



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

Conseil exécutif

Deux-centième session

200 EX/20.INF.3
PARIS, le 30 août 2016
Anglais et français seulement

Point 20 de l'ordre du jour provisoire



NOUVEAUX AUDITS DU COMMISSAIRE AUX COMPTES

RAPPORT D'AUDIT DU SECTEUR COMMUNICATION ET INFORMATION (CI)

Résumé

Conformément à l'article 12.4 du règlement financier, le Commissaire aux comptes présente son rapport d'audit du Secteur Communication et Information. La synthèse de ce rapport et le commentaire de la Directrice générale sont présentés dans le document 200 EX/20 Partie III.



<p>Cour des comptes</p> 	<p>AUDIT EXTERNE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ÉDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE</p>	
---	--	---

RAPPORT D'AUDIT DU SECTEUR COMMUNICATION ET INFORMATION

Référence Cour des comptes : UNESCO-2016-10

TABLE DES MATIÈRES

I.	OBJECTIF ET CHAMP DE L’AUDIT	1
II.	RESUME DES RECOMMANDATIONS	2
III.	OBSERVATIONS D’AUDIT	4
A.	La gouvernance du secteur	4
B.	La stratégie du secteur	8
C.	La gestion budgétaire	14
D.	La gestion des ressources humaines.....	20
E.	La gestion du portefeuille d’activités et de projets.....	27
F.	La mobilisation des ressources.....	34
G.	La gestion des relations avec le terrain.....	40
H.	Les programmes à gouvernance spécifique (PIDC et PIPT)	47
IV.	REMERCIEMENTS.....	56

I. OBJECTIF ET CHAMP DE L'AUDIT

1. Une équipe de trois auditeurs a réalisé un audit du secteur Communication et Information (CI) au Siège entre le 4 et le 15 avril 2016. L'audit a porté principalement sur la gestion et les activités de ce secteur au cours du biennium 2014-2015. Dans certains cas, les opérations effectuées antérieurement ont été considérées et, lorsque nécessaire, un éclairage sur le biennium 2016-2017 a été donné.
2. L'audit d'un secteur de programme (*programme sector*) de l'Organisation est une première pour l'auditeur externe, qui n'avait auparavant réalisé que des audits portant sur des divisions de secteurs.
3. L'audit a été conduit selon les normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI¹), arrêtées par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle (INTOSAI²) 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.
4. 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 sous-directeur général (*Assistant Director General, ADG*) du secteur CI le 15 avril 2016. Celui-ci a apporté ses premières remarques sur les projets de recommandations et reçu une version provisoire du rapport le 25 avril 2016. Les observations et recommandations qui suivent sont présentées après que le secteur ait présenté par écrit ses commentaires et observations le 12 mai 2016.

¹ Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

² Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

II. RESUME DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1. L'auditeur externe recommande de définir plus précisément les responsabilités et les attributions d'un secteur de programme dans le Manuel administratif.

Recommandation n°2. L'auditeur externe recommande d'établir des lettres de mission de la Direction générale aux sous-directeurs généraux lors de leur nomination et de ces derniers aux directeurs des divisions placées sous leur autorité.

Recommandation n°3. L'auditeur externe recommande de mettre en place une procédure ou une méthodologie claire pour le travail intersectoriel comme demandé par la Conférence générale.

Recommandation n°4. L'auditeur externe recommande de vérifier la bonne mise en place de la revue d'évaluation des Objectifs principaux (MLA - *Main Lines of Action*) et Résultats attendus (ER - *Expected Results*) d'ici 2017 demandée par la résolution de la Conférence générale du 17 novembre 2015.

Recommandation n°5. L'auditeur externe recommande de mettre en place un outil permettant le suivi synthétique et semestriel des indicateurs de performance et des cibles 2017 à partir de l'application SISTER.

Recommandation n°6. L'auditeur externe recommande de veiller au rattachement au secteur CI du poste de P4 précédemment affecté à New York et éviter de répéter une situation d'emploi de personnel non conforme aux états budgétaires.

Recommandation n°7. L'auditeur externe recommande d'améliorer la qualité des évaluations de performance des agents du secteur, notamment par la fixation systématique d'objectifs précis et personnalisés.

Recommandation n°8. L'auditeur externe recommande de doter les secteurs d'un outil de suivi consolidé de l'ensemble des contrats conclus par le Siège et le terrain, regroupant les financements ordinaires et extrabudgétaires.

Recommandation n°9. L'auditeur externe recommande d'établir, avec le concours du secteur Relations extérieures et de l'information du public (ERI), un tableau de bord des publications du secteur CI permettant de mesurer leur impact réel.

Recommandation n°10. L'auditeur externe recommande d'élaborer un plan d'action plus ambitieux du secteur CI en matière de mobilisation des ressources, qui se fonde sur une analyse rigoureuse des « produits » du secteur, des terrains de leur mise en œuvre et des profils des donateurs potentiels.

Recommandation n°11. L'auditeur externe recommande de mieux identifier les responsabilités en matière de mobilisation des ressources au sein des équipes du Siège en fixant des objectifs aux directeurs, aux chefs de section et aux directeurs de bureau de terrain disposant d'un spécialiste du secteur CI.

Recommandation n°12. L'auditeur externe recommande de mieux associer les secteurs de programme à l'évaluation de la performance des agents du terrain qui relèvent de leur budget.

Recommandation n°13. L'auditeur externe recommande de mettre à jour la base des projets du programme international pour le développement de la communication (PIDC) pour les années 2014 et 2015.

Recommandation n°14. Sans remettre en cause les actions menées, l'auditeur externe recommande de présenter au Conseil exécutif une étude sur les coûts et les avantages du maintien d'une gouvernance spécifique du programme international pour le développement de la communication (PIDC).

Recommandation n°15. L'auditeur externe recommande d'inviter les Etats membres du Conseil du programme Information pour tous (PIPT) à procéder à l'élaboration et à l'adoption d'un plan stratégique du programme PIPT pour les années à venir, qui permette de mettre en évidence les apports concrets du programme par rapport aux autres activités du secteur CI dans les mêmes domaines.

III. OBSERVATIONS D'AUDIT

A. LA GOUVERNANCE DU SECTEUR

1. Définition d'un secteur de l'Organisation

5. Le secteur CI a été créé lors du 26^{ème} biennium (1992/1993), sous l'appellation de « secteur de la communication, de l'information et de l'informatique », pour mettre en œuvre la stratégie décidée par la 25^{ème} Conférence générale de l'Organisation en novembre 1989. Il constitue depuis l'un de ses cinq secteurs de programme sans être, comme on le présente souvent, « le plus petit secteur de programme de l'Organisation » : il a ainsi représenté **4,7 % des dépenses ordinaires** du biennium 2014/2015 et concentre la même proportion du budget (*expenditure plan*) du présent biennium, ce qui le place au 4^{ème} rang des secteurs, avant celui consacré aux sciences humaines et sociales (SHS).
6. La **définition des responsabilités d'un secteur** de programme est relativement laconique au sein de l'Organisation. Si les documents stratégiques les identifient clairement, les textes normatifs de base (*Basic Texts*, édition 2016) ne mentionnent pas cette notion, pas plus que le Manuel des ressources humaines (*Human Resources Manual*) ou les règlements du personnel (*Staff Regulations and Staff Rules*). Le Manuel administratif (chapitre 1.5 *Secretariat*) se borne à indiquer que « le secrétariat est divisé en secteurs responsables pour les programmes, l'administration et les relations extérieures », que ces secteurs sont dirigés par des sous-directeurs généraux (*Assistant Director General - ADG*) et divisés en *bureaux*, *offices* et divisions. Les responsabilités des secteurs sont certes mentionnées dans divers chapitres de ce Manuel (par exemple, 2.2. *Programme and Budget*, 2.4 *Work Plans*, 8.2 *Programme Documents*, etc.) mais de manière assez incomplète et dispersée.
7. Les secteurs de programme sont pourtant les acteurs-clés de l'Organisation pour mettre en œuvre les grands programmes décidés et financés par les Etats membres. Depuis le 31^{ème} biennium (2002/2003), chaque secteur est ainsi responsable d'un grand programme thématique. Une clarification de leurs responsabilités vis-à-vis des bureaux de terrain ou des mécanismes d'arbitrage entre secteurs impose une définition complète de leur mandat. Celle-ci est également nécessaire pour permettre à l'Organisation de mieux appréhender leur responsabilité en matière de pilotage des agents de terrain qui leur sont rattachés et de mobilisation des ressources extrabudgétaires.

Recommandation n°1. L'auditeur externe recommande de définir plus précisément les responsabilités et les attributions d'un secteur de programme dans le Manuel administratif.

2. Pilotage du secteur

8. Le secteur CI est placé sous la responsabilité d'un **sous-directeur général** (ADG) comme chaque secteur de l'Organisation. Les fonctions d'ADG/CI étaient assumées par Mr Janis Karklins du 30 juin 2012 à décembre 2013. Depuis le départ de ce dernier, la fonction est demeurée vacante jusqu'en février 2016, date de nomination du nouveau responsable.
9. Le pilotage du secteur CI a fait face à d'importants défis au cours des dernières années dans un contexte de réforme et de contraintes financières globales pour l'Organisation. A

l'automne 2013, la Directrice générale a proposé, lors de l'examen du document de stratégie à moyen terme 37 C/4 2014-2021³, de réaligner les programmes thématiques, notamment en proposant une **fusion des grands programmes Communication et Culture** afin de faire face aux contraintes budgétaires et à la demande des Etats membres de formuler des propositions innovantes faisant face à la situation. Suite à l'examen par les Etats de ces propositions préliminaires, une reformulation leur a été soumise à leur demande, visant à maintenir le secteur et grand programme V comme secteur indépendant.

10. Le financement du poste d'ADG ayant néanmoins été supprimé dans le plan de dépenses en 2014, le secteur CI a été placé sous la responsabilité du Directeur général adjoint (DDG), M. Getachew Engida, de janvier 2014 à février 2016⁴.
11. Un nouvel ADG, M. Franck La Rue a été nommé le 22 février 2016⁵ et a pris ses fonctions fin mars 2016. Pour tardive qu'elle soit, une telle décision apparaît bienvenue afin de permettre un pilotage effectif du secteur et notamment de ses deux divisions, une visibilité accrue de celui-ci ainsi qu'une implication plus active dans la mobilisation des ressources.
12. Pas plus qu'ils ne disposent de fiches de poste (*job descriptions*), les ADG de secteur ne reçoivent pas traditionnellement de **mandat écrit** ou de lettre de mission de la Direction générale à l'occasion de leur nomination. Une telle pratique, commune dans de nombreuses organisations, pourrait se révéler pourtant utile pour mettre en œuvre plus efficacement les priorités de l'Organisation dans chaque secteur. Elle pourrait se décliner également en mandats ou lettres de même nature établis par les ADG pour les directeurs des divisions placées sous leur responsabilité, en complément de leurs fiches de poste (*job descriptions*). Ces orientations écrites permettraient de dégager des priorités d'action et constitueraient un des éléments d'appréciation de la manière de satisfaire aux évaluations (*performance agreements*) périodiques.
13. Selon le Manuel administratif, l'ADG du secteur CI, comme ses homologues, participe au *Senior Management Team* (SMT, réunions bimestrielles) et au *Programme Management Committee* (PMC, réunions mensuelles), ce dernier comité ayant notamment pour fonctions de promouvoir le « dialogue intersectoriel » et de veiller « à la cohérence et à l'intégration entre les programmes ».
14. Le management du secteur se fonde en pratique sur une réunion mensuelle des directeurs et des chefs de section (soit une dizaine de personnes), qui donne le plus souvent lieu à compte-rendu.
15. Les **délégations de signature** pendant les absences des responsables sont correctement effectuées par écrit. La liste des superviseurs (*supervisor officers*), qui compte huit personnes (directeurs de division, chefs de section, bureau exécutif et deux spécialistes de programme), est à jour et tient compte de la nomination du nouvel ADG. La liste des responsables des engagements de dépenses (*certifying officers*) est tenue à jour⁶ et raisonnablement limitée. Celle des ordonnateurs (*approving officers*) l'est également.
16. Le nouvel ADG, comme les ADG précédents, a délégué la passation des contrats à ses

³ 37 C/4, *Stratégie à moyen terme*, 2014-2021, page 7.

⁴ DG/Note 13/27 du 16/12/2013.

⁵ DG/Note/16/03 du 10/03/2016.

⁶ Dernière édition du 26/02/2016.

directeurs⁷ en fonction de leurs objectifs respectifs (MLA) et pour tous les montants inférieurs à 100 000 USD⁸.

Recommandation n°2. L'auditeur externe recommande d'établir des lettres de mission de la Direction générale aux sous-directeurs généraux lors de leur nomination et de ces derniers aux directeurs des divisions placées sous leur autorité.

3. Organisation interne du secteur

17. Le secteur CI a été réorganisé en mai 2011⁹ sur la base d'une proposition de celui-ci de décembre 2010. Cette nouvelle organisation a été confirmée en juillet 2013¹⁰. Elle est désormais fixée par la note du DG 14/35 du 17/05/2014.

18. Le secteur CI repose en conséquence depuis 2011 sur l'existence de **deux divisions composées chacune de spécialistes présents au Siège de l'Organisation, ainsi que de spécialistes situés dans les bureaux hors siège et travaillant de façon décentralisée pour les deux divisions**. Les directeurs respectifs de ces divisions, en fonction tous deux depuis environ cinq ans sont « responsables de l'administration de leurs divisions en accord avec les politiques, règles et règlements de l'Organisation »¹¹ ainsi que d'**une unité exécutive** et d'**une entité assurant l'administration** :

i) la division Liberté d'expression et développement des médias (*Freedom of expression and Media development*, FEM) résulte de la fusion de deux divisions antérieures. Elle ne compte plus que deux sections (Liberté d'expression (FOE) et Développement des médias et société (MAS)) et le secrétariat du programme international pour le développement de la communication (PIDC). Cette division compte actuellement 15 postes (38 C/5 approuvé), dont l'un (P3) est vacant et en cours recrutement ;

ii) la division Sociétés de l'information (*Knowledge Societies Division*, KSD) ne porte ce titre que depuis mai 2011. Elle compte deux sections (Application des TIC (ICT) et Accès universel et préservation (UAP)). Cette division compte actuellement 16 postes (38 C/5 approuvé), dont aucun n'est vacant. L'un des deux emplois de chef de section (KSD/ICT) est assuré par le directeur de la division depuis 2011 ;

iii) l'unité exécutive (*Executive Office*, EO) est dirigée par un agent de niveau P5 et compte cinq postes (38 C/5 approuvé), dont trois sont vacants (P1, G4 et G3), le recrutement de leur titulaire en étant à son étape finale ;

iv) l'unité administrative (*Administrative Unit*, AO) compte six postes (38/C5 approuvé), dont aucun n'est vacant. Elle est animée par un responsable administratif (*Administrative Officer*) ;

v) les spécialistes de programme des bureaux hors-Siège représentent 31,5 postes, approuvés par la Conférence générale dans son scénario à 667 MUSD et son plan de dépenses associés à 518 MUSD.

19. Cette organisation interne apparaît adaptée à la conduite du grand programme V.

⁷ Note du 11/03/2016.

⁸ Dollar des Etats-Unis

⁹ DG/Note/11/18, *Restructuration du Secteur de la communication et de l'information pour renforcer l'exécution du programme*, 20/05/2011.

¹⁰ Note ADG/CI à BSP et HRM du 29/07/2013.

¹¹ Chapitre 5.1 du Manuel.

Néanmoins, une plus grande synergie entre les deux divisions permettrait de renforcer la mise en œuvre intégrée des différents axes du grand programme V.

Tableau 1 : Mandat des entités du secteur CI

FEM : promotion de la liberté de circulation de l'information (liberté de l'information, liberté de la presse)

. Sensibilisation des gouvernements, des institutions publiques et de la société civile (y compris *World Press Freedom Day*).

. Assistance des Etats membres pour développer des normes et des instruments légaux pour la liberté de la presse et la liberté de l'information.

. Supervision de l'état de la sécurité des journalistes (y compris l'impunité à l'égard de la violence contre les journalistes).

. Promotion de la diversité des sources, des contenus et des publics dans des médias ; en particulier de l'égalité des genres dans des médias, la production médiatique par des jeunes, l'inclusion des minorités ou populations vulnérables, les médias en situation d'urgence et de catastrophes.

. Promotion du pluralisme des médias, la diversité des supports, notamment des médias de proximité ; célébration de la Journée mondiale de la radio.

. Assistance des états membres pour le développement des politiques et pratiques en matière d'éducation aux médias et à l'information.

. Mobilisation du soutien international pour le programme PIDC et assistance des Etats membres dans le développement de médias libres, indépendants et pluralistes (*Media Development Indicators*).

. Élaboration de normes pour l'éducation des journalistes et pour le soutien des médias au service d'un dialogue inclusif y compris dans les situations de conflit.

- KSD : coordination de la contribution de l'UNESCO au suivi du Sommet mondial de la société de l'information (WSIS) pour améliorer la qualité et l'accès à l'éducation, développer la connaissance scientifique, promouvoir l'accès ouvert aux résultats de recherches scientifiques et renforcer les communautés locales

. Promotion des logiciels et produits internet ouverts et gratuits également pour les personnes handicapées.

. Protection et numérisation de l'héritage documentaire (*Memory of the World Programme*).

. Développement des archives numériques (*World Digital Library*).

. Secrétariat du programme PIPT.

- EO :

. Coordination de la programmation, consolidation et harmonisation de la stratégie à moyen terme de huit ans (C/4) ainsi que du programme et budget, y compris les postes, les activités (C/5), et leurs plans de travail biennaux correspondants.

. Coordination des services d'information.

. Coordination des activités de formation.

- Conseillers du secteur sur le terrain : promotion de la stratégie du secteur CI à travers des interventions sur les programmes.

Géré conjointement sous l'autorité de l'ADG/CI en consultation les Directeurs et le bureau exécutif de CI.

-AO :

. Gestion de l'administration financière et des ressources humaines et suivi de leur bonne mise en œuvre.

Source : DG/Note 11/18 du 20/05/2011.

B. LA STRATEGIE DU SECTEUR

1. Positionnement stratégique du secteur

20. A la différence de certains secteurs de programme comme Culture et Education, le secteur CI ne bénéficie pas de l'assise que peuvent procurer de grandes conventions internationales des Nations Unies, comme celles suivies par le secteur Culture, ou des programmes-clés des Nations Unies.
21. Le secteur est cependant directement concerné par trois des objectifs de développement durable (*Sustainable Development Goals*) arrêtés en septembre 2015 à l'horizon pour 2030 et en particulier par l'objectif n°16 *Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques, l'accès de tous à la justice et des institutions efficaces*. Il est même parvenu à insérer deux de ses cibles (*targets*) dans le sous-objectif SDG 16.10 *Ensure public access to information and protect fundamental freedoms, in accordance with national legislation and international agreements* portant respectivement sur le nombre de cas de journalistes arrêtés ou tués (16.10.1) et sur le nombre de pays ayant adopté des dispositions favorables à l'accès public à l'information (16.10.2).
22. Il revient aux secteurs de programme de préparer et de mettre en œuvre, avec le concours de BSP, les éléments de la **stratégie pluriannuelle** C/4, établie pour trois bienniums¹². La stratégie en vigueur¹³ a été adoptée par la Conférence générale à l'automne 2013. Alors que la précédente¹⁴ en comptait trois, cette stratégie n'assigne au secteur CI qu'un seul de ses neuf objectifs stratégiques (OS) - l'OS 9 *Promoting freedom of expression, media development and access to information and knowledge* - bien qu'il soit rappelé que « les objectifs stratégiques ne soient pas liés de manière unidimensionnelle unilatérale à un programme ou à une compétence »¹⁵. Le secteur CI contribue certes également aux OS 1 et OS 6 grâce à certaines de ses activités.
23. Le secteur a présenté à l'automne 2015, devant la 38^{ème} session de la Conférence générale, sa **stratégie en cinq points** : concentration sur les points très spécifiques (*very specific areas*) du mandat, renforcement des domaines-clés (*core areas*), accroissement de la communication avec les Etats membres, développement de partenariats avec le secteur privé et les autres parties prenantes, appui sur la programmation et le budget axés sur les résultats. Cette orientation vers un recentrage et vers une recherche de financements externes paraît très utile mais ses résultats n'ont pu encore être mesurés.
24. Devant la même Conférence générale, le secteur a exposé la manière dont il prenait en compte les priorités Afrique et Parité (*Gender*) de l'Organisation. La priorité Afrique recouvre 19,4 % des allocations du grand programme V du budget ordinaire du 37 C/5 et, désormais, 19,9 % de celles du biennium 38 C/5, soit une position moyenne par rapport aux autres secteurs mais 31,5 % des programmes de travail (*work plans*) lui sont consacrés, soit une proportion supérieure aux autres secteurs. La priorité Parité est reflétée dans 60 des *work plans* du grand programme V, soit une proportion comparable à celle du secteur SHS¹⁶.

