) ne permet pas aux équipes administratives du bureau d'opérer de réconciliation de leur inventaire physique propre avec l'inventaire comptable élaboré à travers FABS. Sans visibilité sur les règles de classification et de dépréciation des actifs qui y sont paramétrées, elles ne se sont pas estimées en mesure de procéder à la valorisation comptable de leur propre inventaire, ce qui pourrait leur permettre d'utiliser celui-ci comme un outil de gestion prévisionnelle des achats, des besoins de maintenance et de réparation ou de mise au rebut des matériels obsolètes. Les services administratifs s'estiment prêts à engager un dialogue avec le siège dans ce sens avec le siège.

Recommandation n° 26 (Siège). Améliorer le système SAP pour qu'il constitue un outil de gestion prévisionnelle des actifs par les bureaux locaux.

10. Les dépenses de voyages

145. Les dépenses afférentes aux voyages (voyages en mission et congés dans les foyers) ont représenté un montant élevé qui s'établit, sur la durée des deux derniers *bienna*, à 807 382 USD soit, sur ces deux périodes entre 6 et 9 % des dépenses du bureau (hors dépenses de personnel). Ces montants sont en outre principalement supportés par les fonds extrabudgétaires (588 221 USD) dont ils ont représenté entre 5 et 10% des dépenses (hors dépenses de personnel), et dans une moindre mesure par les fonds des programmes et budgets réguliers (205 072 USD) dont ils ont représenté entre 8 et 9% des dépenses (hors dépenses de personnel).

**Tableau 10 : Dépenses de voyage du bureau (2014-septembre 2015)
(en dollars des États-Unis)**

	2012-2013 (dépensé)	2014-2015 (dépensé)
Frais de voyages	394.020	409.275
dont RP	92.958	122.114
dont EXB	301.062	287.159
Total Allocation (hors personnel)	4.303.071	7.444.245
dont RP	1.268.489	1.555.063
dont EXB	3.034.582	5.889.182
Part des dépenses de voyages		
Part dans allocation totale	9,2%	5,5%
Part dans allocation RP	7,3%	7,9%
Part dans allocation EXB	9,9%	4,9%

Source : Bureau de Santiago (tableau : auditeurs)

146. Les spécialistes de programme concentrent l'essentiel des dépenses de voyages. Sur la période 2012-2015, pour ces spécialistes présents au bureau de l'UNESCO sur toute la période, ces dépenses représentent entre 47,3 et 97,3 KUSD.

**Tableau 11 : Dépenses de voyage des spécialistes de programme (2014-septembre 2015)
(en dollars des États-Unis)**

Spécialistes de programme	Montants
Total XXX 1	47 341,04
Total XXX 2	60 549,26
Total XXX 3	58 408,70
Total XXX 4	69 738,44
Total XXX 5	90 278,15
Total XXX 6	97 350,12
Total général	423 665,71

Source : Bureau de Santiago (tableau : auditeurs)

147. Conformément à la réglementation, le bureau a établi en 2014 et en 2015 un plan de voyages (*travel plan*) trimestriel. L'ensemble des voyages faisant l'objet de frais de mission ont été engagés sur des fonds prévus à cet effet dans les plans de voyages trimestriel en 2015, ce qui permet de s'assurer du respect des budgets.

148. L'examen d'un échantillon de 15 dépenses de voyages a révélé une tenue satisfaisante des dossiers. Chaque dossier comprend une demande de voyage (*travel request*) justifiée par le voyageur, l'ordre de voyage officiel (*official travel order*), le relevé (*travel record*) et le rapport de voyage (*travel report*) signé du voyageur et du directeur du bureau. La dématérialisation des demandes de voyage a permis un saut qualitatif grâce à l'utilisation de DUO. Par ailleurs les voyages sont apparus dûment justifiés, des invitations et programmes des événements étant produits à l'appui des dossiers. Bien que le remboursement des frais se fasse sur la base d'indemnités journalières, le bureau perpétue la bonne pratique de conserver les factures correspondant aux frais d'hébergement des séjours.

149. Les frais de mission avancés et remboursés aux membres du personnel sont calculés de manière satisfaisante. L'examen des relevés de voyage et des paiements atteste la correcte imputation des indemnités journalières de subsistance (et des règles de calcul des frais à rembourser s'agissant des congés dans les foyers), notamment dans le cas où celles-ci sont appliquées de manière dégressive (voyages longs). Certains dossiers attestent même de la non prise en charge dans le calcul des frais à rembourser de certains frais de repas pris en charge par les voyageurs à leur initiative, ce qui constitue une bonne pratique.

150. Certains dossiers de frais de voyages présentent toutefois des points d'amélioration. En particulier, les rapports de voyage sont parfois rendus de manière trop tardive (ex. voyages n°1219 justifié en janvier 2015, et à Brasilia et Temuco en novembre-décembre 2014, justifiés en mars 2015), alors que la réglementation prévoit une durée d'un mois pour la reddition de ces rapports nécessaires à la mise en paiement.