¹² Cf. chapitre 2.1 *Stratégie à moyen terme*.

¹³ 37 C/4 *Stratégie à moyen terme*, 2014-2021.

¹⁴ 34 C/4 *Stratégie à moyen terme*, 2008-2013.

¹⁵ 37 C/4.

¹⁶ Cf. *memo* BSP/2015/100 *Review of 38 C/5 WP and allotment of 2016 Budget* du 07/12/2015.

2. Inscription de l'activité du secteur dans la stratégie à moyen terme et articulation avec les autres secteurs de programme

25. L'OS 9 de la stratégie à moyen terme C/4 se décline en quatre domaines : la liberté d'expression, l'accès à une éducation de qualité pour tous, le respect de la diversité linguistique et culturelle et l'accès universel à l'information et à la connaissance. La Conférence générale a cependant approuvé dans son document 37 C/4 *Approved 13 sous-objectifs (items)* relevant de cet objectif à l'automne 2013, valables pour la présente période biennale.

Tableau 2 : Objectif stratégique n°9
Promouvoir la liberté d'expression, le développement des médias et l'accès à l'information et à la connaissance

Sous-objectif	Objet	Activités
(i)	Liberté d'expression	<i>Journée mondiale de la liberté de la presse, Prix mondial de la liberté de la presse</i>
(ii)	Sécurité des journalistes	<i>Plan d'action des Nations Unies sur la sécurité des journalistes</i>
(iii)	Développement de médias libres, indépendants et pluralistes	
(iv)	Promotion du pluralisme et de la diversité des médias	<i>Médias de proximité et de service public, Journée mondiale de la radio, médias par des jeunes, médias en situation d'urgence et de catastrophes</i>
(v)	Egalité des genres dans les médias	<i>Indicateurs d'égalité de genre dans des médias, agenda académique pour le genre et des médias, plan d'action pour l'égalité des genres dans des médias</i>
(vi)	Promotion de l'accès aux médias	<i>Education aux médias et à l'information</i>
(vii)	Promotion de médias libres, indépendants et pluralistes via le PIDC	<i>PIDC</i>
(viii)	Renforcement des médias	<i>Indicateurs de développement des médias</i>
(ix)	Soutien à la formation des journalistes	<i>Programmes modèle</i>
(x)	Réduction de la fracture numérique	<i>Initiative pour les ressources éducatives libres (REL), Stratégie d'accès libre</i>
(xi)	Accès à l'information et à la connaissance par de moyens numériques alternatifs	<i>Les TIC au service des personnes handicapées, YouthMobile, Cadre de compétences des enseignants en matière de TIC (ICT-CFT), Logiciel libre et Open Source (FOSS)</i>
(xii)	Construction de sociétés de la connaissance	<i>Mise en œuvre des résultats du Sommet mondial sur la société de l'information (SMSI), Programme Information pour tous (PIPT), Le multilinguisme dans le cyberspace</i>
(xiii)	Préservation de l'héritage documentaire	<i>Programme Mémoire du monde</i>

Source : Auditeur externe d'après 37 C/4.

26. Certains de ces sous-objectifs apparaissent cependant comme **communs et interdépendants** entre eux. Par exemple, l'éducation des journalistes relève à la fois des sous-objectifs (iii) (iv) (v) et (ix). De la même manière, la promotion de médias libres, indépendants et pluralistes est assurée via les sous-objectifs (iii), (iv) (v) et (vi). Cette convergence limite la possibilité de fixer des indicateurs indépendants pour chaque sous-objectif. Selon le secteur, cette convergence n'entrave cependant pas l'existence d'indicateurs distincts pour les différents sous-objectifs.

27. Comme le préconise le Manuel administratif¹⁷, la préparation du programme présenté au Conseil exécutif (C/5) doit favoriser « l'**intersectorialité** et l'**interdisciplinarité** ». Cette ambition a été récemment réexprimée par la résolution 38 C/104 10.c. Or, plusieurs des sous-objectifs assignés au secteur CI paraissent en réalité partagés avec d'autres

¹⁷ Chapitre 2.2 du *Programme et budget*.

secteurs de l'Organisation et pourraient donner lieu à des projets intersectoriels, par exemple, dans le domaine de l'éducation de qualité pour tous, qui intéresse à l'évidence le secteur Education, dans celui de l'« incitation des journalistes à informer sur la science, le développement et la gouvernance démocratique » (*item* (ix) de l'OS 9), qui intéresse le secteur Sciences, ou dans celui de la préservation de l'héritage documentaire mondial (*item* (xiii) de l'OS 9), qui intéresse le secteur Culture. Plusieurs des opérations-phare du secteur tels que la protection et la numérisation de l'héritage documentaire, les programmes Mémoire du monde (*Memory of the World*) ou les travaux sur la jeunesse et l'internet (*Youth and the Internet*) afin de prévenir la radicalisation paraissent également relever de coopérations avec d'autres secteurs (en l'espèce des secteurs Education, Culture et Sciences humaines et sociales).

28. Une clarification de certains des sous-objectifs attribués au secteur CI dans le cadre de son objectif stratégique SO 9 du C/4 paraît d'autant plus nécessaire que **certaines entités de secteurs paraissent concurrentes**, comme la section KSD/ICT du secteur CI et la section ED/PLS/ICT du secteur Education, sans qu'un clair partage de leurs activités existe. Ces frictions se sont notamment manifestées en 2015 lors du montage de certains projets extrabudgétaires (Fondation coréenne, Fondation HEWLETT). Ces difficultés sont dues à l'évolution des priorités de l'Organisation (notamment dans les liens entre les nouvelles technologies de communication (NTC) et l'éducation, les NTC et les transformations sociales, les NTC et les jeunes, les NTC et le défi de la radicalisation, les NTC et l'autonomisation des personnes handicapées) et des demandes des Etats membres correspondant à des défis croissants spécifiques. Ceci a nécessité une action intersectorielle accrue, qui correspond également à l'approche de l'Agenda 2030.
29. Au vu de l'existence de ces difficultés et de la demande accrue d'une action intersectorielle, une procédure permettant d'articuler concrètement l'action de chaque secteur de programme dans la mise en œuvre de leur programme de travail et, si nécessaire, de régler les conflits d'attribution entre secteurs, paraît hautement nécessaire. Celle-ci devrait être confiée au *Program Management Committee* du Siège, récemment relancé conformément aux recommandations formulées en 2015 par IOS sur la gestion des projets.

Recommandation n°3. L'auditeur externe recommande de mettre en place une procédure ou une méthodologie claire pour le travail intersectoriel comme demandé par la Conférence générale.

3. Fixation des objectifs (MLA) et des résultats attendus (ER)

30. Le secteur CI met en œuvre le **grand programme** Communication et information. Selon les dispositions en vigueur pour la préparation et l'adoption du budget C/5, ce programme est décomposé en objectifs principaux (*Main Lines of Action*, MLA). Après avoir compté trois MLA au cours du biennium 2012/2013, le programme V en comporte deux depuis le biennium 2014/2015. Chaque division du secteur gère l'un de ces MLA (liberté d'information et des médias, accès universel à l'information et à la connaissance), qui n'ont pas été modifiés pour le présent biennium.
31. Depuis le biennium 2014/2015, des **résultats attendus** (*expected results*, ER) ont été introduits. Au nombre de six en 2012/2013, ces ER ont été réduits à quatre dans le budget approuvé (*expenditure plan*) du biennium 2014/2015 sur la proposition du secteur¹⁸. Lors de l'adoption du programme du présent biennium en octobre 2015, les Etats membres ont cependant souhaité rétablir à nouveau leur nombre à six pour mieux

¹⁸ Note ADG/CI du 29/07/2013.

mettre en évidence les programmes PIDC et PIPT.

Tableau 3 : Objectifs principaux (Main Lines of Action) et Résultats attendus (Expected Results) du secteur CI

	36 C/5 2012-2013	37 C/5 2014-2015	38 C/5 2016-2017
MLA 1	<i>Promouvoir un environnement favorable à la liberté d'expression afin d'encourager le développement, la démocratie et le dialogue au service d'une culture de la paix et de la non-violence</i>	<i>Promouvoir un environnement porteur pour la liberté d'expression, la liberté de la presse et la sécurité des journalistes, faciliter le pluralisme et la participation aux médias, et soutenir les institutions médiatiques viables et indépendantes</i>	<i>Promouvoir un environnement porteur pour la liberté d'expression, la liberté de la presse et la sécurité des journalistes, faciliter le pluralisme et la participation aux médias, et soutenir les institutions médiatiques viables et indépendantes</i>
ER 1	-	<i>Des politiques publiques et des pratiques favorables rendant l'environnement plus propice à la liberté d'expression, à la liberté de la presse, à la sécurité des journalistes et à l'autorégulation, sur les plates-formes médiatiques en ligne comme hors ligne, en particulier dans les pays sortant d'un conflit et les pays en transition</i>	<i>Adoption et/ou application par les États membres de politiques et cadres normatifs pertinents visant à assurer un environnement plus propice à la liberté d'expression, à la liberté de la presse et à la sécurité des journalistes</i>
ER 2	-	<i>Les institutions médiatiques pluralistes sont favorisées, y compris par l'adoption de politiques soucieuses de l'égalité des genres et par l'appui à des politiques et des pratiques consolidées visant les médias communautaires, les citoyens, notamment les jeunes, étant dotés de meilleures compétences grâce à une formation renforcée à la maîtrise des médias et de l'information</i>	<i>Amélioration du pluralisme des médias et autonomisation de leur public dans les États membres</i>
ER 3	-	<i>Consolidation de l'indépendance et de la viabilité d'institutions médiatiques nationales par des projets de PIDC novateurs, en prise sur les politiques et multiplicateurs de savoir, et par le renforcement des capacités des journalistes et des écoles de journalisme</i>	<i>Promotion du développement des médias par des acteurs locaux dans les États membres, dans le cadre du PIDC</i>
MLA 2	<i>Renforcer les médias libres, indépendants et pluralistes, la participation citoyenne et la communication attentive à l'égalité entre les sexes au service du développement durable</i>	<i>Favoriser l'accès universel à l'information et au savoir et leur préservation</i>	<i>Favoriser l'accès universel à l'information et au savoir et leur préservation</i>
ER4	<i>États membres soutenus dans le développement de médias libres, indépendants et</i>	<i>Promotion, dans les États membres, du programme Solutions libres pour les sociétés</i>	<i>Les États membres ont fait progresser l'accès universel à l'information</i>

	<i>pluralistes, reflétant la diversité de la société</i>	<i>du savoir (ressources éducatives libres, accès libre, logiciels libres et ouverts, plate-forme de formation libre, données libres, Open Cloud) et de l'accessibilité aux TIC, y compris pour les handicapés et pour toutes les langues</i>	<i>grâce au programme Solutions libres</i>
ER5	<i>Capacités des institutions de formation aux médias et d'enseignement du journalisme renforcées afin n qu'elles satisfassent aux critères d'excellence établis en ce qui concerne les compétences des journalistes en matière d'investigation et la prise en compte de la problématique de l'égalité entre les sexes dans les médias</i>	<i>Préservation du patrimoine documentaire sous toutes ses formes grâce à un Programme Mémoire du monde renforcé</i>	<i>Préservation du patrimoine documentaire par les États membres dans le cadre du Programme Mémoire du monde</i>
ER6	<i>Maîtrise des médias et de l'information accrue afin n que les citoyens fassent pleinement usage de leur droit à la liberté d'expression et à l'information, en tenant compte de l'accès et des besoins des femmes comme des hommes</i>	<i>Soutien aux États membres pour la mise en œuvre des résultats du SMSI et renforcement de l'accès universel à l'information, y compris par le biais du PIPT</i>	<i>Amélioration des capacités des États membres d'utiliser les TIC au service d'un développement durable fondé sur le savoir par la mise en œuvre des résultats du SMSI et des priorités du PIPT, en vue de l'édification de sociétés du savoir pluralistes et inclusives</i>
MLA 3	<i>Aider les États membres à autonomiser les citoyens par l'accès universel au savoir et la préservation de l'information, y compris le patrimoine documentaire</i>	-	-

Source : budget et programmes approuvés C/5 par la Conférence générale le 17/11/2015.

32. Comme pour les autres programmes, les ER font l'objet d'une priorité différenciée pour l'allocation de leurs ressources. Pour le présent biennium, les ER4 et ER5 font l'objet de la priorité maximale (A), tandis que les ER1 et ER2 font l'objet d'une priorité intermédiaire (B). Les deux ER (ER4 et ER6) relatifs aux deux programmes à gouvernance spécifique font l'objet d'une priorité réduite (C) dans le C/5. Ces priorités sont globalement conformes à celles du précédent biennium mais cette distinction ne paraît pas avoir eu des conséquences concrètes sur le financement.

33. Chacun des ER du secteur correspond à une de ses sections qui doit le mettre en œuvre. Le suivi des ER3 et ER6, ajoutés dans le 38^{ème} C/5, respectivement relatifs au PIDC et au PIPT, sera moins aisé compte tenu des liens entre l'activité de ces deux programmes avec le reste des activités du secteur et, pour le PIPT, de l'absence d'unité identifiée au sein de la division KSD.

34. La Conférence générale a demandé à la Directrice générale, dans sa résolution budgétaire sur le présent biennium, que d'ici 2017, une **revue (review) des MLA et des ER** soit effectuée, y compris pour les deux programmes intergouvernementaux, afin de « proposer leur poursuite, réorientation, y compris leur possible renforcement,

interruption ou achèvement, à partir de critères d'évaluation clairs ». Cet exercice paraît devoir être engagé dès maintenant.

Recommandation n°4. L'auditeur externe recommande de vérifier la bonne mise en place de la revue d'évaluation des Objectifs principaux (MLA - *Main Lines of Action*) et Résultats attendus (ER - *Expected Results*) d'ici 2017 demandée par la résolution de la Conférence générale du 17 novembre 2015.

4. Indicateurs de performance et objectifs quantitatifs

35. Depuis le précédent biennium, les résultats attendus (ER) sont déclinés en **indicateurs de performance** (*performance indicators*), auxquels sont associés des **cibles de référence** pour 2017 (*targets/benchmarks 2017*). Pour le présent biennium¹⁹, le secteur ne compte pas moins de 15 indicateurs de performance et de 36 cibles, portant le plus souvent sur un nombre de pays dans lesquels un progrès (organisation du *World Press Freedom Day*, renforcement du cadre juridique, développement de capacités, etc.) est recherché.

36. La fiabilité des quatre indicateurs de résultats suivants, retracés dans le PIR 199 EX/4 de mars 2016, a été contrôlée par les auditeurs. Aucune anomalie n'a été identifiée.

Tableau 4 : Suivi des indicateurs de performance

Indicateur contrôlé	Résultat attendu	Vérification effectuée
<i>Journée mondiale de la radio</i>	L'indicateur prévoit la tenue de WRD dans « au moins 40 pays » : 340 événements ont été conduits en 2015 dans 83 pays	Recensement des comptes-rendus d'évènements présentés sur le site worldradioday2015.crowdmap.com/reports
<i>Initiative Youthmobile</i>	Le projet, lancé en mars 2014, a donné lieu à réalisation dans 15 pays en 2015	Recensement des activités dans le <i>Youth Mobile Briefing 2015</i>
<i>Indicateurs de développement des médias</i>	Le projet prévoit l'établissement de MDI dans « au moins sept pays » : 4 ont été achevés et 7 autres pays sont en train de les mettre en œuvre	Consultation des « <i>MDI based assessments</i> » effectuée
Formation des enseignants à l'ICT	L'objectif d'« au moins 5 institutions de formation d'enseignants utilisant l' <i>ICT Competency Framework for Teachers</i> (ICT CFT) » a été atteint	Recensement des pays concernés

Source : Auditeur externe.

37. Ces indicateurs sont suivis dans l'application SISTER mais cette tâche nécessite une enquête des responsables du secteur lors de chaque bilan fait au Conseil exécutif. Une présentation synthétique semestrielle (tableau de bord), fondée sur le *reporting* dans SISTER, pourrait permettre au secteur de mieux s'assurer de l'atteinte des indicateurs de performance et des cibles.

Recommandation n°5. L'auditeur externe recommande de mettre en place un outil permettant le suivi synthétique et semestriel des indicateurs de performance et des cibles 2017 à partir de l'application SISTER.

¹⁹ PIR 199 EX/4 de mars 2016.

C. LA GESTION BUDGETAIRE

1. Cadre et procédure budgétaire

38. Le secteur CI dispose d'un budget identifié dans les documents budgétaires de chaque biennium (C/5) sous forme d'un grand programme (*Major Programme V*) institué en 1990 et qui recouvre l'ensemble de ses dépenses (personnel et opérations).
39. Le rôle du secteur de programme dans la programmation du budget ordinaire (RP) ne porte que sur la planification des activités et sur l'élaboration de la future structure des personnels (*staff costs*) du secteur, les coûts de ces derniers étant directement établis par BSP sur une base forfaitaire. La consultation interne (*brainstorming*) sur les priorités du biennium est lancée à l'été N-2 (août 2014 pour le biennium 2016/2017) : chaque division propose ses priorités du programme, consolidées par le bureau exécutif avec contribution (*input*) des bureaux de terrain.
40. Le projet de budget (*draft program*) est préparé par le secteur dans le cadre d'une enveloppe budgétaire définie par la DG. Il est soumis à BSP, avec l'exigence d'un délai souvent réduit. BSP recueille les suggestions des Etats membres sur ce projet et vérifie le respect de l'enveloppe budgétaire préétablie. Le montant de cette enveloppe a conduit le DDG (ADG par intérim) à se plaindre par écrit au DG lors du dernier exercice.
41. Ce budget est approuvé tous les deux ans par la Conférence générale sur la base d'une hypothèse de ressources. Pour le présent biennium, c'est l'hypothèse dite *Zero Nominal Growth plus 518 MUSD*, c'est-à-dire celle d'une stabilité des ressources du budget ordinaire en pouvoir d'achat qui a été adoptée lors de la résolution 54 de la Conférence générale. Comme tous les grands programmes depuis le C/5 du biennium 2014/2015, le budget et le programme ont été approuvés avec des priorités transversales : Afrique, égalité des genres, pays les moins avancés, petits pays insulaires en développement, jeunesse, segments vulnérables de la société, y compris peuples indigènes.

2. Budget du secteur CI

42. Le budget total initialement approuvé (C/5) par la 37^{ème} Conférence générale pour le biennium 2014/2015 s'est élevé à **37 138 800 USD**, décomposé entre des ressources de 23 513 000 USD (*expenditure plan*) pour le budget ordinaire (RP) et des ressources extrabudgétaires (EXB) de 13 625 800 USD, soit respectivement 63,3 % et 36,6 % du total. A ce montant initial s'est ajouté, pour le budget ordinaire du biennium précédent, un montant de 1 480 638 USD de ressources complémentaires (*additional allocations*).
43. Les dépenses du secteur sur le budget ordinaire se sont pour leur part élevées à 24 744 137 USD pour le biennium 2014/2015, soit **4,7 % des dépenses** de l'Organisation et légèrement plus que celles du secteur Sciences humaines et sociales²⁰. Ce montant est légèrement supérieur, de 417 416 USD, aux ressources affectées au programme de travail (*work plan*) du biennium.
44. Pour le biennium 2016/2017, le budget total approuvé (C/5) par la 38^{ème} Conférence générale s'est élevé à **40 364 300 USD**, décomposé entre des ressources de 23 651 700 USD (*expenditure plan*) sur le budget ordinaire (RP) et des ressources extrabudgétaires (EXB) de 16 712 600 USD, soit respectivement 59 % et 41 % du total. A la date d'avril 2016, ce montant représentait **4,3 % du budget** total prévu par

²⁰ 199 EX/4 Partie II d'avril 2016.

l'Organisation pour le biennium²¹.

**Tableau 5 : Budgets et dépenses des secteurs pour les 37ème et 38ème bienniums
(en dollars des Etats-Unis)**

Secteur	37 C/5 approuvé (653 M\$)			Plan de dépenses du 37 C/5 (507 M\$)				EXB	Total des ressources
	Fonctionnement	Personnel	Total	Fonctionnement	Personnel	Total	% du financement		
EDU	50 306 000	67 658 600	117 964 600	29 151 300	53 980 500	83 131 800	70,5	77 073 400	160 205 200
SC	19 223 100	43 181 000	62 404 100	11 349 800	33 502 000	44 851 800	71,9	188 331 000	233 182 800
SHS	11 251 400	21 945 600	33 197 000	5 745 700	18 113 800	23 859 500	71,9	2 181 100	26 040 600
CULT	15 277 700	38 844 000	54 121 700	8 001 100	32 897 800	40 898 900	75,6	43 550 100	84 449 000
CI	13 378 900	19 335 700	32 714 600	5 614 500	17 898 500	23 513 000	71,9	13 625 800	37 138 800

Secteur	38 C/5 approuvé (667 M\$)			Plan de dépenses du 38 C/5 (518 M\$)				EXB	Total des ressources
	Fonctionnement	Personnel	Total	Fonctionnement	Personnel	Total	% du financement		
EDU	73 051 800	51 386 000	124 437 800	31 872 500	51 386 000	83 258 500	66,9	84 573 700	167 832 200
SC	26 296 600	41 053 600	67 350 200	12 755 300	35 553 100	48 308 400	71,7	187 385 100	235 693 500
SHS	15 197 000	22 925 900	38 122 900	6 698 800	18 759 200	25 458 000	66,8	26 162 100	51 620 100
CULT	20 494 000	33 945 400	54 439 400	11 422 200	32 245 800	43 668 000	80,2	45 408 900	89 076 900
CI	15 705 600	18 666 600	34 372 200	6 458 300	17 193 400	23 651 700	68,8	16 712 600	40 364 300

Source : 37 et 38 C/5 approuvés.

3. Part relative du secteur CI dans le budget de l'Organisation

45. La part de ce secteur dans le budget ordinaire de l'Organisation, bien que modeste (avant-dernier rang des secteurs de programme) est en réalité constante depuis le biennium 2012/2013, soit 4,7 % du C/5.

Tableau 6 : Part relative du budget ordinaire de chaque secteur pour les 36ème, 37ème et 38ème bienniums

Secteur	36 C/5		37 C/5		38 C/5	
	Budget approuvé	Plan de dépenses	Budget approuvé	Plan de dépenses	Budget approuvé	Plan de dépenses
EDU	17,7 %	17,0 %	18,1 %	16,4 %	17,7 %	17,0 %
SC	9,0 %	8,7 %	9,6 %	8,8 %	9,0 %	8,7 %
SHS	4,5 %	4,3 %	5,1 %	4,7 %	4,5 %	4,3 %
CULT	8,0 %	7,8 %	8,3 %	8,1 %	8,0 %	7,8 %
CI	4,9 %	4,7 %	5,0 %	4,6 %	4,9 %	4,7 %

Source : 36, 37 et 38 C/5 approuvés.

46. Les **ressources extrabudgétaires** réellement mobilisées (*EB workplan allotments*) par le secteur pour le biennium 2014/2015 se sont élevées à 17,299 MUSD, soit 5 % du total reçu par l'Organisation²². La part relative des ressources extrabudgétaires prévues pour le secteur CI pour le présent biennium (41,4 %) demeure cependant inférieure à la part moyenne des ressources extrabudgétaires dans le budget de l'Organisation (45 %). Un

²¹ 199 EX/4 Partie II du 04/03/2016.

²² Cf. 199 EX/4 Partie II.

objectif conforme à cette moyenne conduirait le secteur à devoir rechercher un montant de 18,2 MUSD pour le biennium, soit un supplément d'1,5 MUSD.

4. Caractéristiques du budget du secteur CI

47. Après une **très forte chute apparente** entre les bienniums 2012/2013 et 2014/2015²³, le budget du secteur a retrouvé une certaine stabilité, progressant de 8,7 % dans l'actuel biennium. La croissance des ressources tirées du budget ordinaire a cependant été de seulement +0,6% mais celle-ci a été compensée par un bond des ressources extrabudgétaires (+22,7 %).

Tableau 7 : Evolution des ressources budgétaires (expenditure plan)

Secteur	36 C/5	37 C/5	38 C/5
EDU	-	+4,9 %	+0,2 %
SC	-	+11,0 %	+7,7 %
SHS	-	+18,6 %	+6,7 %
CULT	-	+12,6 %	+6,8 %
CI	-	+6,8 %	+0,6 %

Source : 36, 37 et 38 C/5 approuvés.

48. Le budget du secteur comporte une **part importante de coûts de personnel**²⁴. Cette part est cependant contenue depuis le biennium 2012/2013, ce qui a permis une croissance de la part des financements destinés aux opérations.

Tableau 8 : Composition du budget du secteur CI (en dollars des Etats-Unis)

Budget	36 C/5	37 C/5	38 C/5
Fonctionnement	4 010 250	5 614 500	6 458 300
Personnel	18 012 750	17 898 500	17 193 400
Hors Siège %	-	41,4 %	41,5 %
Siège %	-	58,6 %	58,5 %
Total RP	22 023 000	23 513 000	23 651 700
EXB	74 988 200	13 625 800	16 715 600
Total des ressources	97 011 200	37 138 800	40 367 300

Source : 36, 37 et 38 C/5 approuvés.

49. Une **part minoritaire du budget ordinaire** (41,5 % pour le présent biennium) est **décentralisée** dans le réseau. Cette part n'a pas été accrue depuis le biennium précédent et elle demeure inférieure à la moyenne de l'Organisation (63,7 % des ressources affectées (*allotments*) en 2015)²⁵. S'agissant des *work plans* du présent biennium, le secteur CI prévoit de répartir à parité (50/50) son activité entre le Siège et le terrain²⁶. Si l'on déduit du total du grand programme les charges communes pour le Siège, le taux de décentralisation pour le Secteur est cependant plus élevé et atteint le ratio prescrit de 55% pour le terrain et 45 % pour le Siège.

²³ Division par 2,6 du fait de la division par sept des ressources extrabudgétaires, liée à un mode de prise en compte plus réaliste des engagements de ressources extrabudgétaires.

²⁴ 76,1 % du budget ordinaire et 48,2 % du total des ressources pour le biennium 2014/2015.

²⁵ Cf. 199 EX/4 Partie II.

²⁶ Cf. *memo* BSP/2015/100 *Review of 38 C/5 WP and allotment of 2016 Budget* du 07/12/2015.

50. Les ressources du secteur comprennent celles de **deux comptes spéciaux** (*special accounts*) relatifs au PIDC et au PIPT. Ces « comptes spéciaux destinés à recevoir des fonds pour des objectifs clairement définis » sont, comme le prévoit le Manuel administratif²⁷, créés par le Directeur général. Le secteur doit préparer un *work plan* spécifique pour les activités financées et la section BFM/FAS doit produire chaque année un rapport financier (*Financial report*) sur l'emploi des fonds de chaque compte spécial.
51. Alors que ces comptes ont représenté 23 % (73,77 MUSD) des ressources (*allotments*) extrabudgétaires de l'Organisation au cours du précédent biennium²⁸, les recettes tirées des comptes spéciaux rattachés au secteur CI n'ont constitué que 8 % de ses ressources extrabudgétaires en 2015, soit le plus faible montant relatif parmi les secteurs²⁹.

5. Exécution du budget du secteur

52. L'exécution budgétaire des activités est suivie à travers des rapports mensuels (*implementation reports*) par le secteur. Celle-ci se déroule de manière satisfaisante. Sur la base des tableaux de bord les plus récents³⁰, le secteur CI se situe dans une **bonne moyenne en matière de gestion financière** au vu de différents paramètres (taux de dépenses, délais d'affectation des *Additional Allocations*, *Outstanding Travel Claims*, ...).

Tableau 9 : Exécution du budget ordinaire du secteur pour le biennium 2014/2015
(en millions de dollars des Etats-Unis)

	<i>Allocation</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Taux de dépense</i>
<i>Activités</i>	7,761	7,731	99,6 %
<i>Personnel</i>	16,565	17,013	102,7 %
<i>Total</i>	24,326	24,744	101,7 %

Source : *Tableau 1, 199 EX/4 INF*, mars 2016.

53. Le **taux d'exécution** élevé (101,7 %) des dépenses par rapport aux ressources affectées au programme de travail (*work plans allocations*) s'explique par des coûts de personnel plus élevés que les coûts standards utilisés pour l'élaboration du budget.
54. Les dépenses (*expenditure delivered/unliquidated*) sur ressources extrabudgétaires se sont élevées à 10 933 000 USD en 2014 et 11 472 000 USD en 2015. Elles marquent une progression depuis 2013³¹. Leur taux d'exécution a légèrement augmenté en 2015 par rapport à l'année précédente. S'élevant à 66,6 % en 2015, ce taux est supérieur à la moyenne de l'Organisation (64 %) ³².

6. Ventilation du budget du secteur par activités

55. Le budget approuvé du secteur se décompose en programmes de travail (*work plans*)³³, qui détaillent les activités prévues pour l'ensemble des activités financées (budget ordinaire et ressources extrabudgétaires). Les activités extrabudgétaires sont censées être prévues par un programme additionnel (*Complementary Additional Programme (CAP) of targeted/projected extrabudgetary activities*)³⁴. Selon le Manuel, l'ADG est responsable de la cohérence entre ces activités et le budget C/5. Il est prévu qu'il rende

²⁷ 5.2 *Comptes spéciaux*.

²⁸ Cf. 199 EX/4 Partie II.

²⁹ Cf. Memo BSP/2015/100 *Review of 38 C/5 WP and allotment of 2016 Budget* du 07/12/2015.

³⁰ 188 EX/4 Partie II et 199 EX/4 INF.3 d'avril 2016, *SMT Financial Management Report* de décembre 2015, *AO/EO Dashboard* de décembre 2014, *Financial Dashboard* de septembre 2015.

³¹ Cf. 199 EX/4 INF.3.

³² Cf. 199 EX/4 Partie II.

³³ Cf. 2.4 *Plans de travail* du Manuel administratif.

³⁴ Cf. 2.6 *CAP* du Manuel administratif.

compte tous les trimestres au Directeur général de l'exécution du *work plan* (programme implementation report).

56. Les **dépenses totales** (ordinaires et extrabudgétaires) du programme V se sont élevées pour le biennium précédent à **59 729 000 USD**³⁵, ce qui représente un peu plus de 10 % des ressources et dépenses du budget ordinaire de l'Organisation, mais seulement un peu plus de 5 % des ressources et dépenses de son budget extrabudgétaire sur la seule année 2015.

Tableau 10 : Ventilation des ressources et des dépenses du secteur (MP V) pour le biennium 2014-2015 (en millions de dollars des Etats-Unis)

	RP							EXB 2015				
	Total, Plan de dépenses	% du total	Allocation	% du total	Dépenses	% du total	Taux de dépense	Allocation	% du total	Dépenses	% du total	Taux de dépense
MLA 1	11,882	50,5	12,488	51,3	12,710	51,4	102 %	12,861	74,3	8,371	73,0	65 %
- ER1	8,028	34,1	6,972	28,7	7,129	28,8	102 %	7,720	44,6	5,104	44,5	68 %
- ER2	3,854	16,4	5,516	22,7	5,581	22,6	101 %	5,141	29,7	3,267	28,5	64 %
MLA 2	11,631	49,5	11,839	48,7	12,034	48,6	102 %	4,073	23,6	2,823	24,6	69 %
- ER3	5,874	25,0	5,886	24,2	5,981	24,2	102 %	1,995	11,5	1,544	13,5	77 %
- ER4	5,757	24,5	5,953	24,5	6,053	24,5	102 %	2,078	12,0	1,279	11,2	62 %
(1)	-	-	-	-	-	-	-	365	ns	278	ns	76 %
Total	23,513	100	24,327	100	24,744	100	101 %	17,299	100	11,472	100	66 %
% MP	10,9	-	10,4	-	10,5	-	-	5,5	-	5,7	-	-

Nota: (1) = Ressources extrabudgétaires non liées aux résultats escomptés.

Source : 199 EX/4.INF.3 de mars 2016.

57. La répartition des ressources et des dépenses du budget ordinaire est très équilibrée entre les deux MLA, l'ER1 ayant un poids dominant (34,1 % des *allocations*) légèrement atténué en dépenses (28,8 % des *expenses*). Le taux d'exécution des dépenses par MLA et ER1 est très homogène pour le budget ordinaire.

58. En revanche, pour le budget extraordinaire, il existe un fort **déséquilibre entre les deux MLA**, le MLA 1 représentant près des deux-tiers (74,3 % des *allocations* et 73,0 % des dépenses) du total. Le taux d'exécution des dépenses extraordinaires pour la seule année 2015 est inférieur à la moyenne pour l'ER4 (62 %). Postérieurement à la date de l'audit, le secteur indique cependant avoir reçu de nouveaux fonds pour un montant de 3 MUSD pour le MLA 2.

59. Au total, le MLA 1 a représenté plus de 55 % des dépenses du budget ordinaire du biennium précédent et du budget extraordinaire de 2015, l'ER1 en représentant à lui seul 33,8 % du total.

³⁵ Cf. 199 EX/4 INF.3.

7. Gestion des missions du secteur

Tableau 11 : Frais des missions (en dollars des Etats-Unis)

	35 ^{ème} biennium	36 ^{ème} biennium	37 ^{ème} biennium	37 ^{ème} biennium XB
Siège	596 524	226 710	496 461	357 444
Hors Siège	697 808	178 389	325 080	180 669
Total	1 294 332	405 099	821 541	538 113
Dépenses du budget opérationnel	12 598 000	4 511 000	7 731 000	13 625 800
Ratio Voyages/budget opérationnel	10,27 %	8,98 %	10,63 %	s.o.

Nota 1 : les missions des contractuels ne sont pas retracées en ce qu'elles sont incluses dans la rémunération du contrat, donc supportées par les contractuels eux-mêmes.

Nota 2 : pour les programmes extrabudgétaires, si le projet est géré par le Siège, les fonds ne sont pas décentralisés totalement aux bureaux et les frais de missions des agents hors Siège sont inclus dans ceux du Siège.

Nota 3 : Pour les fonds extrabudgétaires, il est impossible d'extraire les frais de personnel, donc d'isoler le montant opérationnel pur, ce qui fausse le calcul du ratio.

Source : Auditeur externe.

60. Dans sa note du 09 juillet 2012 visant à la mise en œuvre de « mesures d'efficacité » pour limiter les coûts du budget opérationnel dans le contexte de réduction des ressources, la Directrice générale a imposé de nouvelles règles, plus strictes. Par exemple, pour accéder à la classe « business » lors des déplacements aériens, la mission doit durer moins de trois jours et le vol plus de neuf heures.

61. Toutefois, elle n'a pas réintroduit, malgré les recommandations de l'auditeur externe, le contrôle des factures d'hôtellerie. En effet, l'indemnité journalière de subsistance (DSA) accordée pour une mission est minorée lorsque l'agent est hébergé gracieusement. Le fait d'avoir recours à un logement onéreux est purement déclaratif, alors qu'un contrôle rapide de facture était auparavant effectué. L'Organisation devrait réintroduire ce contrôle pour s'assurer du respect des déclarations, ce qui mènera peut être à une légère baisse de ces coûts, et ceci pour tous les secteurs.

62. Au total, les **dépenses de frais de mission** du secteur CI sur le budget ordinaire ont néanmoins baissé de plus de 36,5 % entre 2010 et 2015³⁶, ce qui prouve que le secteur a réalisé un effort important, supérieur à la baisse de ses ressources. Les efforts en termes de frais de déplacement ne sont cependant pas homogènes entre le Siège, qui n'a abaissé ses frais que de 16,8 % (100 000 USD), et les bureaux de terrain, qui ont réalisé une économie de 53,4 % (372 000 USD), soit un effort près de quatre fois plus important pour un personnel moins nombreux. Alors que le budget des déplacements du Siège était plus important que celui du terrain lors du 35^{ème} biennium, la tendance s'est inversée dès le 36^{ème} biennium.

63. Les frais de mission représentent encore globalement une proportion importante du budget opérationnel ordinaire : plus de 10,5 %, soit une progression de plus de 1,5 point par rapport au 36^{ème} biennium, pour lequel de réels efforts ont été consentis. Cette proportion est même légèrement plus importante qu'au cours du 35^{ème} biennium, 10,27 %, avant la crise budgétaire. Cependant, cette proportion est inférieure à 5 % dans la moitié des bureaux hors Siège étudiés, et proche de 10 % pour les autres bureaux de

³⁶ Le 36^{ème} biennium doit être neutralisé en ce qu'il a été un biennium exceptionnel de réduction drastique des dépenses.

terrain contrôlés. Cela laisse donc à penser que le Siège concentre encore une majorité des frais de mission.

D. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

64. Le personnel du Siège représentait au 31 décembre 2015 866 postes, dont 90 étaient vacants (10,4 %) ³⁷. La **part du secteur CI** dans cet ensemble est modeste, de l'ordre de **4,9 %**, soit une proportion légèrement supérieure à celle de ses activités.

1. Analyse du personnel affecté au secteur CI

65. Le secteur CI et ses principaux responsables identifient comme défi principal la **quantité et la qualité des ressources humaines disponibles** pour mettre en œuvre le programme et les activités par rapport aux demandes des Etats membres d'activités dans leurs domaines. Cette position ressort aussi bien des indications données au Conseil exécutif dans la revue des résultats stratégiques (*Strategic Results Review, SSR*) présentée pour la première fois en avril 2016 ³⁸, que de celles du dernier rapport de mise en œuvre du programme (*Programme Implementation Report, PIR*) ³⁹.

Tableau 12 : Evolution des effectifs et des dépenses de personnel financés sur le budget ordinaire

(Postes financés)	36 (2012-2013)	37 (2014-2015)	38 (2016-2017)
Effectifs budgétisés	79,12	71,33	74,5
Siège (vacants)	47,83 (+2)	42 (+2,33)	43 (+4)
Terrain (vacants)	27 (+2,29)	25 (+ 2)	31,5 (+10,5)
Total vacants	4,29	4,33	14,5

Source : Auditeur externe.

66. Comme toutes les institutions de l'ONU, l'UNESCO doit respecter une « **vacance permanente** » de ses postes de 5 %, ce qui conduit ses secteurs de programme à pratiquer une vacance de ce type plus importante, qui a représenté près de 6,1 % des postes financés pour le secteur CI lors du dernier biennium. Sans que le secteur, ni même l'Organisation n'en soient responsables, cette exigence conduit à la construction de budgets prévisionnels peu réalistes pour les effectifs, car l'intégralité des postes vacants ne peut être pourvue sur la période budgétaire. Toutefois, la pratique conduit à ne pas prévoir de ligne budgétaire pour ces postes gelés. Les postes apparaissent vacants et sans crédits - comme dans le cas du poste d'ADG et de son secrétariat de 2014 à 2015 -, dans la perspective de pouvoir les rouvrir si des crédits supplémentaires étaient affectés au secteur, alors qu'une procédure de suppression puis de création de poste serait fastidieuse. Ainsi, lors du 37^{ème} biennium, 25 postes étaient officiellement vacants sur le secteur, mais seulement 4,33 d'entre eux disposaient de crédits permettant un éventuel recrutement.

³⁷ 199 EX/4 Partie II d'avril 2016.

³⁸ Mention d'une « insuffisance des ressources pour mettre en œuvre le grand programme V » (SRR du 199 EX/4 de mars 2016).

³⁹ Mention que « les plus grands défis des années 2014 et 2015 ont été le manque de ressources, aussi bien financières qu'humaines » (PIR du 199 EX/4 de mars 2016).

Tableau 13 : Ventilation des personnels du secteur CI (en ETP)

Personnel	38 C/5 Plan de dépenses	dont vacants	37 C/5	dont vacants	36 C/5	dont vacants
Siège						
<i>Cadre organique et rang plus élevé</i>	26	2	27	2	33	1
<i>Cadre du personnel de service et de bureau et catégories apparentées</i>	16	2	17	-	24	2
Total, Siège	42	4	44	2	57	3
Bureaux hors Siège						
<i>Cadre organique et rang plus élevé</i>	31	9	28	2	30	3
<i>Cadre du personnel de service et de bureau et catégories apparentées</i>	1	0	1	-	0	0
Total, Hors Siège	32	9	29	2	30	3
Total, CI	74	13	73	4	87	6

Source : Tableaux des effectifs.

67. **Le secteur CI a vu ses effectifs diminuer** de façon importante à la suite de la crise financière causée par la décision des Etats-Unis de mettre fin à leur soutien financier à l'Organisation, ceux-ci se réduisant de 17,6 % entre le 36^{ème} C/5 et le 38^{ème} C/5, qui marque une légère augmentation de l'effectif (création de deux postes sur le terrain) par rapport au biennium précédent. La baisse a cependant été essentiellement subie lors du 36^{ème} biennium, avant que le secteur n'adopte une nouvelle politique de modération salariale.

68. Il doit toutefois être noté que si globalement le secteur a perdu six postes entre 2012 et 2016, le Siège a supporté la perte de huit postes (soit une baisse de 16,7 %) alors que le réseau relevant du secteur a été renforcé en Afrique subsaharienne. Les choix du secteur en termes de réduction de ses effectifs ont donc permis d'accentuer sa présence relative sur le terrain, cet effectif passant de 37 % du total en 2012 à 43 % en 2016, permettant ainsi d'atteindre l'objectif général de répartition Siège/hors Siège de 60%/40%, prévu par le 38 C/5 *Approved* et le 38 C/5 *Expenditure plan*.

2. Stratégie mise en œuvre pour réduire les coûts de personnel

69. La première voie explorée a été de proposer de **mutualiser certains postes des bureaux locaux** avec d'autres secteurs. Au cours du 37^{ème} biennium, plusieurs postes ont été mutualisés avec le secteur SHS, qui ne disposait pas d'agent dans les bureaux de terrain. Si l'expérience a été positive aux yeux du secteur CI, elle a représenté un investissement fort pour le secteur SHS qui, même en partageant les coûts, a dû « créer » un réseau local. Ce secteur n'a donc répondu favorablement pour le 38^{ème} biennium que pour un seul poste (celui de Guatemala City) alors que le secteur CI proposait de prolonger cette expérience pour quatre d'entre eux.