151. Une dépense de voyage importante (n°1153, 15 737 USD) s'explique par la nomination, approuvée par le siège (la confirmation écrite de l'accord du siège concernant le montant total de cette dépense n'a pas été transmise à ce stade), de M. XXXX comme « *administrative officer* » par intérim au poste de Quito. Ce voyage, qui a pour conséquence d'avoir dépourvu le bureau de la présence d'un agent administratif important (l'adjoint du responsable administratif) pendant trois mois et généré d'importants frais de voyage pour l'UNESCO, interroge l'adéquation de ce type de mission par rapport à des solutions alternatives, comme le recours à un appel à candidature pour un engagement de personnel temporaire (*temporary staff appointment*) ou un autre type d'assistance temporaire. Selon la direction du bureau toutefois, cette aide fournie par le bureau de Santiago à la demande du bureau de Quito a permis de renforcer considérablement les liens entre les deux bureaux, présentant ainsi une valeur ajoutée pour l'Organisation.

152. De manière générale, la possibilité de recourir à des moyens de communication alternatifs au voyage n'apparaît pas, à l'examen des pièces justificatives présentes dans les dossiers, faire l'objet d'un examen systématique. Or certains voyages présentent une durée importante (ex. voyage n°0976 de cinq jours en juin 2014 à Saint-Domingue ; voyage n°0865 de cinq jours à Brasilia) au regard de l'objet de leur mission (une journée de séminaire), bien qu'ils soient justifiés par la coordination logistique, politique et technique nécessaire à ces événements et aient reçu l'autorisation du directeur. Des alternatives à la préparation sur place de telles réunions aurait vraisemblablement pu être envisagées au regard de leurs coûts respectifs. Une telle analyse du rapport coût-efficacité, notamment des missions présentant les montants les plus élevés, est vivement recommandée par la réglementation et relève de la responsabilité de contrôle et des obligations redditionnelles du directeur du bureau.

153. Le bureau fait appel systématiquement à trois agences pour l'émission de ses billets de transport. Les agents amenés à voyager demandent trois cotations et le responsable du service administratif valide le voyage (dates, cotation retenue, etc.). Il a été vérifié que tel est bien le cas.

154. Toutefois ce système n'est pas pleinement satisfaisant. Le bureau considère que les prix qui lui sont proposés sont très supérieurs à ceux qu'il pourrait obtenir en achetant directement sur internet. Il lui faudrait une carte professionnelle, ce que le Siège ne l'a pas autorisé à faire. Par ailleurs, les trois agences détiennent le marché des voyages de l'UNESCO depuis avant 2009 (le contrat initial n'a pas été retrouvé). Il importe donc qu'un nouvel appel à la concurrence soit lancé pour sélectionner des partenaires plus réactifs et moins coûteux.

Recommandation n°27 (Bureau et Siège). Autoriser le bureau régional, amené à effectuer de nombreux voyages, à utiliser une carte professionnelle permettant d'effectuer des achats en ligne. En parallèle, achever la procédure de mise en concurrence du marché de fourniture de billets (sans exclusivité).

11. La gestion des projets par le bureau

Tableau 12 : Encours de projets du bureau de Santiago (en dollars des États-Unis)

<i>Projets UNESCO</i>	<i>Total</i>
<i>Programme ordinaire (C/5), fonds du Siège Éducation</i>	<i>1 076 674</i>
<i>Culture</i>	<i>52 321</i>
<i>Communication</i>	<i>33 000</i>
<i>Programme ordinaire (C/5), crédit additionnel Éducation</i>	<i>3 901 020</i>
<i>Projets extrabudgétaires³⁶ Éducation</i>	<i>5 987 079</i>
<i>Total</i>	<i>11 050 094</i>

Source : Bureau de Santiago

³⁶ La décomposition par bureaux de ces ressources est disponible par projet mais sur le périmètre d'ensemble des projets extrabudgétaires.

Note de lecture : le tableau présente les projets pilotés par le bureau de Santiago. Certains des projets dans le domaine de l'éducation (hors culture et sciences) peuvent être mis en œuvre par des bureaux pays (à hauteur d'environ 250 000 USD sur le programme régulier par exemple, la ventilation n'étant pas disponible pour les projets financés par ressources extrabudgétaires).

Nature et financement des projets mis en œuvre

155. Le bureau de Santiago assume une fonction de bureau régional pour l'Éducation, mais ne dispose pas, contrairement aux bureaux de La Havane et de Montevideo, du statut de bureau multi-pays (*cluster*). A ce titre, il assure le pilotage de nombreux projets liés à l'éducation dans les pays de la zone Amérique latine et Caraïbes (LAC). Pour le prochain biennium, le bureau s'est engagé dans une démarche de mise en cohérence des objectifs du prochain PRELAC (stratégie régionale des ministres de l'Éducation) avec l'action du bureau régional.