70. Devant l'impossibilité d'imposer la mutualisation des postes, le secteur CI a décidé d'éviter la suppression sèche des postes mais a cherché à diminuer ses coûts de personnel, ou à tout le moins à éviter une augmentation des charges liée aux revalorisations salariales, en **abaissant quasi systématiquement le « niveau » des postes mis à la vacance**. En effet, chaque création de poste est réalisée avec un

« niveau » qui induit une rémunération précise. En dégradant (*downgrading*) le niveau requis et donc la rémunération, le secteur entendait réaliser des économies substantielles dans le 38 C/5 *Expenditure plan*.

71. Cette politique n'a été mise en œuvre que lors du 37^{ème} biennium, car pour le 36^{ème} il était proposé de revaloriser huit postes et de n'en dégrader qu'un seul au Siège (FEM). Lors de l'adoption du budget pour le 37^{ème} biennium, le secteur a proposé de déclasser cinq postes, hors Siège : trois postes de niveau « international » sont passés en contrat de droit local (*National Officer*), et un de niveau national a été déclassé (de NOA à L7) suite à des difficultés de recrutement spécifiques au pays concerné (Qatar), le niveau de vie rendant le contrat de droit local trop peu attractif pour les ressortissants nationaux. Pour le 38^{ème} biennium, trois postes de terrain sont à nouveau proposés pour être déclassés. Au Siège, plusieurs postes ont été gelés dès le 37 C/5, dont notamment le poste de chef de section de KSD/ICT (P5), quelques postes de la division FEM, un poste de niveau P3 du bureau exécutif et d'autres postes des services généraux ont été déclassés. Egalement, un poste de niveau P3 a été supprimé dans la section MAS (CI-342).

72. Cette stratégie est propre au secteur, les autres secteurs ayant préféré supprimer des postes. Elle semble atteindre ses limites pour trois raisons :

i) Ce n'est pas une stratégie concertée de l'Organisation, chaque secteur ayant mené sa propre politique de modération salariale, ce qui ne permet pas d'avoir une vision claire des objectifs de l'UNESCO en termes de gestion de ses ressources humaines ;

ii) Etant donné sa décision de ne pas perdre d'expertise dans un climat d'incertitude financière sujet aux changements, dès le 37 C/5 puis dans le Plan de dépenses du 38 C/5, le Secteur a déclassé une dizaine de postes, et a supprimé/gelé au moins cinq postes au Siège. Le secteur a concentré la majorité des déqualifications sur les bureaux de terrain (11 des 13 déclassés). La question se pose donc, devant ce mouvement important de déclassé (couplé lors du 37^{ème} biennium à des postes partagés avec SHS à Kingston et Quito, ce dernier étant à la fois déclassé et partagé), de la pertinence de la présence du secteur dans ces bureaux. Une alternative dans ces zones aurait pu consister en une présence réduite au sein de bureaux « régionaux » assurant une couverture régulière de chacun des bureaux de terrain de leur zone, à un niveau hiérarchique suffisamment élevé pour permettre des échanges utiles avec les autorités locales et une supervision efficace des projets ;

iii) En déclassant les postes de terrain, le secteur a pu dégrader la qualité de son action sur plusieurs plans : i) des professionnels recrutés en droit local n'ont pas toujours les mêmes formations, expériences et compétences que les experts recrutés avec le statut international ; ii) les professionnels recrutés localement n'ont pas la possibilité de conduire des activités sur une base régionale mais sont circonscrits à leur pays d'origine ; iii) des professionnels de droit local peuvent être mis dans une situation plus complexe pour négocier la levée de fonds ou la mise en œuvre de projets qui requièrent une totale indépendance vis-à-vis des pouvoirs locaux, d'autant que l'activité du secteur concerne notamment la liberté d'expression et les droits des minorités.

73. L'action en Afrique étant une priorité stratégique pour l'Organisation et le secteur, la stratégie du secteur dans les déqualifications a permis de préserver une zone d'activité prioritaire, ce qui est un signe de recherche d'efficacité. Les postes de terrain de la zone ont toutefois subi eux-aussi la rigueur budgétaire puisque quatre des neuf postes CI de la zone ont été partagés avec le secteur SHS en 2014 et 2015. Le secteur a cependant décidé pour le 38^{ème} biennium de revenir à la priorité africaine puisqu'il a créé deux

postes en Afrique subsaharienne (Abidjan et Abuja) dans le budget, provoquant ainsi une hausse de ses effectifs.

74. Le Secteur a fourni les explications suivantes concernant ses décisions de déclasser plutôt que de supprimer des postes : en plus du déclassement et du gel de plusieurs postes au Siège prévus dans le Plan de dépenses du 38 C/5, le secteur a fait le choix de ne pas abolir des postes d'administrateurs nationaux à Dar-es-Salaam, Libreville, Abidjan, Accra, Amman, Almaty, etc. Un choix difficile devait être fait entre d'une part la suppression de postes nationaux occupés depuis longtemps par des personnes ayant des années d'expérience dans le domaine de la Communication et de l'Information, apportant des services satisfaisants pour le secteur et soutenus par leur directeurs de Bureau, et, d'autre part, la reclassification, à titre de mesure temporaire, de postes vacants existants afin de préserver le budget direct du programme. Dans le cas où au cours du biennium des postes seraient attribués/retournés au secteur, de tels postes seraient alloués aux bureaux hors Siège.

3. Approche consolidée des effectifs du secteur

75. Les ressources humaines employées au sein du secteur CI incluent au sens large :

- i) les agents permanents relevant du « *staff UNESCO* », financés sur fonds ordinaires ;
- ii) les agents mis à disposition par d'autres organisations ou Etats membres (*Junior professional officers*), financés par l'organisation ou l'Etat en question ;
- iii) les agents bénéficiant de contrats temporaires, au titre d'un projet spécifique (*Project appointment*), financés sur fonds extrabudgétaires ;
- iv) les consultants auxquels il est fait recours pour contribuer à la mise en œuvre des activités, dans le cadre de contrats de consultance, financés alternativement sur fonds ordinaires (partie activités) ou extrabudgétaires ;
- v) les prestataires auxquels il est fait recours dans le cadre de contrats de service.

76. Le Conseil exécutif ne dispose pas d'une **vision consolidée de cet ensemble**. Le « *staff establishment* » inclus dans le C/5 ne retrace que l'effectif d'agents permanents relevant du *staff UNESCO*. Il n'est pas procédé à une estimation globale du nombre d'emplois mobilisés, toutes catégories confondues, au sein du secteur, ce qui ne lui permet pas d'effectuer un arbitrage entre les diverses modalités de ressources humaines.

77. Il est cependant possible de procéder à une estimation approchée du coût global des ressources humaines mobilisées.

Tableau 14 : Coût complet des ressources humaines mobilisées par le secteur CI (37ème biennium) (en dollars des Etats-Unis)

	Siège	Terrain
Coûts de personnel permanent	11 256 000 + 273 000 FITOCA	6 642 500
Coûts de personnel temporaire	NC	NC
Coûts des contrats de consultance	1 077 679	1 794 435
Coûts des contrats de service	41 967	NC

Source : Auditeur externe.

4. Imputation du coût d'un poste sur le secteur CI

78. La rémunération d'un agent de niveau P4 est imputée depuis 2012 au secteur CI, alors même qu'il a été affecté à des fonctions de relations publiques et de communication au sein du bureau de liaison de New York (*external relations and information officer* de mai

2012 à mai 2014, chef du bureau par intérim ERI de mai 2015 à début 2016 et désormais en affectation temporaire dans la section Relations avec les médias du secteur ERI). Les coûts imputés à ce titre au secteur CI pour les deux derniers bienniums sont retracés dans le tableau ci-après.

Tableau 15 : Coûts de personnel imputés au secteur CI au titre de la rémunération d'un agent de niveau P4 de 2012 à 2015 (en dollars des Etats-Unis)

	2012-2013	2014-2015
Coûts de personnel imputés au secteur CI	406 600	411 000

Source : *Tableaux des effectifs, CI.*

79. Malgré les demandes répétées à la Directrice générale émanant aussi bien de l'ADG du secteur CI (Cf. *memo CI/EO/2013/063*⁴⁰) que du Directeur général adjoint (lettres CI/EO/2014/066 du 08/12/2014⁴¹ et du 14/01/2015⁴²), la rémunération de ce professionnel reste imputée au seul secteur CI. Le Secrétariat fait valoir que cette situation a été motivée par une transition entre deux agents et qu'elle devrait connaître un terme en septembre 2016, date à laquelle le poste de P4 serait restitué au secteur CI. Il convient de **s'assurer de cette situation et d'éviter de répéter de tels errements** afin que les états budgétaires reflètent la réalité des agents employés par le secteur.

Recommandation n°6. L'auditeur externe recommande de veiller au rattachement au secteur CI du poste de P4 précédemment affecté à New York et éviter de répéter une situation d'emploi de personnel non conforme aux états budgétaires.

5. Performance du secteur en matière de ressources humaines

80. La performance comparée du secteur CI en matière de RH peut être approchée par divers ratios.

a. Le ratio d'effectifs sur le terrain par rapport au Siège

81. L'Organisation affiche un objectif de déploiement de 40 % de ses effectifs financés par le budget ordinaire sur le terrain. Si l'on retient une acception plus large⁴³, le secteur CI affecte 39 % de son effectif sur le terrain, ce qui le met dans une position médiane par rapport aux autres secteurs.

Tableau 16 : Evolution de la part de l'effectif affectée au terrain sur l'effectif total du secteur, par secteur

*Source : BI pour les fonds extra budgétaires.

⁴⁰ Memo de l'ADG à la DG du 20/12/2013 : « Le poste de responsable des relations extérieures et de l'information du public (P-4) à New York a été financé par le budget du personnel du Secteur CI pour les deux précédents exercices biennaux. Ce poste étant essentiel pour l'ensemble de l'Organisation, le Secteur souhaiterait que les dépenses de personnel imputées au titre de ce poste lui soient restituées, afin de renforcer la présence de CI hors Siège. »

⁴¹ Memo du DDG à la DG du 08/12/2014 : « Pour permettre au Secteur CI de continuer d'exécuter pleinement son mandat, comme indiqué dans mon Mémo du 3 décembre 2014, je vous prie de bien vouloir envisager de partager les coûts afférents à ce poste P-4 entre tous les grands programmes et ERI ». »

⁴² Memo du DDG à BSP du 14/01/2015 : « Comme vous le savez, pendant les deux précédents exercices biennaux, le Secteur CI a également financé le poste de P-4 à New York, dont les tâches relèvent du Secteur ERI, à hauteur de 411 000 dollars par biennium, soit environ 6 % de nos dépenses de personnel au Siège. Nous vous saurions gré de prendre des mesures visant à partager les coûts afférents à ce poste entre ERI et d'autres secteurs de programme ». »

⁴³ Si l'on prend en compte le personnel permanent, les *project appointments*, les *junior professional officers* et le personnel en détachement.

	Janvier 2014	Janvier 2015	Janvier 2016
CLT	25 %	27 %	26 %
SHS	29 %	31 %	30 %
CI	37 %	37 %	39 %
SC	43 %	44 %	45 %
ED	48 %	54 %	57 %

Nota : Effectif comprenant le personnel permanent, les « *project appointments* » et les JPO.

Source : HRM.

b. Le taux d'absentéisme pour maladie (personnel permanent uniquement)

82. Comme le montre le tableau ci-après, le secteur CI se caractérise par le **taux d'absentéisme le plus bas** de tous les secteurs, en 2015 et début 2016.

Tableau 17 : Taux d'absentéisme pour maladie par secteur

	2014	2015	Jan-avril 2016
Culture	3,5 %	3,5 %	3,3 %
SHS	2,7 %	3,5 %	5,0 %
CI	3,9 %	2,8 %	2,9 %
Sciences	3,1 %	3,5 %	5,2 %
Education	4,3 %	5,8 %	4,5 %
UNESCO	3,4 %	3,5 %	3,1 %

Source : HRM.

c. L'évaluation des agents du secteur

83. Si la totalité des personnels du secteur CI n'ont pas fait l'objet d'un **entretien de performance** au cours du biennium 2014-2015, comme prévu par le Manuel des ressources humaines, la performance du secteur CI en la matière (87 %) reste meilleure que celle des autres secteurs, à l'exception de SHS.

Tableau 18 : Taux de réalisation des entretiens de performance par secteur pour le biennium 2014-2015

CI	Culture	Education	Sciences	SHS
87 %	83 %	66 %	66 %	91 %

Source : HRM.

84. La liste des évaluations de performance (*Overall Performance Review*) effectuées dans l'application *My Talent* pour le biennium 2014-2015 est complète et montre une gestion attentive des ressources humaines. 63 comptes-rendus d'évaluation, au titre du biennium 2014-2015, ont été produits, pour un total de 72 agents permanents. Sur les 35 comptes-rendus contrôlés par les auditeurs, 33 ont donné lieu à l'établissement d'une appréciation globale, systématiquement positive (*fully meets expectations*) ou très positive (*exceeds expectations*). Deux comptes-rendus ne mentionnent pas d'appréciation globale (*N/A*).

85. La **qualité de ces comptes-rendus** d'évaluation apparaît cependant très variable. Les comptes-rendus les plus complets détaillent les objectifs fixés aux agents, assortis d'indicateurs chiffrés, comportent un volet « auto-évaluation », dans lequel l'agent expose les activités mises en œuvre au cours du biennium et rend compte de l'atteinte de ses objectifs, et des appréciations étayées du superviseur. A l'extrême inverse, le contenu d'autres comptes-rendus apparaît vide : nulle mention d'objectifs individualisés, aucune auto-évaluation, appréciations très sommaires du superviseur et absence d'appréciation globale.

86. Les objectifs ou tâches fixés aux agents sont formalisés de façon plus ou moins opérante. Si certains agents se voient fixer des objectifs précis et quantitativement mesurables (« *organiser et mettre en œuvre au moins trois sessions de formation...* »), d'autres objectifs sont formulés dans des termes vagues, qui ne font généralement que

reprendre les « résultats attendus » retracés dans le C/5 (par exemple, « *strengthening the environment for freedom of expression...* »).

Recommandation n°7. L'auditeur externe recommande d'améliorer la qualité des évaluations de performance des agents du secteur, notamment par la fixation systématique d'objectifs précis et personnalisés.

6. Suivi des contrats de consultants conclu par le secteur

87. Le Siège n'a qu'une **vision parcellaire du montant des contrats de consultance** conclus par l'ensemble du secteur. En effet, ses services ne disposent pas d'outil de suivi des contrats (liste des contrats de consultant) conclus par le terrain sur financements extrabudgétaires.

Tableau 19 : Montant des contrats conclus par le Siège (fonds ordinaires et extrabudgétaires) et le terrain (fonds ordinaires) pour le biennium 2014-2015 (en dollars des Etats-Unis)

	Siège	Terrain
Budget ordinaire	501 367	891 410
Extrabudgétaire	1 251 724	NC
Total	1 753 091	NC

Source : Secteur CI (extrait de BI)

88. 154 contrats de consultants ont été conclus par le secteur depuis le Siège au cours du 37^{ème} biennium. Dix consultants ont bénéficié de contrats d'un montant supérieur à 20 000 USD, qui représentent un total de 369 762 USD.

Tableau 20 : Principaux recrutements de consultants en 2014/2015 (en dollars des Etats-Unis)

Nom du consultant	Nombre de contrats conclus	Montant total des prestations
El Abasi	3	76 977
Doucouré	5	45 510
Bonato	3	43 900
Jessica	2	43 154
Young	2	37 650
Pollack	3	31 119
Nordqvist	3	25 940
Shin	3	24 037
Amari	1	20 474
Weber	1	20 000

Source : Auditeur externe.

89. Les auditeurs ont procédé au contrôle approfondi de ces dix contrats. Les modalités de sélection, de rémunération et d'évaluation des consultants n'appellent pas de réserves.

90. Les règles de sélection des candidatures fixées par le Manuel administratif sont respectées. Neuf des dix contrats ont donné lieu à réception d'au moins trois candidatures. Seul l'un des dix contrats a été conclu sans mise en concurrence préalable après dérogation (*waiver*), dûment accordée par le directeur de division, conformément au Manuel. Le motif invoqué à l'appui de cette demande de dérogation (difficulté à identifier des candidats susceptibles de contribuer à la réalisation de l'activité en Libye au regard du contexte sécuritaire) est recevable.

91. Les montants de rémunération accordés sont conformes aux plafonds fixés par le Manuel. Les paiements ont été effectués après réception des livrables prévus par le

contrat, dont les auditeurs ont contrôlé l'existence.

92. L'ensemble des prestations réalisées au titre des contrats contrôlés a fait l'objet d'une évaluation, bien que celle-ci soit relativement sommaire. Les notes accordées dans le cadre de l'évaluation s'échelonnent, pour ces contrats, d'« exceptionnel » (niveau A) à « satisfaisant » (niveau C). Les trois consultants ayant obtenu la note C n'ont pas été réemployés par l'UNESCO.

Recommandation n°8. L'auditeur externe recommande de doter les secteurs d'un outil de suivi consolidé de l'ensemble des contrats conclus par le Siège et le terrain, regroupant les financements ordinaires et extrabudgétaires.

E. LA GESTION DU PORTEFEUILLE D'ACTIVITES ET DE PROJETS

1. Procédure générale de conduite des projets

93. La gestion des projets s'effectue conformément aux normes : dans le cadre des Objectifs principaux (MLA - *Main Lines of Action*) et Résultats attendus (ER - *Expected Results*), les activités sont inscrites dans des programmes de travail (*work plans*). Chacune de ces activités est pilotée par un responsable (*project responsible*) du Siège ou du réseau. Ainsi, toutes les activités s'inscrivent dans les ER et peuvent être attribuées à des sections du secteur.
94. L'approbation et le suivi d'une activité suivent un cheminement semblable : l'activité est initiée par le responsable du projet qui l'inscrit dans l'application SISTER ; elle est validée par le responsable administratif (AO), puis par le directeur de division ou le supérieur hiérarchique. Parallèlement, le Bureau exécutif du secteur (EO) analyse et approuve l'activité. Ensuite, pour les projets d'un montant supérieur à 250 000 USD, une validation du budget est requise de la part de BFM avant soumission officielle au donateur par BSP. Pour les projets d'un montant inférieur ou égal à 250 000 USD, la validation du bureau exécutif (EO) et de l'AO du secteur sont suffisants afin que BSP puisse procéder à la soumission officielle au donateur. Pour les projets d'un montant supérieur à 2 MUSD, BSP est informé à travers un courriel automatique via SISTER, afin que des commentaires supplémentaires puissent être fournis sur la proposition de projet, si nécessaire. Au cours du biennium précédent, aucun refus de validation n'a été opposé par BSP au secteur CI.

2. Enregistrement des projets et des activités

95. Les projets sont suivis dans le logiciel **SISTER**, qui a une vingtaine d'années. Cette application permet de disposer des éléments utiles sur les libellés et références des activités, les montants budgétés, les responsabilités exercées et les appréciations portées sur leur déroulement. Dans son auto-évaluation du contrôle interne (*internal control self-assessment*), le secteur reconnaît que « les spécialistes de programme sont invités à mettre à jour les données dans SISTER mais, dans certains cas, la qualité avec laquelle cela est effectué mérite d'être améliorée ».
96. Toutes les activités sont inscrites dans le budget et le budget des opérations (hors personnel) peut être divisé intégralement en activités. Les activités sont bien retracées dans le logiciel SISTER pour le budget ordinaire par un code budgétaire de type « 725011... (dernier chiffre du biennium)/2/(n° du secteur soit 5 pour CI)/0/n° de MLA/n° d'ER/... ». Les projets extrabudgétaires ne disposent en revanche pas des mêmes codes budgétaires. La ventilation des activités par responsable se fait via les

centres de fonds (*fund centers*), ce qui permet de les attribuer au terrain ou à telle ou telle section du secteur.

97. L'enregistrement des projets extrabudgétaires se fait en distinguant les fonds en dépôt (*funds in trust*, FIT), les comptes spéciaux (qui financent exclusivement les deux programmes PIDC et PIPT) et les experts mis à disposition par des tiers (*associate experts*).
98. Le chef de section (responsable des projets) est chargé du *reporting* semestriel, qui peut donner lieu à des échanges informels entre le terrain et le secteur. BSP, qui intervient en aval du secteur et en amont de la Directrice générale, pour valider le *reporting* dans le *Programme Implementation Report* (PIR) soumis au Conseil exécutif⁴⁴, peut demander des commentaires et des éclaircissements au secteur. La certification par BSP qui était précédemment exigée a été abandonnée car trop lourde. Ce format de *reporting* a été validé par la Conférence générale.
99. La comptabilisation des dépenses s'effectue sur le logiciel **FABS** (SAP). Les informations de FABS remontent une à deux fois par jour dans SISTER à travers une interface automatique. L'Organisation envisage d'unifier à terme, possiblement dès 2018, les applications SISTER et FABS dans le cadre d'une réflexion plus globale sur les systèmes d'information⁴⁵.

3. Budget des activités

100. La crise budgétaire de l'UNESCO a fortement affecté le secteur CI, dont la part « activités » du budget ordinaire a subi une diminution drastique entre le 35^{ème} et le 36^{ème} biennium. Dans un contexte de baisse de 24 % du budget ordinaire de l'Organisation, **la part des activités** (*activities*) a en effet constitué la variable d'ajustement : elle **a baissé de 69,4 %** entre le 35^{ème} et le 36^{ème} biennium, alors que les dépenses de personnel ne diminuaient dans le même temps que de 10,1 %. La prééminence des fonds extrabudgétaires, en matière de financement des activités, s'est ainsi encore accrue.

Tableau 21 : Evolution des budgets exécutés depuis 2010 (en dollars des Etats-Unis)

	35 ^{ème} biennium	36 ^{ème} biennium	37 ^{ème} biennium
Fonds extrabudgétaires	22 273 000	33 020 000	13 625 800
RP personnel	20 049 200	18 012 750	17 898 500
RP activités	13 108 800	4 010 250	5 614 500

Source : EX4.

101. **Les activités** du secteur CI sur le budget ordinaire du 37^{ème} biennium **ont baissé de 57,1 %** par rapport aux budgets d'avant-crise. A titre de comparaison, les autres secteurs ont également fait porter sur la part « activités » du budget ordinaire l'essentiel de la baisse des ressources de l'Organisation, comme le montre le tableau ci-après. Mais la baisse subie par la part « activités » du budget ordinaire du secteur s'est révélée supérieure par rapport aux autres secteurs (-25 % pour SHS, -24 % pour Sciences naturelles et culture, -26 % pour Education).

⁴⁴ Document 199 EX/4 de mars 2016 pour le biennium 2014/2015.

⁴⁵ 199 EX/5 Partie 2, *Investir pour l'exécution efficace du programme*, Section D, *Refonte des principaux systèmes*.

Tableau 22 : Evolution des parts « personnel » et « activités » du budget ordinaire (exécuté) entre 2010 et 2015 (en dollars des Etats-Unis)

		35	36	Evolution 36/35	37	Evolution 37/36	Evolution 37/35
Education	RP staff	58 219	55 246	-5,11%	50 947	-8 %	-12 %
	RP non Staff	51 777	29 376	-43,26%	38 462	31 %	-26 %
Culture	RP staff	37 077	35 872	-3,25%	34 027	-5 %	-8 %
	RP activités	18 632	7 994	-57,10%	14 129	77 %	-24 %
Sciences naturelles	RP Staff	38 207	36 803	-3,67%	34 557	-6 %	-10 %
	RP activités	20 022	6 047	-69,80%	15 263	152 %	-24 %
SHS	RP Staff	18 926	18 692	-1,24%	17 239	-8 %	-9 %
	RP activités	9 025	3 309	-63,34%	6 772	105 %	-25 %
CI	RP staff	20 049	18 012	-10,1%	17 898	-0,6%	-10 %
	RP activités	13 108	4 010	-69,4%	5 614	40 %	-57 %

Source : Auditeur externe à partir du 99 EX4.

4. Analyse du portefeuille de projets en 2015

102. Le secteur CI gérait en 2015 un **portefeuille de près de 300 projets**⁴⁶, représentant un montant de dépenses exécutées de 14,2 M€. Les projets gérés par le Siège, qu'ils soient financés par le programme ordinaire ou par des financements extrabudgétaires, représentent des montants de dépenses supérieurs à ceux gérés par le terrain, comme le montre le tableau ci-après.

Tableau 23 : Nombre et montant des activités pour l'année 2015 (en dollars des Etats-Unis)

	Siège		Terrain		Total
	RP	EXB	RP	EXB	
Nombre d'activités	47	36	164	56	303
Montant dépensé	2 698 745	5 353 513	2 097 059	4 066 006	14 215 323
Montant moyen par activité	44 618	148 708	16 455	72 607	46 915

Source : Auditeur externe à partir de FABS.

103. Les **20 projets les plus importants** par le montant des dépenses exécutées, représentent 42 % du total des dépenses exécutées pour l'ensemble des activités du secteur en 2015. Ils sont principalement financés sur fonds extrabudgétaires (16 projets sur 20) et gérés par le Siège (12 projets sur 20).

⁴⁶ Le nombre d'activités ne prend pas en compte les activités mises en œuvre par le terrain au titre des projets gérés directement par le Siège (par exemple, projet *Sida & Finland*).

Tableau 24 : Liste et montant des 20 principaux projets en montant de dépenses exécutées pour l'année 2015 (en dollars des Etats-Unis)

Division/ bureau	Nom du projet	Montant de dépenses	Financement
Yaoundé	<i>Appui au développement local à travers les radios communautaires</i>	1 219 173	EXB
FOE	Promouvoir la création d'un environnement favorable à la liberté d'expression : action globale centrée plus particulièrement sur la région arabe	795 112	EXB
FEM	Favoriser la liberté d'expression	739 153	EXB
MAS	Autonomisation des radios locales grâce aux TIC – Phase I	678 673	EXB
FOE	Promouvoir la liberté d'expression en Égypte, en Libye, au Maroc, en Syrie, en Tunisie et au Yémen	659 530	EXB
FOE	Promouvoir la démocratie et la liberté d'expression	652 832	EXB
<i>Amman</i>	<i>Support to Media in Jordan</i>	<i>543 914</i>	<i>EXB</i>
MAS	Autonomisation des radios locales grâce aux TIC – Phase II	497 854	EXB
<i>Phnom Penh</i>	<i>Working Towards an Access to Information Law in Cambodia: Bridging the Government and Citizens for Participatory Law-making</i>	<i>294 976</i>	<i>EXB</i>
FEM	Favoriser la liberté d'expression	224 339	EXB
INF	Utilisation des ressources éducatives libres	189 766	EXB
UAP	Faciliter la mise en œuvre des résultats du SMSI	189 304	RP
<i>Abuja</i>	<i>UNESCO Support to Elections in Nigeria</i>	<i>188 052</i>	<i>EXB</i>
FOE	Responsabilisation des médias en Europe du Sud-Est	164 328	EXB
<i>Mexico</i>	<i>Memory of the World : Mexico and Latin America</i>	<i>159 485</i>	<i>RP</i>
UAP	Soutien aux initiatives politiques et de prise en compte des dimensions éthiques de la société de l'information	158 038	RP
<i>Dar es Salaam</i>	<i>Strengthening the role of media in promoting freedom of expression, gender equality and conflict prevention</i>	<i>154 211</i>	<i>RP</i>
<i>Dar Es Salaam</i>	<i>Promoting community media</i>	<i>151 637</i>	<i>EXB</i>
<i>Kaboul</i>	<i>Expansion and Consolidation of Educational Radio and TV (ERTV) Production in Afghanistan</i>	<i>145 329</i>	<i>EXB</i>
KSD	Suivi de la Déclaration de Paris sur les ressources éducatives libres (REL) : appui aux activités de plaidoyer, d'élaboration de politiques et de développement des TIC	139 802	EXB
Total		5 987 182	

Nota : en *italiques*, projets gérés par les bureaux de terrain.

Source : Auditeur externe à partir de FABS.

104. La plupart des projets gérés par le secteur représentent des montants de dépenses relativement faibles. **109 projets** (66 sur programme ordinaire et 43 sur ressources extrabudgétaires), soit 33 % du total, **présentent un montant de dépenses exécutées inférieur à 10 000 USD** en 2015, et 185 des projets (138 sur programme ordinaire et 47 sur ressources extrabudgétaires), soit 61 % du total, ont un montant de dépenses exécutées inférieur à 20 000 USD

105. Selon BSP, la fragmentation de ces activités (54% des 155 *work plans* recensés pour le 38 C/5 ont un budget inférieur à 25 000 USD⁴⁷) engendre des coûts indirects élevés et conduit à un manque de vision consolidée. Au vu du volume des enveloppes budgétaires pour les bureaux hors Siège et le besoin d'allouer des fonds par résultat escompté, il est difficile pour le secteur CI de garantir un seuil de 25 000 USD par activité pour le programme ordinaire, notamment au niveau d'un bureau hors Siège et pour les activités communes avec les Nations unies (CCA/UNDAF). Cette situation rend complexe la répartition des coûts de soutien au programme (PSC) à des fins de budgétisation axée

⁴⁷ Cf. *Memo BSP/2015/100 Review of 38 C/5 WP and allotment of 2016 Budget* du 07/12/2015.

sur les résultats.

106. Le **taux d'exécution des programmes** de travail (*work plans*) est présenté dans le PIR du 199 EX/4 de mars 2016 comme de 69 % pour l'ER1, 72 % pour l'ER2, 60 % pour l'ER3 et 65 % pour l'ER4. Un nombre limité de projets apparaît sous-exécuté au terme de l'exercice 2015 : sept d'entre eux, tous financés sur fonds extrabudgétaires, sur 303 présentent un taux d'exécution inférieur à 30 %. Les motifs en sont variés (impossibilité politique de remettre le prix G. Cano, incapacité du bureau d'Abidjan à décaisser les fonds dans les délais requis, difficulté du bureau du Caire à mener un projet régional associant six pays).

Tableau 25 : Liste des projets présentant un taux d'exécution inférieur à 30 % (mais non nul) en 2015

Bureau/ division	Date de début	Nom du projet	Taux	
Phnom Penh	2014	Projet de Musée de Tuol Sleng sur le génocide	1,7 %	EXB
FEM	2009	Prix mondial de la liberté de la presse UNESCO-Guillermo Cano	2,0 %	EXB
Abidjan	2015	<i>Appui au renforcement de la confiance, la coexistence et à la stabilisation sécuritaires en Côte d'Ivoire</i>	5,8 %	EXB
Kaboul	2013	<i>Expansion and Consolidation of Educational Radio and TV (ERTV) Production in Afghanistan</i>	14,4 %	EXB
Le Caire	2014	<i>Support to respond to requests for UNESCO's OER and ICT-CFT frame work for teachers and higher education faculty (6 countries)</i>	16,7 %	EXB
KSD	2013	Préparation, organisation et suivi de l'examen du SMSI + 10	18,2 %	EXB
MAS	2014	Renforcer les compétences interculturelles et la maîtrise des médias et de l'information des journalistes/enseignants en journalisme/spécialistes et chercheurs dans le domaine de l'information	23,0 %	EXB

Nota : en italiques, projets gérés par les bureaux de terrain.

Source : Auditeur externe à partir de FABS.

107. Quatre projets, tous financés sur fonds extrabudgétaires, n'ont donné lieu à aucune dépense, alors qu'ils bénéficiaient d'une allocation de crédits supérieure à 1 000 USD, au cours de l'exercice 2015. Ici encore les explications sont variées (report de l'attribution du Prix Jikji en septembre 2016, retards liés à la situation politique en Egypte). Il apparaît cependant que dans le cas du projet de Maputo, le bureau n'a pas été capable de clôturer le projet dans les délais requis avec le concours de BFM et de BSP⁴⁸.

Tableau 26 : Liste des projets n'ayant donné lieu à aucune dépense en 2015

Division/ bureau	Date de début	Nom du projet	Financement
KSD	2009	Prix UNESCO/Jikji Mémoire du monde	EXB
Le Caire	2012	<i>Implementation of Freedom of Information Law in Egypt</i>	EXB
Libreville	2012	<i>Appui à la création de l'Institut de formation au journalisme et à la communication au Congo</i>	EXB
Maputo	2012	<i>Civic Education for citizen participation in the development agenda and decision making through CMCs</i>	EXB

Nota : en italiques, projets gérés par les bureaux de terrain.

Source : Auditeur externe à partir de FABS.

5. Evolution des taux de frais de gestion (*recovery costs*) des projets extrabudgétaires

⁴⁸ « Le chef du Bureau a tenté de clôturer ce projet pendant un certain temps, en collaboration avec BSP/CFS et BFM, en vain. »

108. Le **taux de frais de gestion** (*recovery costs*) appliqués par le secteur CI à ses projets extrabudgétaires a atteint 1,37 % en 2014 et 1,39% en 2015, soit un taux inférieur à l'objectif de 2 % fixé par la 195^{ème} session du Conseil exécutif.

Tableau 27 : Evolution du taux de *recovery costs* appliqué aux projets extrabudgétaires en 2014 et 2015 (en dollars des Etats-Unis)

	2014	2015
Montant total des projets extrabudgétaires	-	14 725 092
Montant total des <i>recovery costs</i>	204 401	14 850 218
Taux	1,37 %	1,39 %

Source : Auditeur externe à partir de données FABS.

6. Appréciation de la pertinence des projets

109. L'auditeur externe n'est pas en mesure, faute de temps et de compétence, d'apprécier la pertinence des projets conduits par le secteur. Toutefois, dans son évaluation sommaire de 2012 (*IOS Assessment for CI Sector* décembre 2012), l'audit interne relevait deux projets nécessitant un réajustement :

a. *Memory of the World*

110. Le programme *Memory of the World* était jugé comme insuffisamment doté en personnel en 2012. Le programme a été renforcé dans la mesure du possible avec un agent de niveau P4 à temps plein, un agent de niveau P2 et un de niveau G4 à temps partiel. Ce programme, visant à faire l'inventaire des ressources documentaires relevant du patrimoine immatériel de l'humanité, recense, sur proposition de comités d'experts, des témoignages et les inscrit dans son inventaire. A la date de l'audit, 348 documents avaient ainsi fait l'objet d'une inscription. Ayant une symbolique forte, ce programme est d'une grande sensibilité politique, comme en témoigne la démarche de certains Etats membres et du Comité international d'experts visant à une refonte générale de la gouvernance et des procédures d'inscription du programme. La prochaine réunion du programme (*Memory of the World Summit*), qui devrait se tenir à Abou Dhabi en février 2017, pourrait ainsi procéder à cette révision générale.

b. Suivi du Sommet SMSI (WSIS)

111. Selon IOS, ce projet n'avait « pas produit de résultats tangibles », constituait « un point de friction avec d'autres agences », était « difficile à coordonner » et était « très peu apprécié au sein de l'UNESCO » en 2012, ce qui conduisait à préconiser sa réorientation vers la gouvernance de l'internet. Depuis cette date, le projet a bien été réorienté, a permis la tenue de la conférence mondiale « *Connect-the-Dots* », et a débouché sur la déclaration de l'Assemblée générale des Nations unies de décembre 2015 concernant l'examen sur 10 ans du projet WSIS.

112. Comme indiqué supra, certains projets du secteur nécessitent, compte tenu de leur nature, une collaboration avec d'autres secteurs de l'Organisation. Cette demande croissante est due à l'approche de l'Agenda 2030 et à l'évolution des priorités de l'Organisation et des demandes des Etats membres. C'est le cas, par exemple, du projet *ICT in Education* et de ses objectifs d'OER⁴⁹ et *ICT*⁵⁰ *Competency Framework for*

⁴⁹ OER : Open Educational Resources/Ressources Educatives Libres .

⁵⁰ ICT : Information and Communication Technology /Technologie de l'Information et de la Communication.

Teachers. Or, selon le secteur CI, le secteur Education, qui a coopéré sur ces projets, tend désormais à faire cavalier seul⁵¹ car le développement des ICT fait également partie de l'objectif stratégique 1 du grand programme I Education. Bien que le secteur Education fasse valoir sa bonne volonté, diverses frictions relevées au cours de ces dernières années⁵², notamment dans le domaine de la formation ICT des enseignants (ICT CFT), justifient qu'une attention particulière soit portée à la bonne coopération entre les deux secteurs.

7. Visibilité des activités du secteur

113. Le secteur est à l'origine de plusieurs activités qui donnent une forte visibilité à l'Organisation. C'est notamment le cas du rapport sur les tendances mondiales de la liberté d'expression (*World Trends in Freedom of Expression and Media Development*), publié en 2015 avec le concours du gouvernement suédois et dont la mise à jour est prévue en 2016.
114. Le secteur CI a ainsi, compte tenu de son mandat et de son programme, une **activité importante de publication**. En 2015, selon les données disponibles sur le site internet de l'Organisation (accès au 14/04/2016), 23 documents ont été publiés à son initiative sous forme de rapports périodiques (*World Trends in Freedom of Expression and Media Development*), d'analyses (*Principles for governing the Internet : a comparative Analysis in Countering Online Hate Speech, ...*), de guides (*Basic Guide to Open Educational Resources*) ou d'évaluations (*Assessment of media development in*). Selon la même source, ce nombre atteignait 18 publications en 2014. Les données recensées par le secteur ERI, responsable de la supervision des publications pour l'Organisation, corroborent globalement ces chiffres : hors traductions de documents, le secteur CI est à l'origine de 48 publications pour le biennium précédent, dont 36 n'avaient pas été anticipées dans la Plan de publication (*Publication Plan II*). Le secteur ne dispose pas d'une vision synthétique lui permettant de mesurer le nombre d'exemplaires publiés, diffusés ou téléchargés, ce qui constitue un préalable pour mesurer l'impact de son action.
115. Le secteur est également responsable de l'**organisation d'un certain nombre de journées** sur un plan mondial : *World Radio Day* (13 février), *World Press Freedom Day* (3 mai), *International Day for Universal Access to Information* (28 septembre), *End impunity for crime against journalists Day* (2 novembre).
116. Les manifestations organisées dans le cadre des activités du secteur font l'objet d'un recensement interne. Celui-ci fait apparaître un total de 111 manifestations en 2014, de 232 en 2015 et de 49 actuellement programmées en 2016. Les manifestations les plus fréquentées sont les réunions au Siège du forum Netexplo (1 500 participants en mars 2014, 1 300 en mai 2015, 600 en février 2016). Sont également relativement fréquentées les manifestations au Siège liées au *World Press Freedom Day* (500 participants en mai 2014, 500 en 2015, 1 200 attendus en mai 2016) ou au *World Radio Day* (400 participants en mai 2015).

⁵¹ Memo ADG/CI à DIR/BSP du 18/03/2016.

⁵² Ainsi, la section CI/KSD/ICT aurait contribué en 2014 et en 2015 au projet financé par la Corée du sud (KOREA FOUNDATION) sans que sa contribution soit reconnue par le secteur Education ; le secteur CI aurait contribué en 2014 à un projet financé par la HEWLETT FOUNDATION sans que sa contribution soit reconnue ; le secteur CI n'aurait pas été convié à une conférence tenue à Qingdao en mai 2015, où le secteur Education aurait représenté l'UNESCO.

Recommandation n°9. L'auditeur externe recommande d'établir, avec le concours du secteur Relations extérieures et de l'information du public (ERI), un tableau de bord des publications du secteur CI permettant de mesurer leur impact réel.

F. LA MOBILISATION DES RESSOURCES

117. La stratégie de mobilisation des ressources de l'Organisation est fondée sur le document 37 C/5 *Sharpened Resource Mobilization Strategy* approuvé par la 37^{ème} Conférence générale en octobre 2013. Dans ce document, chaque secteur a présenté des objectifs (*projects outlines*). Cette stratégie a fait l'objet d'un audit de l'auditeur interne (IOS) en octobre 2015.

118. La 38^{ème} Conférence générale de l'automne 2015 a demandé l'adoption d'une stratégie globale de mobilisation des ressources avec des cibles pour chaque secteur et par ER.

1. Evolution des financements extrabudgétaires du secteur CI

Tableau 28 : Evolution des financements extrabudgétaires mobilisés par le secteur CI et par l'Organisation (en millions de dollars des Etats-Unis)

	2012-2013	2014-2015
Secteur CI	41,90	36,60
UNESCO	533,53	506,29
Part CI / UNESCO	7,5 %	7,2 %

Source : EX/4.

119. Le secteur CI a bénéficié de **financements extrabudgétaires d'un montant de 41,90 MUSD** pour le biennium 2012-2013 et **36,6 MUSD pour le biennium 2014-2015**. La part des ressources extrabudgétaires du secteur CI sur l'ensemble des ressources extrabudgétaires de l'Organisation reste marginale.

2. Cadre stratégique de mobilisation de ressources extrabudgétaires

120. Les orientations fixées par l'Organisation en matière de mobilisation de ressources extrabudgétaires sont exposées dans les documents « Stratégie de mobilisation des ressources » 2014-2015 et 2016-2017. Le premier document 2014-2015 i) rappelle que toutes les unités hors Siège sont appelées à participer à la mobilisation de ressources extrabudgétaires ; ii) fait de l'amélioration des supports de communication l'axe structurant de la stratégie de mobilisation des ressources de l'Organisation ; iii) identifie les thématiques prioritaires de chaque secteur qui doivent être articulées avec la priorité transversale « Afrique » du biennium. Le second document fixe des orientations plus précises en matière de mobilisation des ressources, notamment :

- i) le développement de programmes multi-donateurs regroupant des fonds fongibles, d'où le recours privilégié à l'outil des « comptes spéciaux » pour les dons inférieurs à 250 000 USD ;
- ii) le développement de partenariats multidimensionnels, incluant octroi de financements, échange d'informations, mise en place d'actions communes de sensibilisation, mise à disposition d'experts, etc. ;
- iii) le développement de programmes intersectoriels ;
- iv) l'exploitation des capacités de communication et de sensibilisation de partenaires privés au bénéfice des thématiques et des projets portés par

l'Organisation.