156. L'essentiel des projets relèvent ainsi du secteur Éducation (98,5% des crédits). Dans ce domaine, l'ensemble des projets se rattache correctement aux orientations stratégiques de l'UNESCO pour la région, à travers les treize ER (*expected results*) du programme et budget (*regular programme*) retenus dans le programme stratégique régional (*regional strategic framework*). Le document de programmation stratégique national (*national strategic framework*) est également cohérent avec le document régional. L'analyse des projets par rapport à ces documents révèle que deux des principaux domaines d'intervention (*action areas*) dans la région regroupent l'essentiel des crédits : « *Quality of Education* » et « *Regional strategy for Teachers* ».

Tableau 13 : Nature et financement des projets (en dollars des Etats-Unis)

Domaines d'action (cadre régional)	Allocation
1. Qualité de l'éducation	1 356 753
2: Stratégie régionale relative aux enseignants et aux directeurs d'écoles	1 472 648
3. Éducation inclusive	349 732
4. Suivi de l'EPT et après-2015	468 492
5. Éducation en vue du développement durable et de la gestion des risques de catastrophe	683 396
7. Alphabétisation et éducation des jeunes et des adultes	594 863

Source : Bureau de Santiago

157. Les petits montants alloués à la plupart des projets financés par le programme régulier uniquement expliquent l'orientation croissante de l'intervention de l'UNESCO vers des fonctions d'appui technique et de coordination plutôt que d'intervention directe. Par contraste, l'importance des ressources extrabudgétaires, en particulier les ressources additionnelles (*additional appropriation*) apportées par le gouvernement chilien, a considérablement accru sur le *biennium* 2014-2015 la part des projets, de portée souvent nationale, auxquels prend directement part le gouvernement chilien, y compris dans la détermination des orientations stratégiques et de mise en œuvre. Ces projets visent cependant à servir de pilotes et de bonnes pratiques mobilisables dans l'ensemble de la région LAC. Cet apport des ressources extrabudgétaires finançant également des projets régionaux s'apparente à une stratégie de « coopération Sud-Sud » croissante. La valeur ajoutée régionale de ces projets reste cependant encore difficile à appréhender.

158. Les projets dans les domaines de la culture et de la communication ne représentent quant à eux qu'une part très faible des montants alloués (85 321 USD soit moins de 1,5%).

159. À date de septembre 2015, le degré d'exécution (*implementation rate*) des projets apparaît satisfaisant (92,81%), aussi bien pour les projets mis en œuvre directement au bureau de Santiago que pour les projets décentralisés aux bureaux de la région LAC dans le domaine de l'Éducation (à l'exception d'un bureau : 40%).

Gestion des projets par le bureau

160. Le bureau de Santiago a procédé à l'élaboration de son programme de travail (*work plan*) pour l'ensemble de ses projets à travers l'application SISTER. Cependant, la direction du bureau ne possède pas, à un instant donné, une vision consolidée de l'exécution et de la mise en œuvre concrète des projets, que ce soit par secteur d'intervention, par type de financement, par répartition géographique ou par nature de charges (ex. dépenses de personnel, consultants, logistique, etc.).

161. Sur la demande des auditeurs, le bureau a élaboré une synthèse sur la performance des dix projets les plus importants du bureau, à partir des informations redditionnelles présentes dans SISTER, qui ont tous trait à l'éducation. Les auditeurs ont également examiné les dossiers sur SISTER du projet extrabudgétaire 257RLA1005 (*Latin America and Caribbean Programme for HIV and Health Education*) financé par ONUSIDA.

162. L'ensemble des dossiers de projets (sous format électronique) examinés témoignent d'une conception et d'une programmation rigoureuses par les responsables des projets (*programme specialists*). La description de la stratégie de mise en œuvre des projets (*implementation strategy*) est complète. Pour chacun des projets de l'échantillon présentés par « code mère » (*mother code*), les informations pertinentes sont renseignées, s'agissant des résultats attendus (*expected results*), des *outcomes* (*key outputs*) et des indicateurs de performance (*performance indicators*) et reflètent de manière complète le programme de travail (*work plan*) du bureau.

163. Le suivi des projets par les responsables et la coordinatrice est régulier et satisfaisant. Sur un ensemble de 42 dossiers suivis par la coordinatrice de projets, 40 avaient correctement fait l'objet d'un suivi (*assessment*) semestriel obligatoire par les responsables des projets, validé par le directeur du Bureau (les dossiers sont enregistrés comme « *on track* »). Le renseignement des risques associés et des leçons apprises est méthodique.

164. Pour chacun des projets présentés, les progrès accomplis (*progress achieved*) sont complétés par semestre, de manière exhaustive et faisant figurer les principaux risques et enseignements du programme. À l'été 2015, l'ensemble des projets témoignaient d'un état de mise en œuvre avancé, à l'exception d'un projet (ER 9 : *Technical assistance and capacity building for ESD with a focus on climate change, disaster risk reduction and biodiversity in LAC*), notamment en raison du départ de la spécialiste de programme qui en avait la charge.