121. Le secteur CI a élaboré, comme prévu par le Manuel administratif, un « *Extended Strategic Sectoral Framework* » (ESSF) pour chaque biennium. Il présente aux donateurs potentiels les opportunités de partenariat offertes par le secteur CI, en mettant l'accent sur les thématiques identifiées comme prioritaires dans le cadre des documents stratégiques de mobilisation des ressources présentés ci-avant, soit le pluralisme des médias, le plan d'action de l'ONU pour la sécurité des journalistes, le programme Mémoire du Monde, l'intégration digitale des personnes handicapées et la construction de sociétés ouvertes via les TIC.

122. Le secteur a par ailleurs élaboré une note préliminaire à l'élaboration d'un plan d'action en septembre 2014, qui prévoyait notamment la mise en place d'un groupe de pilotage chargé d'animer les travaux du secteur en matière de mobilisation des ressources extrabudgétaires. Dans ce cadre, a notamment été initié un travail de cartographie des acteurs privés susceptibles de soutenir les projets du secteur CI.

3. Objectifs de mobilisation de fonds extrabudgétaires

123. Des objectifs de mobilisation de fonds extrabudgétaires sont assignés à chaque secteur. Ceux-ci sont fixés par l'ADG du secteur, après estimation par les cadres du potentiel de mobilisation de leur section. Les **objectifs fixés au secteur CI**, retracés dans le tableau ci-après, **n'ont cessé de décroître** d'un biennium à l'autre. L'objectif fixé pour le biennium 2016-2017 (16,54 MUSD) apparaît peu volontariste : il représente moins de 45 % du montant de ressources mobilisées au titre du biennium précédent (36,7 MUSD). Le bureau administratif du secteur a précisé à cet égard que les objectifs étaient délibérément estimés avec prudence (« *conservative guesstimates* ») comme le laissent entendre les premiers résultats de collecte extrabudgétaire du 1^{er} trimestre 2016, qui dépassent déjà l'objectif initial du biennium 2016-2017.

Tableau 29 : Objectifs de mobilisation de ressources extrabudgétaires du secteur CI par biennium (en millions de dollars des Etats-Unis)

	2012-2013	2014-2015	2016-2017
	74,9	18,2	14,0

Source : Auditeur externe à partir de EX197V.

124. Par ailleurs, les deux divisions du secteur s'étaient vu fixer, pour le biennium 2014-2015, des **objectifs très inégalement volontaristes**, comme le montre le tableau ci-après, déclinant les objectifs de mobilisation par « résultat attendu » (*expected result*). La division FEM (ER1 et 2) représentait ainsi 98,8 % de l'objectif sectoriel. Le bureau administratif du secteur a invoqué, pour justifier l'inégal volontarisme des deux divisions, les disparités de leur contexte d'action et de leurs modes opératoires. La division FEM dispose, grâce aux pays nordiques, particulièrement investis dans les thématiques qu'elle porte, d'une base de donateurs fidèles, qui ont représenté près de 37 % des ressources extrabudgétaires collectées en 2015 (hors fonds multi-donateurs).

Tableau 30 : Déclinaison de l'objectif de mobilisation de ressources extrabudgétaires pour le biennium 2014-2015 (en dollars des Etats-Unis)

		Objectif	Fonds mobilisés	Taux d'atteinte de l'objectif
FEM	ER 1	3 000 000	15 486 934	535,40 %
	ER2	15 000 000	12 089 214	86,1 %
KSD	ER3	0	3 300 758	-
	ER4	220 000	4 016 804	2 103,1 %

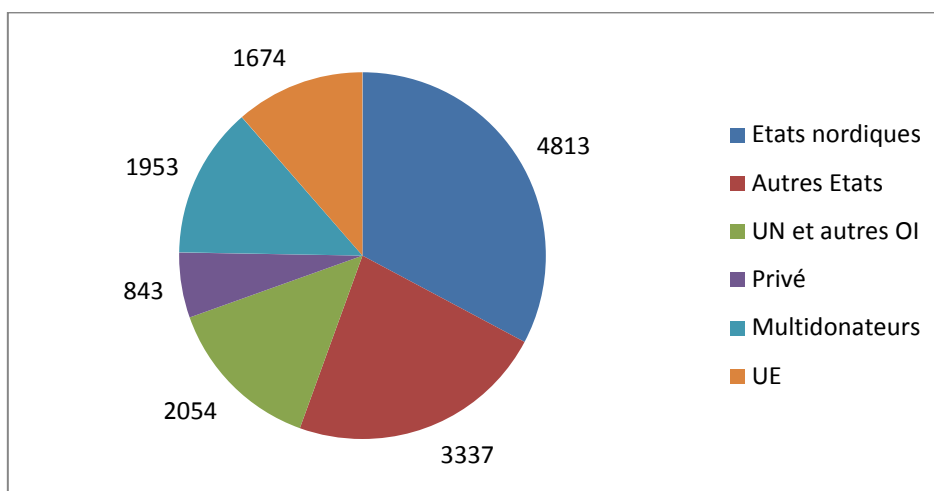
Source : CI/AO.

125. La ventilation des objectifs de mobilisation entre les deux divisions apparaît néanmoins plus équilibrée pour le biennium 2016-2017 : 7 M€ pour les ER 1 et 2 (division FEM), 6,5 M€ pour les ER3 et 4 et 3 M€ pour les programmes à gouvernance spécifique.
126. Ces objectifs ne font pas l'objet, à l'heure actuelle, d'une déclinaison plus fine, par bureau de terrain ou par catégorie de professionnel.

4. Origine des ressources extrabudgétaires

127. Comme le montre le graphique ci-après, **les ressources extrabudgétaires** collectées par le secteur **proviennent majoritairement des Etats-membres** (64 % des ressources extrabudgétaires allouées en 2016, hors fonds multi-donateurs et contribution volontaire du Brésil), et en particulier des pays nordiques (37 %), soutiens traditionnels des programmes liés à la promotion de la liberté d'expression. L'UE et les organisations internationales représentent respectivement 13 % et 16 % des ressources allouées, et les partenariats avec le secteur privé restent relativement marginaux (6 % des ressources allouées en 2015). A titre de comparaison, les ressources extrabudgétaires collectées par l'ensemble de l'Organisation en 2014 provenaient à 69 % des Etats-membres, 18 % des organisations internationales et 13 % d'autres partenaires. Le montant des fonds reçus pour l'Organisation (hors UBO et Instituts) s'est élevé à 161 MUSD en 2014 et à 168 MUSD en 2015, la part du secteur CI s'élevant à 5,6 % en 2015 (8,945 MUSD), soit à l'avant-dernier rang des secteurs de programme.

Figure 1 : Part des ressources extrabudgétaires par type de donateur en 2015
(en milliers de dollars des Etats-Unis)



Source : Auditeur externe à partir de données AO/CI.

128. Selon BFM⁵³, l'**apport** des ressources externes au secteur CI est **particulièrement concentré** : 91,9 % des fonds reçus en 2015 provenaient de sept donateurs (dont la Suède pour 2,10 MUSD, l'UE pour 1,91 MUSD, la Finlande pour 1,23 MUSD et le PNUD pour 0,94 MUSD) et 80 % de ceux-ci contribuaient à 11 programmes ou activités du secteur (dont le projet *Support to the Media in Jordan* financé par l'UE pour 1,20 MUSD, le projet *Empowering Local Radios with ICT's in Africa* financé par la Suède pour 1,73 MUSD et le projet *Empowering Local Radios with ICTs in Tanzania* financé par la Suisse pour 0,80 MUSD). Ce montant, relatif aux paiements reçus en 2015, a au demeurant baissé de 32 % entre 2014 (13,186 MUSD) et 2015, soit la plus forte chute parmi les secteurs, du fait de la réduction significative des contributions de la Suède

⁵³ Memo BFM/FAS/FRA/2016/221 au DG du 07/03/2016.

(-1,9 MUSD)⁵⁴, du Cameroun (-1,8 MUSD) et de la Corée (-1,2 MUSD).

129. Le secteur CI reste ainsi très dépendant, comme l'Organisation dans son ensemble, de bailleurs de fonds « traditionnels » (Etats membres, notamment occidentaux, organisations multilatérales), et peine à diversifier ses sources de financement, notamment en direction d'acteurs privés.

5. Performances des bureaux de terrain

130. Les **bureaux de terrain**, qui représentent près de 50 % des ressources extrabudgétaires mobilisées par le secteur pour 2014 et 2015, présentent des **performances très contrastées** en la matière. Dix d'entre eux concentrent ainsi 87 % du total des ressources mobilisées au cours du précédent biennium, quand 11 bureaux n'ont collecté aucun fonds extrabudgétaire.

Tableau 31 : Montant des ressources extrabudgétaires pour 2014 et 2015 par bureau (en dollars des Etats-Unis)

Bureau	Montant de ressources EXB mobilisées
Yaoundé	2 711 876
Kaboul	2 137 175
Dar Es Salam	1 627 007
Amman	1 609 499
Le Caire	1 302 931
Katmandou	859 426
Phnom Penh	786 740
Rabat	628 163
Nairobi	595 990
Bangkok	574 704
Jakarta	549 279
Almaty	381 636
Abuja	269 124
Port-au-Prince	192 040
Brazzaville	129 512
Ramallah	116 915
Montevideo, Beijing, Bagdad, Maputo, Bujumbura, Accra, Abidjan	20 000 à 100 000
New Delhi, Harare, Tashkent, Libreville	0 à 20 000
Addis Abbeba, Apia, Bamako, Doha, La Havane, Islamabad, Kingston, Maputo, Quito, San José, Windhoek	0

Source : Auditeur externe.

6. Performance comparée du secteur CI en matière de mobilisation de ressources extrabudgétaires

131. Le secteur CI a, de tous les secteurs de l'Organisation, le plus largement **dépassé ses objectifs de mobilisation de ressources extrabudgétaires** au cours du biennium 2014-2015. Le taux de réalisation de ses objectifs atteint ainsi 209 %. Néanmoins, il présente, de tous les secteurs, le **plus faible ratio de ressources extrabudgétaires collectées**, rapportées au montant du programme régulier (156 %).

132. Il convient néanmoins de souligner que les ressources mobilisées par le secteur CI pour le projet *Net Med Youth* (8 MUSD) ont été imputées sur le montant de ressources extrabudgétaires mobilisées par le secteur Sciences humaines et sociales, chargé de la

⁵⁴ La Suède a toutefois prévu de nouvelles contributions pour les années suivantes.

coordination globale du projet. Si les 8 MUSD de ce projet étaient imputées au secteur CI, le ratio de ressources extrabudgétaires mobilisées rapporté au montant du programme régulier (Cf. ratio EXB/PR corrigé dans le tableau ci-après) atteindrait 190 % pour le secteur CI, soit un niveau comparable à celui du secteur Sciences humaines et sociales (190 %) et du secteur Sciences naturelles (189 %).

Tableau 32 : Ratio de ressources extrabudgétaires (EXB) mobilisées rapportées au programme ordinaire (RP) par secteur (en dollars des Etats-Unis)

	Education	Sciences naturelles	SHS	Culture	CI
Programme ordinaire (RP)	83 131 800	44 851 800	23 859 500	40 898 900	23 513 000
Objectif	85 517 408	140 080 000	53 194 450	52 000 000	18 220 000
EXB mobilisées	218 035 411	84 596 301	53 892 273	105 090 093	36 669 694
Ratio EXB/RP	262%	189%	226%	257%	156%
Ratio EXB/RP corrigé	262%	189%	189%	257%	190%
Ratio EXB mobilisées/objectif	264%	61%	102%	208%	209%

Source : Auditeur externe.

133. La performance du secteur CI en matière de mobilisation de ressources extrabudgétaires au cours du biennium 2014-2015 apparaît honorable par rapport aux autres secteurs. En dépit de la vacance du poste d'ADG, qui joue un rôle essentiel de promotion des actions du secteur auprès des donateurs potentiels, le secteur CI a su démultiplier les ressources dont il bénéficiait dans des proportions à peu près comparables à celle des autres secteurs.

134. Le secteur CI a également démontré sa capacité à mener des actions intersectorielles et nouer des partenariats multidimensionnels, comme l'y enjoignent les documents stratégiques de mobilisation des ressources de l'Organisation. Le programme Réseaux de la Jeunesse méditerranéenne (*Net Med Youth*) est ainsi mis en œuvre conjointement dans dix pays méditerranéens par les secteurs Education, CI et Sciences humaines et sociales, et a donné lieu à des partenariats variés : octroi de financements par l'Union Européenne, la Suède, la Finlande et le Koweït, contributions en nature de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, mise en place d'actions communes et échanges d'informations avec la Fondation Anna Lindh, l'association Acted, BBC Media Action, etc.

135. Au regard de la part de plus en plus prépondérante que prennent les fonds extrabudgétaires dans les ressources de l'Organisation, il apparaît néanmoins nécessaire que le secteur structure et professionnalise davantage ses processus de collecte, afin de se mettre en capacité d'accroître et de diversifier ses ressources.

136. Il conviendrait ainsi que le secteur élabore une **stratégie en matière de mobilisation des ressources**, dans la continuité de l'ébauche de plan d'action rédigée en septembre 2014 et en cohérence avec la stratégie de mobilisation des ressources globale développée par l'Organisation. Un tel document de programmation devrait notamment s'appuyer sur des travaux approfondis de cartographie des partenaires potentiels⁵⁵, notamment hors de la sphère des partenaires traditionnels (Etats membres, notamment pays nordiques, et organisations internationales), à des fins de diversification de la base de donateurs.

⁵⁵ A l'image de ceux qui ont été élaborés par la section FOE.

137. La nomination d'un nouvel ADG doit être mise à profit pour renforcer la fonction d'animation et de coordination du Siège en matière de mobilisation des ressources. A défaut de consacrer un poste à temps plein à cette fonction, des objectifs relatifs au renforcement des capacités de mobilisation du secteur (élaboration de cartographies des donateurs potentiels, mise à disposition du terrain d'outils de communication, catalogage des « produits » du secteur...) devraient être explicitement fixés aux chefs de section, mais aussi au personnel CI hors Siège. De même, l'ADG et le bureau exécutif devraient s'attacher à coordonner davantage l'action des deux divisions en matière de coordination des ressources.
138. Il apparaît également essentiel que le Siège s'investisse davantage dans l'animation et le suivi des actions de mobilisation de ressources des bureaux de terrain. Si l'hétérogénéité des contextes d'intervention de ces bureaux, de même que la diversité des profils des directeurs de bureau, plus ou moins investis sur les thématiques du secteur, peuvent justifier certaines disparités entre bureaux, il semble critiquable que **près de la moitié des bureaux n'ait mobilisé aucune ressource extrabudgétaire** (10 bureaux pour les exercices 2014 et 2015) ou des ressources d'un montant marginal (4 bureaux pour un montant inférieur à 20 000 USD en 2014 et 2015). A cet égard, la mise en œuvre d'actions de mobilisation de ressources extrabudgétaires devrait figurer parmi les critères d'évaluation des agents du secteur CI sur le terrain.
139. Le développement des capacités de mobilisation de ressources du secteur est enfin tributaire du soutien assuré par les services centraux de l'Organisation, et en particulier des actions mises en œuvre par le Bureau de la programmation stratégique (BSP). Comme l'a souligné l'audit relatif à la mobilisation des ressources effectué par IOS en octobre 2015, « *le rôle de BSP en matière de mobilisation des ressources n'est pas clairement établi et compris dans l'Organisation* ». Il est attendu par les secteurs que BSP « *soit plus proactif* », « *exerce un leadership plus affirmé* », « *facilite la fixation de priorités* » et « *collabore de façon plus efficace avec les cadres dirigeants* ». Au cours du précédent biennium, BSP a assisté le secteur CI pour le développement de la coopération avec un certain nombre d'importants donateurs tels que les donateurs nordiques (Suède et Finlande), la Suisse et le Koweït, mais les deux entités admettent que des possibilités de renforcement de leur synergie existent.

Recommandation n°10. L'auditeur externe recommande d'élaborer un plan d'action plus ambitieux du secteur CI en matière de mobilisation des ressources, qui se fonde sur une analyse rigoureuse des « produits » du secteur, des terrains de leur mise en œuvre et des profils des donateurs potentiels.

Recommandation n°11. L'auditeur externe recommande de mieux identifier les responsabilités en matière de mobilisation des ressources au sein des équipes du Siège en fixant des objectifs aux directeurs, aux chefs de section et aux directeurs de bureau de terrain disposant d'un spécialiste du secteur CI.

G. LA GESTION DES RELATIONS AVEC LE TERRAIN

1. Implantations géographiques du secteur

140. Le secteur CI dispose, à la date de l'audit, d'une **présence permanente dans moins d'une vingtaine de bureaux de terrain** de l'Organisation.

Tableau 33 : Bureaux de terrain comptant une présence permanente du secteur CI

Ville	Statut bureau	Postes ouverts	Nombre d'agents au 31/03/2016
Afrique	11		6
Abidjan	Bureau national	National	0
Abuja	Bureau régional multisectoriel	National	0
Accra	Bureau national	National	1
Addis-Abeba	Bureau national	National	0
Dakar	Bureau régional multisectoriel	International	1
Dar-es-Salaam	Bureau national	National	0
Harare	Bureau régional multisectoriel	International	1
Kinshasa	Bureau national	National	1
Libreville	Bureau national	National	1
Nairobi	Bureau régional multisectoriel	International	1
Yaoundé	Bureau régional multisectoriel	National	0
Monde arabe	5		4
Amman	Bureau national	National	0
Beyrouth	Bureau régional & Cluster	National	1
Le Caire	Bureau régional & Cluster	International	1
Doha	Bureau Cluster	National	1
Rabat	Bureau Cluster	International	1
Asie et Pacifique	7		6
Almaty	Bureau Cluster	National	1
Apia	Bureau Cluster	National	1
Bangkok	Bureau régional & Cluster	International	1
Pékin	Bureau Cluster	National	0
Jakarta	Bureau régional & Cluster	International	1
New Delhi	Bureau Cluster	International & national	2
Téhéran	Bureau Cluster	National	0
Amérique Latine & Caraïbes	6		4
Guatemala	Bureau national	National	0
Havana	Bureau régional & Cluster	National	0
Kingston	Bureau Cluster	International & national	2
Montevideo	Bureau régional & Cluster	International	1
Quito	Bureau Cluster	National	0
San José	Bureau Cluster	International	1
Europe & Amérique du Nord	1		1
New York	Bureau de liaison	International	1
TOTAL	30	32	21

Source : Auditeur externe au 31/03/2016.

141. De manière générale, la répartition géographique actuelle des bureaux régionaux ou multi-pays (*cluster offices*) ne favorise pas les secteurs de programme de petite taille, qui ont relativement peu d'agents sur le terrain. En effet, si dans certaines régions comme le monde arabe, les bureaux régionaux gèrent chacun un portefeuille de pays relativement réduit, dans d'autres régions, ces bureaux doivent coordonner les activités dans de

nombreux pays, comme à Nairobi (13 pays) ou Yaoundé (10 pays).

142. Le rapport 199 EX/15 INF.5 du 23 mars 2016 de l'auditeur externe sur la réforme du réseau en Afrique précise d'ailleurs que certains bureaux, qui n'avaient pas la taille critique avant la réforme (Nairobi, Dakar), ont vu leur situation s'aggraver depuis cette réforme. Concernant l'Afrique de l'Ouest, si la répartition géographique entre Abuja et Dakar est compréhensible, pour les petits secteurs ne disposant que d'un nombre très limité d'agents, une répartition plus conforme aux sphères culturelles ou économiques pourrait être envisagée.
143. Le secteur CI, qui à la différence des secteurs Education ou Sciences, ne s'appuie pas sur des bureaux régionaux spécialisés, dispose de **32 postes de « spécialistes de programme »**⁵⁶ ouverts dans 30 des 53 bureaux de terrain de l'Organisation, ce qui lui permet donc en théorie de couvrir 60 % du réseau, ce qui est important pour un secteur représentant moins de 10 % des effectifs de l'Organisation. Sa politique de priorisation de sa présence dans les bureaux multi-pays est d'ailleurs notable puisque des postes CI sont ouverts et budgétés dans 11 des 12 bureaux multi-pays de l'Organisation, ainsi que dans chacun des 10 bureaux multi-pays.
144. Géographiquement, le secteur ne couvre que 11 des 16 bureaux africains, six des 14 bureaux asiatiques et un seul des quatre bureaux d'Europe et d'Amérique du Nord. En revanche, il est présent dans six des 11 des bureaux d'Amérique latine et dans cinq des huit bureaux du monde arabe. Ainsi, alors que l'Organisation a comme priorité l'Afrique avec près de 30 % de ses bureaux en Afrique subsaharienne, le secteur CI n'a ouvert de postes que dans un tiers du total. En termes d'agents, l'écart se creuse encore puisque le secteur a deux bureaux (New Delhi et Kingston) au sein desquels deux de ses agents sont affectés.
145. La stratégie du secteur, telle qu'exprimée dans le document budgétaire 36 C/5, a eu pour but d'avoir un spécialiste international dans tous les bureaux multi-pays de l'UNESCO et tous les bureaux régionaux multisectoriels en Afrique, avec également un spécialiste national dans les bureaux nationaux de l'UNESCO, conformément au plan décentralisé inclus dans le budget approuvé du 38 C/5. Cette orientation n'a néanmoins pas été mise œuvre à défaut de ressources suffisantes. Si la politique du secteur a été de privilégier la présence d'agents de statut international de haut niveau, la crise budgétaire l'a conduite à déclasser de nombreux postes sur le terrain, selon les vacances (Cf. supra sur les ressources humaines).
146. Pourtant, la présence de fonctionnaires internationaux peut être cruciale dans certains bureaux nationaux où les relations entre agents nationaux et les administrations de leur pays peuvent être compliquées sur les sujets de liberté d'expression notamment. De même, il est important selon les directeurs de bureaux de terrain que les représentants du secteur dans les bureaux multi-pays soient d'un statut international adapté afin de leur permettre de bien défendre les activités sectorielles et aussi de participer à la gestion multisectorielle, indispensable pour le secteur CI. Or, dans les 11 bureaux multi-pays où un agent de CI est présent, quatre d'entre eux n'ont qu'un agent de statut national.

⁵⁶ Cette appellation particulière, par rapport aux autres secteurs, semble historiquement liée à la fonction de représentant local du PIDC.

2. Pilotage par le Siège des activités du terrain

147. Selon le Manuel administratif⁵⁷, les chefs des bureaux de terrain « sont responsables de la mise en œuvre des programmes décentralisés devant les ADG compétents en la matière ».
148. Depuis la décentralisation concernant la zone Afrique intervenue en janvier 2014 (DG/Note 14/3 du 03/01/2014), le pilotage central du réseau de terrain de l'Organisation dans cette région s'est cependant réduit. Les agents affectés hors Siège rapportent désormais à leur directeur de bureau local et non plus aux secteurs auxquels ils sont rattachés. En contrepartie, ces directeurs de bureau de terrain doivent rapporter aux ADG de programme, via BSP, sur l'exécution de leur programme. Ces nouvelles modalités n'excluent cependant pas les consultations directes entre les bureaux et les secteurs de programme pour l'exécution du programme.
149. Cette nouvelle organisation vient encore d'être modifiée pour toutes les régions puisque BSP, qui avait reçu une partie des responsabilités confiées antérieurement à la réforme à BFC, ne s'occupe plus depuis janvier 2016 de la coordination des bureaux décentralisés, désormais confiée à un bureau *Field support and coordination* (FSC), rattaché directement à la Directrice générale (DG/note 15/32 du 01/12/2015).
150. Les auditeurs n'ont pas été en mesure d'évaluer les capacités d'orientation, d'animation et d'accompagnement du secteur CI à l'égard des bureaux de terrain. Une telle évaluation aurait requis une analyse approfondie des modes d'interaction de chaque section avec le reste du réseau.
151. Le secteur fait cependant valoir que **certains responsables des bureaux de terrain n'ont pas une compréhension claire de sa mission et de celle de ses spécialistes locaux**. La relation entre le Siège et le réseau est perfectible car :
- i) le secteur ne peut fixer d'objectifs spécifiques aux bureaux de terrain (exemple de l'objectif de célébration du *World Press Freedom Day* dans 80 pays) ;
 - ii) les bureaux confondent parfois le mandat de CI avec les actions de relations publiques et utilisent les moyens délégués à cette dernière fin
 - iii) les bureaux s'abstiennent souvent de répondre aux sollicitations écrites du secteur ;
 - iv) les bureaux prennent parfois des initiatives sans informer le secteur.
152. De leur côté, les directeurs de bureaux et membres du personnel CI sur le terrain avec lesquels les auditeurs ont pu s'entretenir ont exprimé une appréciation généralement positive de l'action des entités du Siège en matière de fixation d'orientations, de mise à disposition d'outils et d'accompagnement de projets. Ces bonnes relations sont avant tout le fait de la qualité des relations interpersonnelles dans le cadre d'un secteur de taille modeste.
153. Le partage des responsabilités entre le Siège et le terrain suscite donc certaines difficultés, dont aussi bien les cadres du Siège que les représentants du terrain se sont fait le relais. En premier lieu, un certain nombre de projets, portant sur une zone géographique restreinte, continuent de faire l'objet d'une gestion centralisée par le Siège, alors même que leur mise en œuvre s'effectue essentiellement sur le terrain. S'il peut se

⁵⁷ Chapitre 1.5 Secrétariat.

concevoir que la coordination d'importants projets extrabudgétaires puisse être confiée à des professionnels du Siège, chargés notamment de la relation avec les bailleurs de fonds, une telle organisation n'est pas conforme au principe de décentralisation. De même, la gestion budgétaire centralisée de ces projets peut être la source d'incompréhensions sur le terrain lorsqu'une totale transparence sur l'exacte utilisation des fonds n'est pas assurée entre le Siège et l'ensemble des bureaux de terrain concernés.

154. Il est vrai qu'un certain nombre d'activités du secteur sont de nature globale et normative, ce qui peut justifier une certaine centralisation. Celle-ci peut cependant se traduire par une interaction permanente entre le Siège et le hors Siège, afin de documenter ces activités par des données et tendances nationales, sous régionales et régionales. Au vu du nombre restreint des effectifs et de l'expertise décentralisée, le secteur étudie actuellement la mise en œuvre d'une structure décentralisée avec des pôles de compétences (points focaux CI) par région. Par ailleurs, les activités menées à partir du hors Siège font l'objet d'une enveloppe budgétaire spécifique, discutée avec chaque bureau et harmonisée avec l'ensemble des bureaux pour donner une cohérence régionale en terme d'impact. La plupart des projets extrabudgétaires sont décentralisés et a vocation nationale.
155. La décentralisation a limité les capacités de pilotage du terrain par les services sectoriels du Siège. Les agents du secteur CI étant placés, depuis la réforme de 2014, sous l'autorité directe des chefs des bureaux de terrain, ceux-ci peuvent intervenir dans l'interaction entre les directeurs de division et les spécialistes du secteur CI, voire leur assigner des tâches qui ne relèvent pas du mandat de ce secteur. Certains des chefs de bureaux et professionnels de terrain interrogés par les auditeurs ont ainsi affirmé qu'ils étaient affectés, pour une part minoritaire de leur temps, aux activités de communication globale et de relations publiques des bureaux de terrain.
156. Quand bien même les activités mises en œuvre par les agents de terrain doivent faire l'objet d'une validation préalable par les services du Siège, il peut également survenir que les bureaux de terrain prennent des initiatives et nouent des partenariats sans que les sections concernées du Siège en aient été préalablement informées. Ce fut le cas notamment au bureau de Dakar où un projet concernant la Gambie a été négocié et signé avec l'Union européenne sans que le Siège n'en soit averti. Le projet était bien trop ambitieux et est allé au-delà de ce qui aurait pu être attendu de CI. Par conséquent, l'équipe de CI au siège a aidé à reformuler le projet et cette nouvelle version est désormais en cours de discussion avec l'UE.
157. Des difficultés de plusieurs ordres peuvent obérer la mise en œuvre des projets. Par exemple, en raison des bouleversements politiques dans la région Moyen-Orient/Afrique du nord (MENA), certains projets n'ont pu être mis en place. Les projets en rapport avec FEM/FOE, dans certains pays, n'y sont plus mis en œuvre depuis décembre 2014 en raison de ces évolutions. Par exemple, s'agissant du projet ICT, autofinancé par la Libye, l'évolution de la situation a conduit par deux fois à suspendre le projet depuis 2007⁵⁸. En 2016, ces projets ont été réorientés en fonction des besoins TIC actuels dans les universités libyennes et deux projets ayant trait aux programmes « *Open Access* » et « *Open Educational Resources* » sont en cours de réalisation dans ce pays grâce à l'expertise technique disponible au Siège.

⁵⁸ L'accord originel signé en 2007 appelait un projet évalué à 71 MUSD avec 7 MUSD transférés à l'UNESCO.

3. Suivi par le Siège des activités du réseau

158. La note citée de la Directrice générale du 03 janvier 2014 sur la décentralisation des activités au réseau indique que « le **principe de subsidiarité** selon lequel le Siège ne peut mettre en œuvre qu'une action qui ne peut être menée par une unité hors Siège sera pleinement respecté ». Néanmoins, elle rappelle que « les ADG de programme sont responsables et redevables de la cohérence globale du programme et de l'obtention des résultats inscrits dans le C/5 et par conséquent de la supervision de tous les programmes décentralisés ».

159. Le suivi par les services du Siège de l'avancement des projets mis en œuvre par les bureaux de terrain repose au quotidien sur les échanges informels entre professionnels des entités du secteur et professionnels du terrain. Un tel suivi informel n'exonère pas pour autant le Siège de la mise en place d'outils structurés de suivi de l'activité des bureaux.

a. La qualité du suivi effectué au moyen du logiciel SISTER

160. Le suivi des activités du terrain repose essentiellement sur le logiciel SISTER, déjà évoqué. Les professionnels de terrain ont l'obligation d'y faire état, tous les six mois, de l'état d'avancement des projets dont ils ont la responsabilité.

161. Les auditeurs se sont donc attachés à évaluer l'exhaustivité et la précision des informations retracées dans SISTER, qui paraissent variables selon les activités. Sur un échantillon de 20 projets analysés, dix d'entre eux ont fait l'objet de comptes-rendus détaillés et étayés sur SISTER (note A dans le tableau ci-après) ; six d'entre eux ont fait l'objet de comptes-rendus qui pourraient être plus étoffés (note B) ; quatre d'entre eux font l'objet de comptes-rendus très sommaires, ne faisant pas état de l'atteinte des objectifs ou n'étant pas étayés par des éléments quantitatifs.

Tableau 34 : Echantillon de projets contrôlés dans SISTER

Numéro de projet	Bureau / division	Allocation 2015	Note
5122	Ramallah	596 241	C
5124	Le Caire	176 280	B
5235	Bagdad	3 000 000	B
5394	Apia	100000	B
5606	Abuja	157933	B
5678	Rabah	108800	B
5720	Katmandou	393488	B
7353	Phnom Penh	1386748	A
8251	FOE	3774393	A
8324	Amman	4082137	A
2665	Kaboul	16 550	A
2837	Doha	29 944	B
798	FOE	92 333	A
9137	Brazzaville	93 458	A
5310	Libreville	0	C
5486	Brazzaville	0	C
1456	Le Caire	8976	C
2311	Santiago	6720	A
2464	Bagdad	12170	C
2664	Kaboul	15100	A
3438	New York	13300	C

Source : Auditeur externe.

162. Les auditeurs ont également contrôlé la concordance entre les données financières retracées dans FABS et les informations à caractère financier rapportées dans SISTER, sur un échantillon de dix projets. Ils n'ont pas identifié d'anomalies majeures.

b. Les autres outils de suivi

163. Les auditeurs externes ont par ailleurs analysé la qualité de deux autres processus de suivi des activités du réseau de terrain par le Siège : le suivi individuel des activités de chaque professionnel sur le terrain et le suivi de l'ensemble des activités sectorielles mises en œuvre par chaque bureau de terrain.

i. Le suivi individuel de chaque professionnel sur le terrain

164. Le principal outil formalisé de suivi individuel des activités mises en œuvre par les professionnels de terrain est la procédure d'évaluation de performance prévue par le Manuel des ressources humaines. Elle donne lieu en effet à la production d'un compte-rendu d'évaluation transmis au Siège, qui détaille notamment les activités mises en œuvre par le professionnel évalué.

165. Comme indiqué *supra* dans la partie relative à la gestion des ressources humaines, la qualité et la précision de ces comptes-rendus d'évaluation apparaissent très variables. La présentation des activités mises en œuvre par les professionnels de terrain demeure généralement succincte, voire parfois inexistante⁵⁹. Telle qu'elle est mise en œuvre à l'heure actuelle, la procédure d'évaluation ne constitue donc pas un outil opérant de suivi de l'activité des professionnels de terrain.

166. Le contrôle de l'activité de chaque agent par les outils de *reporting* de l'Organisation n'est possible qu'indirectement et via le programme SISTER qui ne permet pas un suivi personnalisé exhaustif. En effet, lorsque des projets sont issus de fonds extrabudgétaires couvrant plusieurs pays et coordonnés par le Siège, seul le responsable du Siège apparaît dans le système de *reporting*. Les agents des bureaux de terrain mettant en œuvre dans leur pays ou leur zone le programme n'apparaissent pas. Ainsi, si l'on effectue une recherche par responsable ou par bureau, le Siège est surreprésenté par rapport à son rôle effectif, et les bureaux de terrain totalement absents de la gestion des programmes coordonnés par le Siège, ce qui tend à fausser toute tentative de contrôle de l'activité de chaque bureau ou agent par ce biais.

ii. Le suivi par bureau de terrain

167. Deux outils peuvent être utilisés pour assurer le suivi des activités du secteur CI mises en œuvre par un bureau de terrain. En premier lieu, chaque bureau produit, à la fin de chaque année, un compte-rendu d'activité, à l'intention du Conseil exécutif, qui détaille, secteur par secteur, les activités mis en œuvre par le bureau. Les comptes-rendus consultés par les auditeurs (Phnom-Penh, Windhoek, Doha) n'appellent pas de réserves. Il est par ailleurs possible de filtrer les projets renseignés dans le logiciel SISTER par pays ou zone géographique. Le caractère parfois lacunaire des informations retracées dans ce système (Cf. *infra*) rend néanmoins cette modalité de suivi moins opérante.

168. C'est pourquoi certains professionnels du secteur transmettent, de leur propre initiative, des rapports annuels d'activité ou des lettres d'information présentant les activités mises en œuvre dans le secteur CI. Les spécialistes de neuf bureaux ont produit de tels rapports facultatifs au cours du biennium 2014-2015.

⁵⁹ Cf. par exemple pour MM. Kxxx ou Axxx.

4. Implication du Siège dans l'évaluation des agents de terrain

169. Depuis juillet 2014, les services du Siège ne sont plus impliqués dans l'évaluation des agents de terrain chargés de la mise en œuvre des activités relevant du secteur. La procédure de révision des évaluations de performance, dans le cadre de laquelle un comité d'agents du Siège passait en revue les évaluations de l'ensemble des membres du personnel, n'est plus en vigueur depuis le 37^{ème} biennium, sauf si l'agent présente des résultats inférieurs aux attentes. Selon HRM, les secteurs peuvent cependant éventuellement émettre, s'ils le souhaitent, des opinions auprès du superviseur de l'agent.
170. Les secteurs de programme ne sont pas plus impliqués dans l'évaluation des responsables de bureaux de terrain qui mettent en œuvre des projets ou activités de leur ressort.
171. Les agents de terrain jouant un rôle crucial dans la mise en œuvre des résultats attendus du secteur, il conviendrait d'inciter les services du Siège à contribuer à l'évaluation des agents de terrain, en émettant un avis sur la manière dont l'agent a réalisé les objectifs du secteur.

Recommandation n°12. L'auditeur externe recommande de mieux associer les secteurs de programme à l'évaluation de la performance des agents du terrain qui relèvent de leur budget.

H. LES PROGRAMMES A GOUVERNANCE SPECIFIQUE (PIDC ET PIPT)

1. Le programme PIDC

a. Historique du Programme

172. Le **programme international pour le développement de la communication (PIDC ou IPDC)** trouve son origine dans une résolution de la conférence intergouvernementale pour la coopération sur les activités, les besoins et les programmes pour le développement de la communication d'avril 1980. Ce programme a été formellement institué par la résolution 4/21 de la Conférence générale adoptée lors de sa 21^{ème} session tenue à Belgrade en octobre 1980 dans le cadre des travaux sur le nouvel ordre mondial de l'information et de la communication (NOMIC) lancés par l'Organisation dans les années 1980.

173. Depuis la réorientation du PIDC par la Conférence générale en octobre 2003, celui-ci a pour objectif de « contribuer au développement soutenable, à la démocratie et à la bonne gouvernance en favorisant l'accès universel à et la distribution de l'information et de la connaissance en renforçant les capacités des pays en développement et des pays en transition dans le domaine des médias électroniques et de la presse imprimée ». Cette résolution de 2003 a par ailleurs demandé aux responsables du programme de se concentrer sur « un nombre limité de projets bien définis, innovants et catalytiques, en prenant en considération et en coopération avec les autres projets d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales ».

174. Une résolution de la Conférence générale d'octobre 2005 (résolution 58/33) ayant prévu le « renforcement du PIDC », celui-ci assume désormais la charge de la tenue d'indicateurs de développement des médias (*Media Development Indicators*) et produit un rapport sur la sécurité des journalistes (*Safety of Journalists*) depuis 2008 (résolutions du CIG de mars 2008). L'utilité du programme a été reconnue par la résolution 69/96 de l'Assemblée générale des Nations unies de décembre 2014.

b. Gestion budgétaire et financement du programme

175. Le PIDC fait depuis le budget 38 C/5 l'objet d'un objectif particulier (ER3) dans le grand programme V du secteur CI, avec un niveau de priorité réduit (C).

176. Le **budget ordinaire** prévu pour les dépenses de fonctionnement du programme est imputé sur le budget ordinaire de l'Organisation (C/5) comme le prévoit l'article 9.1 des statuts révisés. Il s'est élevé à 135 000 USD pour le biennium 2014/2015, contre des dépenses de 93 000 USD pour le biennium 2012/2013.

177. Les dépenses de personnel associées au programme (secrétariat) supportées par le secteur s'y ajoutent. Elles ont représenté environ 295 000 USD pour le biennium précédent. Jusqu'en 2004, le programme PIDC disposait d'un secrétariat avec un directeur à temps plein. Désormais, le **secrétariat** du PIDC et de son Conseil intergouvernemental est assuré par le secrétariat de l'Organisation. Au sein du secteur CI, le directeur de la division FEM (M. Guy BERGER), est secrétaire en titre, assisté par une spécialiste de programme (Mme Rosa Maria GONZALEZ), désormais secrétaire adjointe du PIDC, et par un spécialiste de programme (M. Fackson BANDA), une spécialiste adjointe de programme (Mme Saorla MCCABE), et l'assistante du directeur CI/FEM (Mme Christine HUGONINC-SAYAG). Ces agents déclarent y consacrer 20 % de leur temps.

178. A ce **budget de fonctionnement d'environ 430 000 MUSD** pour le biennium s'ajoute un budget opérationnel provenant des seules contributions extrabudgétaires affectées à un **compte spécial du programme**, géré en vertu des règles 5.2 *Special Accounts* du Manuel administratif. Selon les règles financières particulières à ce compte (non datées), seul le directeur général a autorité pour l'opérer mais un rapport financier d'exécution est présenté au Bureau du CIG.
179. Le compte spécial du programme, présenté par BFM conformément au Manuel administratif, faisait apparaître au 31 décembre 2015⁶⁰ un reliquat disponible de 1 401 444 USD, correspondant à un solde en début d'année de 2 098 458 USD, à des recettes de contributions volontaires (11 Etats, principalement scandinaves, et une entreprise) de 645 501 USD (intérêts compris), et à des dépenses de 1 342 515 USD (y compris *Programme Support Costs*). Par rapport à la première année du biennium, l'activité s'avérait d'un niveau équivalent.
180. Au 31 décembre 2015, le compte spécial du PIDC avait collecté depuis sa création des ressources de 63 525 222 USD⁶¹, dont 59 016 259 USD de contributions d'Etats. Ces contributions déclinent depuis 2010 (-72,7 %) et ont atteint seulement des montants (hors intérêts) de 854 562 USD en 2014 et de 645 601 USD en 2015, soit respectivement 6,5 % et 7,0 % des recettes extrabudgétaires du secteur⁶². Le compte spécial du PIDC a ainsi correspondu à la 6^{ème} source de revenus du secteur CI en 2015.
181. L'augmentation du nombre de contributeurs, modeste, de six à dix entre 2014 et 2015 ne s'explique que par l'apport de contributions symboliques (inférieures à 10 000 USD), l'essentiel (79,4 %) des ressources reposant en 2015 sur les **deux contributions de la Norvège et de la Finlande**, qui sont déjà de gros contributeurs pour les autres activités du secteur CI⁶³.

c. Gestion des projets du programme

182. Au 31 décembre 2015, le programme finançait **six projets** (*projects*) au sens de SISTER, deux projets ayant été clos en 2015. Ces projets, qui recouvrent des séries de micro-projets approuvés par le Bureau, permettaient le versement de montants relativement modestes (10 000 à 20 000 USD) sur une durée d'un à deux ans à des initiatives locales pour le financement de médias et d'associations de journalistes dans les pays du Sud. Au total, ce sont **196 micro-projets** qui ont été ainsi financés en 2015. Ces montants décentralisés ont permis à 37 bureaux hors Siège de mener une activité dans le domaine du développement des médias au cours du précédent biennium. Pour 23 des 53 bureaux qui ont reçu des fonds du secteur CI, les fonds émanant du PIDC ont été supérieurs aux sommes décentralisées en provenance du budget ordinaire pour ce domaine d'activité.⁶⁴
183. Les 58^{ème} et 59^{ème} réunions du bureau du PIDC ont ainsi approuvé, respectivement 80 projets dans 62 pays pour 1 270 000 USD en mars 2014 et 71 projets dans 65 pays pour 1 198 392 USD en mars 2015, soit un total de 151 nouveaux projets pour un montant de 2 523 393 USD au cours du biennium (199 EX/4 de mars 2016). 42 % de ces

⁶⁰ *Financial position of the IPDC Special Account* CI-16/BUR/60/3 du 26/01/2016.