165. Les indicateurs de performance retenus consistent dans la très grande majorité des cas dans la réalisation et la publication de rapports et la tenue de séminaires ou de réunions régionales. Plus rarement, certains projets présentent des objectifs, non en termes d'activité, mais en termes d'impact de celles-ci et de dissémination des méthodes élaborées par l'action pour les pays de la région (ex. ER 1 : nombre de pays utilisant le cadre conceptuel UNESCO pour une politique de qualité de l'éducation – trois pays ; projet UNAIDS : nombre de pays dotés d'une stratégie multisectorielle de lutte contre le HIV – 15 pays) ou pour les acteurs concernés (ex. ER 9 : nombre de professeurs formés sur les sujets d'environnement et de développement durable – 100 professeurs).

166. Le suivi de la performance des projets demeure globalement un exercice lourd et peu opérationnel. La présence de deux types d'indicateurs de performance (*expected results* et *key outcomes*), l'utilisation par certains projets d'indicateurs redondants (ex. ER 1 : *Planning, management and monitoring to improve the quality of education in LAC* et ER 6 : *EFA/PRELAC Monitoring in LAC* ou ER 5 : *Regional strategy on teachers in LAC* et ER 7 : *ICTs in favor of learning in LAC*), l'auto-déclaration des indicateurs et des cibles (*targets*) et l'absence générale de point de comparaison (*baseline*) avec les indicateurs du précédent *biennium* achevé en 2013 rendent difficile une réelle évaluation sur le long terme des progrès obtenus.

167. L'action des bureaux locaux est suivie dans le cadre des projets extrabudgétaires (ex. 514RLA1038 : *Programa conjunto Unesco Santiago-AECID* (coopération espagnole) et *Latin America and Caribbean Programme for HIV and Health Education*), mais plus difficilement s'agissant des projets du programme et budget (*regular programme*). Dans ce dernier cas, l'action de suivi du bureau régional se borne à un contrôle des informations renseignées par les bureaux locaux dans SISTER.

168. L'architecture de SISTER possède un point aveugle concernant les projets financés par les budgets additionnels (*additional appropriation*). L'exemple du projet 7210155011STG, rattaché à l'ER (*expected result*) n°5 (*Regional strategy on Teachers in LAC*), est emblématique. Le *reporting* effectué sur ce projet ne concerne que la part minoritaire des ressources issues du programme et budget (*regular programme*) pour un montant de 89 000 USD, à l'exclusion des actions directement financées par les budgets additionnels (*additional appropriation*) pour un montant de 1 200 000 USD, en particulier l'assistance technique éducative au système éducatif dans les régions en 2014 pour un montant de 781 250 USD. Cette activité est certes suivie de près par le bureau, au moyen de tableaux Excel qui ont été montrés aux auditeurs, mais ne fait pas l'objet d'une évaluation de leur performance ni d'un compte rendu spécifiques visibles dans SISTER.

Tableau 14 : Suivi des dépenses des projets du bureau de Santiago financés par le budget ordinaire (en dollars des États-Unis)

Année	BUDGET ORDINAIRE			
	Allocation actuelle*	Dépenses	Crédits disponibles	Dép. %
2014	614 628	614 628	0	100%
2015	858 020	813 641	44 379	95%
Total	1 472 648	1 428 269	44 379	97%

*Dont crédit additionnel (Chili – Ministère de l'éducation) 2014-2015 (en dollars des É.-U.): 1 299 948

Source : Bureau de Santiago

Recommandation n°28. Dans le cadre du prochain *biennium*, élaborer un programme de travail (*work plan*) du bureau resserré autour d'un nombre réduit de projets, de résultats attendus (*expected results*), d'outputs et d'indicateurs de performance, comprenant des cibles réalistes, faciles à suivre et recentrés sur l'impact régional des actions de l'UNESCO.

Recommandation n°29 (Siège). Permettre le suivi (*monitoring*) propre des projets financés par budget additionnel (*additional appropriation*), de leur performance et de leurs résultats (*outcomes*) dans SISTER.

Focus : projet de renforcement linguistique et culturel à l'île de Pâques

169. Les auditeurs ont examiné en particulier la gestion du projet visant à l'élaboration d'une proposition de renforcement culturel et linguistique à l'île de Pâques. Il s'agit également d'un projet financé par budget additionnel (*additional appropriation*), rattaché à l'ER 1 (*Quality of education*), non renseigné à ce titre dans SISTER. Il s'agit d'un projet emblématique à l'initiative du ministère de l'Éducation chilien pour lequel l'appui technique de l'UNESCO a été sollicité. À haute sensibilité politique, ce projet se déroule dans un environnement multiculturel complexe.

170. La programmation du projet et l'organisation sont de bonne qualité. La tenue des dossiers de projet, et notamment des dossiers de consultants, est d'une grande rigueur. L'examen de ces dossiers permet d'attester une définition claire et consensuelle des termes de référence, qui ont été négociés en bonne intelligence avec les consultants et le ministère de l'Éducation.

171. Les règles de publicité des offres et les délais de publication de celles-ci ont été respectés. Concernant l'embauche de trois consultants principaux (une coordinatrice, une linguiste et un sociologue), le bureau de Santiago a procédé à une annonce sur internet en s'assignant un délai de 21 jours pour la soumission des CV. Concernant quatre autres consultants, dont deux « producteurs communautaires », les annonces ont fait l'objet d'une diffusion plus restreinte par mail et par réseaux sociaux auprès des autorités de l'île de Pâques et trois CV ont systématiquement été examinés. Les dossiers font correctement apparaître l'acte de sélection par un comité comprenant des membres du ministère chilien et de l'UNESCO.

172. La négociation des honoraires de consultants est le résultat d'une négociation entre l'UNESCO, le ministère de l'Éducation et les autorités de l'île, principalement sur la base de l'échelle de paie en vigueur au ministère de l'Éducation. Il n'apparaît pas de l'examen des dossiers que les consultants aient individuellement transmis de devis, ni que la négociation des honoraires ait fait l'objet d'une analyse sur la base de la nature des tâches, de leur durée et de la référence aux prix journaliers et mensuels, ce que les meilleures pratiques recommandent toutefois.

173. Si un paiement de consultant a été obtenu avec retard d'environ un mois pour raison de vacance bancaire, l'examen des dossiers atteste de paiements très diligents à l'issue du rendu des produits attendus.

174. Dans un contexte de forte visibilité politique du projet et d'une coopération étroite avec le ministère de l'Éducation, la qualité de la programmation et de la mise en œuvre sont à souligner ; toutefois, ce contexte particulier de l'action de l'UNESCO dans le cadre des budgets additionnels (*additional appropriation*) exige une plus forte sensibilisation et formation des responsables des projets, mais aussi des partenaires, aux enjeux des règles de sélection, des délais de publication des annonces, aux obligations de concurrence. À ce titre, les meilleures pratiques en vigueur dans l'Organisation et présentées dans le manuel pourraient être valorisées : appels à candidature les plus larges possibles, réunion des commissions de sélection et soumission d'un devis et d'une proposition écrite des candidats, méthodes de détermination des honoraires.

Recommandation n°30. Davantage sensibiliser, éventuellement par le moyens d'ateliers ou de formations internes au bureau, les spécialistes et assistants de programme, ainsi que les partenaires gouvernementaux dans le cadre des projets financés par budgets additionnels (*additional appropriation*), aux exigences de la réglementation et aux bonnes pratiques en matière d'appels à candidature, de sélection et de détermination des honoraires de consultants.

III. REMERCIEMENTS

175. L'auditeur externe adresse ses très vifs remerciements à la direction et aux agents du bureau de Santiago pour l'ouverture, l'attention constante et la qualité de l'information fournies aux auditeurs lors de leur mission.

Fin des observations d'audit.

ANNEXE 1 BUDGET

Exercice biennal	2010 - 2011	
	Allocation totale	Dépensé
Programme ordinaire	1 464 663	1 464 663
Programme ordinaire pour ED - Mis en œuvre par d'autres bureaux hors Siège de la région LAC		-
Dépenses de fonctionnement	481 086	481 086
Dépenses de sécurité	132 333	132 333
Coûts de personnel		
Siège	4 994 000	4 994 000
Dépenses de fonctionnement	57 400	57 400
Extrabudgétaire	423 292	423 292
Crédit additionnel	-	
Total	7 552 774	7 552 774

2012 - 2013	
Total	Dépensé
582 803	582 803
	-
442 004	442 004
243 682	243 682
4 288 100	4 288 100
153 964	153 964
464 070	464 070
41 400	41 400
6 216 023	6 216 023

2014 - 2015			
Allocation	Décentralisé du Siège	Total alloué	Dépensé
528 413	296 972	825 385	808 877
356 900		356 900	267 847
478 624		478 624	339 878
261 000		261 000	138 461
4 423 641		4 423 641	
151 376		151 376	
582 439		582 439	
92 879		92 879	
6 875 272	296 972	7 172 244	1 555 063

Ressources extrabudgétaires

Secteur	Donateurs	2010 - 2011	2012 - 2013
		Montant convenu	Montant convenu
ED	ONUSIDA	501 068	655 847
ED	Espagne	968 575	702 036
ED	Commission europ.	412 057	588 928
ED	Intervida	635 324	
ED	CERF / ONU	1 279 720	
ED	Espagne - PNUD Bolivie		
CI	PIDC		
ED	Crédit additionnel - Chili		1 087 771
TOTAL		3 796 744	3 034 582

2014 - 2015	
Montant convenu	Solde disponible
1 309 056	213 975
654 216	226 207
941 120	343 938
89 730	49 091
9 325	-
4 692 605	973 659
7 696 052	1 806 870

ANNEXE 2 : MARCHES

Liste des Marchés consultés

114.N°4500269431	115.EDEC	116.1	117.21.470.000 118.(USD 34.242)
119.N°4500282369	120.PSRP	121.1	122.82.794.595
N°4500257434	PSRP		82.799.134
123.N°4500264527	124.GE(311644)		42.000.000
125.4500266881	126. GE (311644)		34.500.000 (USD 55.736)
4500256429	HSF		143.990
4500268349	Id		215.985
4500279335-A1	Id		1.364.454
4500283312	Id		1.272.724
4500283480	Id		3.822.042
4500273974-A1	UC		79.409.900
4500273050-A1	FC		33.573.007
4500234352	PUC PU		(USD 130.000)
4500260643	PUC		12.000.000 (USD 20.000)
4500266532	PUC		58.000.000 (USD 93.969)
4500267996	PUC		(USD 37.000)
4500264526	CPP		36.000.000 (USD 57.508)

ANNEXE 3

**Exemple de suivi de la performance des projets sous SISTER pour deux des principaux projets financés par le programme et budget
(regular programme) 2014-2015**

**BUREAU DE L'UNESCO À SANTIAGO
EXÉCUTION DU PROGRAMME ORDINAIRE
AU MOIS D'AOÛT 2015**

Secteur de l'éducation

Code budgétaire	Titre	Personne responsable	Allocation budgétaire	Brève description	Résultats escomptés	Indicateurs de performance	Cible	Rapport d'activité	Observations
7210115021S TG	(ER1 LAC) Planification, gestion et suivi pour l'amélioration de la qualité de l'éducation dans la région LAC	A.Pizarro	20.000,0	Le programme régional pour la planification de l'éducation vise à aider les États membres à élaborer et exécuter des plans nationaux d'éducation ancrés dans des politiques nationales et des cadres de développement plus larges. D'autre part, le programme préconise l'utilisation et la production de données fiables aux fins de la prise de décisions, facilitant ainsi les efforts déployés par les pays pour planifier, suivre et évaluer leurs progrès dans la mise en place d'une éducation de qualité pour tous. Enfin, il prévoit des activités de développement des capacités locales afin de renforcer les processus décisionnels fondés sur des données probantes dans le domaine de l'éducation.	1. (STG) Les États membres bénéficient d'une aide pour l'élaboration et l'exécution de plans nationaux d'éducation ancrés dans des politiques nationales et des cadres de développement plus larges et ils disposent d'informations pertinentes	Nombre de pays utilisant les informations de l'UNESCO et ses cadres conceptuels concernant une planification de politiques éducatives de qualité	Au moins 3 pays	Le programme régional pour la planification de l'éducation préconise l'utilisation et la production de données fiables aux fins de la prise de décisions, facilitant ainsi les efforts déployés par les pays pour planifier, suivre et évaluer leurs progrès dans la mise en place d'une éducation de qualité pour tous. Enfin, il prévoit des activités de développement des capacités locales afin de renforcer les processus décisionnels fondés sur des données probantes dans le domaine de l'éducation. Grâce à son Système régional d'information (SIRI), le Bureau travaille en coopération avec les conseillers régionaux de l'ISU • État plurinational de Bolivie : créer des indicateurs pour pouvoir suivre les progrès de la récente Loi Avelino Siñani-Elizardo Pérez. Renforcer les capacités d'utilisation de données factuelles pour élaborer des politiques inclusives dans SIRIED Le programme vise en outre à aider les États membres à élaborer et exécuter des plans nationaux d'éducation ancrés dans des politiques nationales et des cadres de développement plus larges. • Nicaragua : travailler en coopération à la préparation et à la conception d'un plan stratégique du Ministère pour l'après-2015 Le projet de Cadre de bilan-diagnostic de la qualité de l'enseignement général (GEQAF) a été interrompu. Suivre la qualité de l'éducation pour guider les politiques : Production de quelques rapports sur la situation de l'éducation dans la région LAC pour établir un diagnostic des progrès accomplis vers les objectifs 2015 de l'EPT et pour mettre en évidence les tendances émergentes qui façonneront sans doute le nouvel agenda Éducation 2030 pour la région. • Aide aux États membres pour l'élaboration de leurs rapports nationaux d'évaluation : réception de 22 rapports de pays de la région LAC (publiés sur la page Web de l'EPT). • 1 rapport régional d'évaluation de l'EPT (publié sur la page Web de l'EPT). • L'OREALC a fini de publier 9 notes d'orientation sur des questions relatives à l'après-2015.	
						1 rapport sur le GEQAF au Pérou ; 1 rapport sur le système éducatif au Nicaragua ; 1 rapport sur le système éducatif multiculturel en Bolivie	1 rapport d'étape sur le GEQAF au Pérou ; 1 rapport technique sur le système éducatif au Nicaragua ; 1 rapport technique sur le système éducatif en Bolivie	Avelino Siñani-Elizardo Pérez. Renforcer les capacités d'utilisation de données factuelles pour élaborer des politiques inclusives dans SIRIED Le programme vise en outre à aider les États membres à élaborer et exécuter des plans nationaux d'éducation ancrés dans des politiques nationales et des cadres de développement plus larges. • Nicaragua : travailler en coopération à la préparation et à la conception d'un plan stratégique du Ministère pour l'après-2015	
						Nombre de pays utilisant les systèmes d'information aux fins de la planification des politiques éducatives	Rapport de la région LAC sur la situation de l'éducation	Le projet de Cadre de bilan-diagnostic de la qualité de l'enseignement général (GEQAF) a été interrompu. Suivre la qualité de l'éducation pour guider les politiques :	
						Nouvelle phase intermédiaire pour le Réseau INNOVEMOS	Une nouvelle version du Réseau Innovemos. Au moins 40 nouvelles expériences dans le cadre du réseau	Production de quelques rapports sur la situation de l'éducation dans la région LAC pour établir un diagnostic des progrès accomplis vers les objectifs 2015 de l'EPT et pour mettre en évidence les tendances émergentes qui façonneront sans doute le nouvel agenda Éducation 2030 pour la région. • Aide aux États membres pour l'élaboration de leurs rapports nationaux d'évaluation : réception de 22 rapports de pays de la région LAC (publiés sur la page Web de l'EPT). • 1 rapport régional d'évaluation de l'EPT (publié sur la page Web de l'EPT). • L'OREALC a fini de publier 9 notes d'orientation sur des questions relatives à l'après-2015.	
					Principal résultat	Indicateurs de performance	Cible		
					Informations sur l'EPT dans la région LAC (diagnostic et enjeux)	1 rapport sur le GEQAF ; 1 rapport sur le système éducatif multiculturel de Bolivie ; 1 rapport sur le système éducatif du Nicaragua	1 rapport par pays impliqué		

Code budgétaire	Titre	Personne responsable	Allocation budgétaire	Brève description	Résultats escomptés	Indicateurs de performance	Cible	Rapport d'activité	Observations
7210155011S TG	(ER5 LAC) Stratégie régionale relative aux enseignants dans la région LAC	Paz Portales	89.000,0	La « Stratégie régionale relative aux enseignants dans la région LAC » a pour objectif stratégique d'influencer, au niveau régional, l'élaboration de politiques relatives aux enseignants et à la profession enseignante tout en redonnant à l'UNESCO sa place d'institution chef de file dans ce domaine. Pour la mise en œuvre de la 3 ^e phase de la stratégie régionale, les principaux objectifs seront : a) produire des informations régionales pertinentes au sujet des performances des enseignants ; b) produire des connaissances pertinentes sur les aspects essentiels relatifs à la qualité des performances des enseignants ; c) fournir une assistance technique aux pays pour la mise en œuvre des principes directeurs de l'UNESCO sur les politiques relatives aux enseignants (produits lors des 1 ^{ère} et 2 ^e phases)	1. Les autorités compétentes des pays de la région connaissent et utilisent les savoirs et informations produits par l'UNESCO dans le cadre de la stratégie régionale relative aux enseignants dans la région LAC pour concevoir des politiques favorables au renforcement des performances des enseignants	1. Rapports techniques sur des aspects essentiels pour l'élaboration de politiques favorables au renforcement des performances des enseignants 2. Documents/plans d'intervention basés sur les connaissances et informations produites par l'UNESCO, pour la mise en œuvre de nouvelles politiques sur les enseignants dans les pays de la région	1. Connaissances et informations sur les aspects essentiels relatifs à la qualité des enseignants dans la région LAC, au minimum sur : « le leadership dans le domaine de l'éducation » ; « l'utilisation des TIC au service des résultats d'apprentissage ». Systématisation d'au moins 20 nouvelles bonnes pratiques. 2. Mise en œuvre par au moins 2 pays de la région d'interventions conçues avec l'aide de l'UNESCO (missions techniques pour la planification)	Produits a) Une étude régionale sur l'état d'avancement actuel des politiques relatives à la formation et au perfectionnement professionnel des enseignants dans le domaine de l'éducation de la petite enfance en Amérique latine et dans les Caraïbes a été menée à bien et est en cours de révision. Entre janvier et mars 2015, des groupes nationaux de discussion sur les enseignants de l'éducation de la petite enfance ont été organisés dans chaque pays. b) Un document de travail sur l'évaluation de la profession et de la carrière d'enseignant visant à analyser les efforts récemment déployés en Amérique latine et dans les Caraïbes, et dans d'autres pays dont le système éducatif est efficace, est terminé et va être publié c) Le document « Registre d'exemples notables de politiques relatives aux enseignants en Amérique latine » a été publié et diffusé parmi les parties prenantes de la région LAC, notamment les représentants des ministères de l'éducation, la société civile, les universités etc. d) Le document « Thèmes essentiels pour la formulation de nouvelles politiques relatives aux enseignants en Amérique latine et dans les Caraïbes : le débat actuel » a été publié et diffusé parmi les parties prenantes de la région LAC, notamment les représentants des ministères de l'éducation, la société civile, les universités etc. e) Une réunion technique régionale sur la stratégie régionale de l'UNESCO relative aux enseignants dans la région LAC a été organisée à São Paulo (Brésil) les 22 et 23 juin 2015 avec la participation de 22 pays : Argentine, Belize, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Cuba, Curaçao, El Salvador, Grenade, Guatemala, Îles Vierges britanniques, Jamaïque, Mexique, Paraguay, Panama, Pérou, République bolivarienne du Venezuela, République dominicaine, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Sint Maarten, Suriname. Résultats : 1. L'UNESCO dirige une étude sur les politiques relatives à la formation et au perfectionnement professionnel des enseignants dans le domaine de l'éducation de la petite enfance en Amérique latine et dans les Caraïbes. Un projet avancé a été présenté afin d'inclure les contributions des parties prenantes concernées lors d'une réunion régionale organisée à Sao Paulo (Brésil) les 22 et 23 juin 2015. La réunion a bénéficié du soutien du Bureau de l'UNESCO à Brasilia et de la Fondation Carlos Chagas. Lors de la	
					Principal résultat	Indicateurs de performance	Cible		
					1. Rapports de l'UNESCO sur les questions clés relatives aux performances des enseignants dans la région LAC avec des connaissances, informations et données pertinentes pour la prise de décisions ; assistance technique fournie aux ministères de l'éducation	Rapports techniques sur les questions clés Rapports d'assistance technique	Rapports sur « le leadership dans le domaine de l'éducation » et « l'utilisation des TIC au service des résultats d'apprentissage ». Systématisation d'au moins 20 nouvelles bonnes pratiques		
					Principal résultat	Indicateurs de performance	Cible		
					2. Rapports techniques (issus d'ateliers)	Organisation et tenue de séminaires avec la participation d'enseignants d'institutions partenaires.	Rapports sur « le leadership dans le domaine de l'éducation » et « l'utilisation des TIC au service des		

Code budgétaire	Titre	Personne responsable	Allocation budgétaire	Brève description	Résultats escomptés	Indicateurs de performance	Cible	Rapport d'activité	Observations
							résultats d'apprentissage ». Systématisation d'au moins 20 nouvelles bonnes pratiques	réunion, il a été reconnu que ce document constituait un cadre de référence pour les responsables politiques. 2. Un document de travail sur la profession et la carrière d'enseignant est prêt et en cours de publication. Ce document constitue une référence sur le sujet dans la région et compte parmi les publications élaborées dans le cadre la stratégie régionale relative aux enseignants dans la région LAC.	
					Principal résultat	Indicateurs de performance	Cible		
					2. (MTV) Mettre au point un séminaire sur les programmes de recherche en éducation et un autre destiné à analyser les programmes des instituts de formation pédagogique des instituts partenaires	Organisation et tenue de séminaires avec la participation d'enseignants d'institutions partenaires.	2 séminaires, production de la version préliminaire des rapports techniques	3. Les résultats des phases I et II du projet sont diffusés en continu. Ces actions permettent à l'UNESCO de maintenir la visibilité des questions relatives aux enseignants dans l'agenda régional de l'éducation. 4. La réunion technique régionale organisée à São Paulo (Brésil) les 22 et 23 juin 2015 dans le cadre de la stratégie régionale de l'UNESCO relative aux enseignants dans la région LAC a permis le partage d'informations, de réflexions, d'expériences et d'idées pertinentes. Elles seront toutes prises en considération dans le document final qui sera élaboré collectivement dans la région LAC.	
					Principal résultat	Indicateurs de performance	Cible		
					1. Rapports techniques (issus d'ateliers)	1. Organisation et tenue de séminaires avec la participation d'enseignants d'institutions partenaires.	2 séminaires, production de la version préliminaire des rapports techniques	Défis, enseignements tirés et mesures correctives : Les principaux défis à relever pendant la troisième phase du projet consistent à maintenir la motivation des Ministres de l'éducation dans la région pour garantir leur participation à toutes les activités qui doivent être mises en œuvre pendant la seconde moitié de 2015, ainsi qu'à utiliser les produits obtenus pendant toutes les phases mises en place au titre du projet. Mesures de durabilité et rapport coût-efficacité La participation active des ministères de l'éducation de la région à toutes les étapes et actions du projet constitue la base d'un processus qui est durable à moyen terme et à long terme, et qui repose sur les réseaux de coopération établis dans la région. Contribution aux résultats du C/5 Ce projet contribue au résultat escompté n 5 : Renforcement des capacités nationales pour l'élaboration et la mise en place de politiques et de stratégies relatives aux enseignants en vue d'améliorer la qualité de l'éducation et de promouvoir l'égalité des genres.	

(Source: bureau de Santiago)