⁶¹ Le Programme a aussi collecté environ 35 MUSD à travers la modalité des fonds en dépôt.

⁶² *Bilan Contributions by sectors* de BFM.

⁶³ *ibidem*.

⁶⁴ Cf. *Comparative Table of Funds received by field offices from CI Regular Programme and IPDC Special Account*.

projets financés au cours du précédent biennium ont bénéficié à l'Afrique⁶⁵.

184. Tous les projets approuvés en 2013 (*5001 series*) et en 2014 (*5502 series*) ont été clôturés. Les projets approuvés en 2015 (*5003 series*) devront être clôturés au plus tard en mars 2017. Faute de budgets spécifiques et malgré les recommandations des évaluateurs externes en 2006, les projets sont proposés par les bureaux locaux et suivis dans SISTER mais ne font plus l'objet d'un suivi opérationnel systématique de leur part. Si au cours du précédent biennium, 40% des projets ont fait l'objet de rapports d'exécution (*implementation reports*) analysés par le secrétariat⁶⁶, **aucune évaluation de l'impact** de ces projets, et notamment de la capacité des pays bénéficiaires à en reproduire l'exemple, ne paraît disponible.

185. Le secrétariat est censé tenir à jour une **base de données** des projets (1 700 recensés dans 140 pays depuis l'origine en mars 2015) mais, à la suite du manque de moyens alloués, n'est pas parvenu à le faire pour les années 2014 et 2015. A la date de l'audit, il envisageait d'y procéder avant l'été 2016.

186. Indépendamment de sa vocation à attribuer des subventions locales, le PIDC a lancé au cours des dernières années plusieurs « initiatives spéciales ». Parmi celles-ci, les plus visibles sont :

i) le *UN Plan of Action on the Safety of Journalists and the Issue of Impunity*, lancé par le PIDC en mars 2008 et approuvé par l'ONU en avril 2012, qui prévoit notamment la présentation au CIG par la Directrice générale d'un rapport biennal *Safety of Journalists and the Danger of Impunity* (en novembre 2014 pour la dernière fois, la prochaine édition étant attendue pour novembre 2016) sur les suites données par les gouvernements aux assassinats de journalistes (plus de 700 depuis 2006). Une analyse réalisée en 2015 par une consultante à la demande du secteur sur l'action du PIDC dans ce domaine depuis 2009, indique que le PIDC a joué un « rôle significatif » dans ce domaine mais qu'il a besoin d'une stratégie pour les années à venir. En 2015, 9,3 % des projets financés par le PIDC concernaient ce thème ;

ii) la publication de *Media Development Indicators* (MDI) depuis 2008, qui s'accompagne chaque année de quelques évaluations (*assessments*) de la situation des médias dans un pays. Une quinzaine de ces évaluations ont été publiées, près d'une vingtaine étant en cours de réalisation. Certaines d'entre elles paraissent avoir eu un impact important (Tunisie, Jordanie).

Recommandation n°13. L'auditeur externe recommande de mettre à jour la base des projets du programme international pour le développement de la communication (PIDC) pour les années 2014 et 2015.

d. Recherche de contributions extrabudgétaires

187. Le Bureau du Conseil Intergouvernemental (CIG) s'implique dans la **collecte des fonds extrabudgétaires** comme le recommandaient déjà les évaluateurs externes en 2002 puis en 2006. Il a adopté en 2013 une stratégie de collecte (*fundraising strategy*).

188. Malgré l'investissement personnel de l'actuelle Présidente du CIG, la collecte de ressources additionnelles n'a cependant guère progressé en 2015. Alors que le 58^{ème} Bureau avait enregistré un total de 1 000 519 USD provenant de huit Etats,

⁶⁵ Cf. note CI-16/BUR.60/4.1.

⁶⁶ Cf. note CI-16/BUR.60/4.1 du 18/01/2016.

principalement scandinaves, le 59^{ème} Bureau n'en a recensé qu'un montant de 965 088 USD de la part de six Etats et d'une organisation. Ainsi, les objectifs de mobilisation d'au moins 1,5 MUSD en 2014 et 1,5 MUSD en 2015 et d'augmentation du nombre de contributeurs (15 visés dès 2014)⁶⁷ n'ont-ils pas été atteints. Le 60^{ème} Bureau réuni en mars 2016 a recueilli 862 448 USD de six pays, soit une baisse de 13,9 % par rapport à 2014, même s'il attend d'autres contributions (*pledged*).

189. Il n'est pas certain, dans ces conditions, que les efforts récemment demandés par le Bureau lors de sa 60^{ème} session soient de nature à inverser la tendance. Le secteur fait cependant état de perspectives de ressources émanant de la Malaisie, de l'Union Européenne, de la Lituanie, de la Lettonie et de l'Espagne qui devront être confirmées.

e. Gouvernance spécifique du programme

190. La particularité du PIDC est d'être un programme intergouvernemental, disposant de ses propres organes spécialisés.

191. La **gouvernance** du programme est assurée par un **Conseil intergouvernemental** (CIG) établi par la Conférence générale lors de sa 21^{ème} session⁶⁸. Il est composé de 39 Etats membres, nombre fixé en 1980, élus par moitié par la Conférence Générale de l'UNESCO pour une durée de quatre ans selon un équilibre régional.

192. Selon l'article 2.6 des statuts révisés en 2003, les représentants des Etats doivent être de préférence des « **spécialistes dans les domaines couverts** par le PIDC », ce qui semble être généralement le cas.

193. En vertu de l'article 5 des statuts révisés, le CIG définit les activités du programme et les priorités, approuve le mode de financement, valide les rapports (sécurité des journalistes, état des médias, etc.). La Présidente élue en novembre 2014 a privilégié une réorientation du programme vers la sécurité des journalistes. Le CIG doit normalement se réunir en **session ordinaire une fois tous les deux ans**. Ces réunions ont lieu au Siège et durent deux jours. La 28^{ème} session du CIG a eu lieu en mars 2012 et la 29^{ème} session en novembre 2014. La 30^{ème} session du CIG est prévue en novembre 2016.

194. La Directrice générale, en vertu de l'article 10 des statuts, produit au CIG et à la Conférence générale un rapport sur la mise en œuvre du PIDC. De son côté, le CIG produit, conformément à l'article 11 des statuts révisés et à la règle de procédure n°16, un rapport sur ses activités pour chaque session de la Conférence générale.

195. La **Présidente** du CIG, Mme Albana SHALA, de nationalité néerlandaise, a été élue par le CIG lors de sa 29^{ème} session en novembre 2014.

196. La gouvernance réelle du programme repose sur le **Bureau** du CIG, qui se réunit chaque année (58^{ème} en mars 2014, 59^{ème} en mars 2015, 60^{ème} en mars 2016, une 61^{ème} session étant programmée pour novembre 2016 conjointement à la réunion du CIG). Conformément à l'article 6.1 des statuts révisés, il est composé de sept membres, soit, depuis novembre 2014, de la Présidente du CIG, de trois vice-présidents (Algérie, Bangladesh et Pérou), de trois membres (Danemark, Niger et Pologne) et d'un rapporteur (Mme Diana HEYMANN-ADU, Ghana) dont les fonctions ne sont pas explicites. Depuis 2003, l'ordre du jour de ses réunions porte principalement sur l'examen

⁶⁷ Note d'information CI-16/BUR.60/11 du 01/02/2016.

⁶⁸ Résolution 21 C/4.21.

des projets proposés au financement.

197. Le Bureau formait également le jury chargé depuis 1985 de recommander au Directeur général le lauréat du prix PIDC–UNESCO pour la communication rurale tous les deux ans, d'un montant de 20 000 USD financé sur le compte spécial. Un compte spécial était même prévu pour ce prix, malgré son faible montant. Lors de sa réunion de mars 2014, le Bureau a proposé au CIG de mettre un terme à l'octroi de ce prix, ce qui a été fait en novembre 2014.

f. Articulation entre le programme et les autres activités du secteur CI

198. Compte tenu du profil des membres et de la faible fréquence des réunions du CIG d'une part, et du transfert des responsabilités effectives au seul Bureau de cette instance d'autre part, on peut s'interroger sur la **nécessité de maintenir le CIG en tant que tel**. Le secteur fait cependant valoir que le CIG constitue une opportunité importante pour impliquer 39 Etats-membres dans des enjeux de développement des médias.

199. Selon l'actuelle Présidente du CIG, le programme fonctionne de manière efficace mais un besoin de clarification s'impose. Il existe en effet une véritable concurrence entre les activités du PIDC et les autres activités de la division FEM du secteur CI, voire avec celles de sa division KSD. Celle-ci porte sur la mobilisation des ressources et la gestion des activités.

200. Selon le secteur, le PIDC fonctionne également comme un groupe de réflexion sur le sujet du développement des médias. Il organise des débats thématiques sur des sujets tels que « Après Charlie : renforcer la sécurité des journalistes » (59^{ème} réunion du Bureau), « *Medias and migration* » (60^{ème} réunion du Bureau). Grâce à son Président, il est intervenu dans divers forums comme la Conférence de Paris sur l'utilisation d'internet (*Connecting the dots : options for future action*) de février 2015 ou la Conférence de Paris sur les jeunes et l'internet contre la radicalisation et l'extrémisme (*Youth and the Internet : Fighting Radicalization and Extremism*).

201. **Aucun audit particulier n'a cependant été réalisé sur le programme PIDC** (document 199 EX/4 de mars 2016), les dernières évaluations approfondies remontant à 2002 et 2006, sous la responsabilité du ministère norvégien des affaires étrangères. Lors de la réunion du Bureau du CIG de mars 2014, son Président avait pourtant proposé **une nouvelle évaluation** du programme PIDC, les dernières ayant eu lieu en 2002 et en 2006, qui n'a pas été conduite à ce jour, au motif des travaux alors conduits par l'audit externe sur la gouvernance de l'Organisation. Lors de la 58^{ème} réunion du Bureau, les Etats membres ont cependant accepté la recommandation de la Présidente de garder en réserve les fonds pour une telle évaluation. Le Conseil du PIDC, lors de sa 29^{ème} session, a convenu de reporter la décision concernant cette évaluation à la 30^{ème} session du Conseil dans l'attente des conclusions de l'audit externe de la gouvernance de l'UNESCO et des fonds, programmes et entités qui s'y rattachent. Cet audit ayant été achevé, rien ne paraît faire aujourd'hui obstacle à l'évaluation.

202. De fait, l'évolution comparée des activités du PIDC et du secteur CI dans le domaine de la liberté d'expression et du pluralisme des médias ne permet pas de percevoir une spécificité de chaque vecteur. L'investissement sur des thèmes communs (sécurité des journalistes, prise en compte de la parité dans la formation des journalistes, etc.) et la recherche de « niches » par le PIDC⁶⁹ font surtout apparaître une différence de gouvernance qui a un coût propre, limite l'efficacité des activités de l'Organisation dans

⁶⁹ Cf. note CI-15/CONF.2017 du 05/03/2015.

ce domaine et décourage les donateurs. A contrario, le PIDC constitue un forum spécialisé où les Etats membres peuvent intervenir politiquement dans les instances de gouvernance, avec des mandats très spécifiques, sur des sujets qui seraient peut-être difficiles à aborder lors des Conférences générales.

203. Une des solutions avancées par la Présidente du PIDC d'un **rattachement direct du secrétariat du PIDC à l'ADG** responsable du secteur CI ne paraît pas de nature à résoudre ces difficultés.

204. Faute d'une capacité à établir une matrice permettant de combiner l'action des deux instruments, et sans remettre en cause le contenu même des actions menées, une **étude sur les coûts et les avantages du maintien d'une gouvernance spécifique** pour ce programme devrait être présentée au Conseil exécutif, sur la base de l'évaluation externe attendue depuis 2014.

205. De manière générale, la situation de ce programme rappelle que des programmes de ce type gagneraient à être assortis de clauses de terminaison (*sunset clauses*) imposant, à des échéances régulières, de confirmer explicitement l'efficacité des moyens investis par l'Organisation.

Recommandation n°14. Sans remettre en cause les actions menées, l'auditeur externe recommande de présenter au Conseil exécutif une étude sur les coûts et les avantages du maintien d'une gouvernance spécifique du programme international pour le développement de la communication (PIDC).

2. Le programme PIPT

a. Description du programme PIPT

206. Le **programme Information pour tous** (PIPT) ou *Information for All Programme* (IFAP) a été créé en 1999 par la décision 3.6.1. de la 160^{ème} session du Conseil exécutif sur la base de la résolution 36 de la 30^{ème} session de la Conférence générale. Il a remplacé à partir de janvier 2001 deux programmes antérieurs : le Programme général d'information (PGI) et le Programme informatique intergouvernemental (PII).

207. Son objet est la réduction de la « fracture numérique » entre les pays du nord et du sud. Plus précisément, il vise à apporter un appui à l'ensemble des secteurs de l'Organisation dans les six domaines suivants :

- promouvoir la réflexion et le débat sur les défis de la société de l'information ;
- promouvoir et élargir l'accès à l'information ;
- soutenir la formation dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC) ;
- soutenir la production des contenus locaux ;
- promouvoir l'utilisation des normes et des bonnes pratiques en matière d'usage des TIC ;
- promouvoir la mise en réseaux des informations et des connaissances dans ce domaine.

208. Ce programme constitue une contribution de l'Organisation à certaines activités

lancées sous l'égide du Sommet mondial sur la société de l'information (SMSI ou WSIS), forum mondial organisé par l'Union internationale des télécommunications (UIT) en décembre 2003 pour réduire l'inégalité des habitants de la planète vis-à-vis de l'accès à l'information par le biais des nouvelles TIC.

209. Le programme a produit un **rapport d'activité 2008-2013**, correspondant à un plan stratégique portant sur la même période, qui a été soumis au Conseil exécutif en avril 2013⁷⁰ puis à la Conférence générale à l'automne 2013. Une revue de ce plan stratégique 2008-2013 a été effectuée par IOS en 2012. Selon le rapport fait par la Directrice générale au Conseil exécutif en août 2013, la pertinence du programme et de ses priorités a été confirmée.
210. Les responsables du programme ont également tiré parti du **questionnaire d'auto-évaluation** (*self-assessment*) qui a été adressé aux Etats membres dans le cadre de l'audit externe sur la gouvernance et dont les réponses ont été discutées lors de la dernière réunion du Bureau en 2015. Aucun plan stratégique n'a cependant été produit depuis cette date.
211. Une partie importante de l'activité du programme est centrée sur la dimension numérique de l'information. Au vu du compte-rendu de la 8^{ème} session du CIG, le programme apparaît en recherche d'un positionnement adapté, évoquant sa transformation en « think tank » et organe consultatif pour la mise en œuvre du programme ordinaire de l'Organisation dans son domaine de compétence. Le PIPT produit ainsi, sous sa seule responsabilité ou en collaboration, des ouvrages comme le *Knowledge Societies Policy Handbook*.
212. Malgré sa gouvernance propre, le programme PIPT souffre, selon les divers documents présentés à cette même 8^{ème} session du CIG, d'un **défaut chronique de visibilité** que diverses pratiques (adoption d'un logo propre) et résolutions tentent de compenser.
213. Comme pour d'autres programmes, des **comités nationaux** pour le PIPT, au nombre de 17, sont censés relayer l'action du programme. Les organes directeurs du programme rendent compte régulièrement de la difficulté pour mobiliser ces acteurs nationaux. Ce sujet devrait être l'objet d'une réunion particulière prévue en Chine à l'automne 2016.
214. Depuis sa création, le PIPT initie et réalise des **projets** mis en œuvre sur le terrain par le secteur CI, les bureaux régionaux et les partenaires grâce à des fonds extrabudgétaires en coordination avec le Secrétariat du PIPT et avec l'accord du Bureau du CIG (KFIT en Afrique, projet au Ghana, projet ICT Caravan). Il patronne diverses activités telles que des conférences sur le bien-être dans les médias numériques (*Conference on Well Being in Digital Medias*) en Israël en février 2015, la diversité linguistique et culturelle dans le cyberspace (Iakoutsk, juillet 2014), le multilinguisme dans le cyberspace (UNESCO, octobre 2014 et Khanty-Mansiysk, juillet 2015) ou des déclarations émanant de forums régionaux (Saint-Kitts Nevis sur les dimensions éthiques de la société de l'information en septembre 2015, Saint-Domingue sur la gouvernance de l'internet en novembre 2015).
215. Le dernier rapport sur la mise en œuvre du programme présenté par la Directrice générale à la Conférence générale (38 C/REP/24 du 30/07/2015) relève l'organisation **d'activités du programme** intéressant plusieurs composantes du secteur CI :

⁷⁰ 191 EX/41 de mars 2013.

- . Conférence de New-Delhi sur les ICT et les personnes handicapées en novembre 2014 ;
- Ateliers organisés au Sud-Soudan en juillet 2014 pour le projet *Youth Mobile* ;
- Conférence de Paris sur l'utilisation d'internet (*Connecting the dots : options for future action*) de février 2015 dont les principes ont été approuvés par le forum WSIS à Genève et par l'Assemblée générale des Nations unies en décembre 2015 ;
- Conférence de Paris sur les jeunes et l'internet contre la radicalisation et l'extrémisme (*Youth and the Internet : Fighting Radicalization and Extremism*), tenue en juin 2015 sur initiative du PIPT mais, pour la première fois, avec le concours du PIDC et la participation de tous les secteurs de l'Organisation.

216. L'investissement du PIPT sur le thème de la radicalisation des jeunes sur internet paraît avoir suscité un réel intérêt de nouveaux partenaires de l'Organisation. Le Québec a effectué un don en nature de 500 000 USD (invitations, organisation, affectation de stagiaires) au programme pour l'organisation d'une conférence sur ce thème en octobre 2016. Les Etats-Unis ont exprimé leur intérêt pour le sujet.

b. Budget et financement

217. Le programme PIPT fait désormais dans le budget 38 C/5 d'un objectif spécifique (ER6), assorti d'une priorité réduite (C).

218. Comme le PIDC, le PIPT est en partie financé par le **budget ordinaire** de l'Organisation. Pour le biennium 2014/2015, ce budget s'est élevé (hors frais de personnel) à 455 600 USD sur le budget ordinaire. Mais, à la différence de son programme jumeau, il a bénéficié également de 194 898 USD en provenance du programme extraordinaire.

219. Comme le PIDC, le programme dispose également d'un **compte spécial** géré selon les règles de l'Organisation. La présentation comptable effectuée pour les organes dirigeants privilégie une approche cumulative mais ne fait pas ressortir clairement les dépenses totales de l'exercice 2014/2015, qui se sont élevées à 116 413 USD. Au 31 décembre 2015, le PIPT avait collecté sur ce compte des ressources de 1 605 130 USD depuis sa création, dont 738 634 USD au titre de contributions d'Etats. Mais les Etats donateurs préfèrent éviter d'affecter leurs contributions au compte spécial en raison des coûts de gestion que prélève l'Organisation sur celles-ci. Ainsi, la seule contribution enregistrée sur le compte spécial en 2015 a été celle de la Chine pour 70 000 USD (Cf. document IFAP.2016/Bureau.XXV/Inf.8 du 28 janvier 2016).

220. Selon la Présidente et le secrétariat du PIPT, les perspectives de nouvelles contributions extrabudgétaires seraient favorables au début du présent biennium. La Chine aurait ainsi confirmé une contribution sur le compte spécial de 50 000 USD en 2016, soit un montant identique à celui versé en 2015.

221. Selon la Présidente du PIPT, une **stratégie de mobilisation des ressources** est en cours de mise en place. Elle a déjà donné lieu à l'expérimentation de modalités concrètes, notamment au Ghana fin 2015.

222. Comme le reconnaît le Directeur général dans son rapport présenté à la 8^{ème} session du CIG, le programme est dépendant de **contributions en nature** (*in-kind contributions*)

des Etats-membres telles que la prise en charge de frais d'organisation de réunions des groupes de travail. Selon les montants présentés au CIG⁷¹, le montant, indicatif et non certifié, de ces contributions s'élève à 1 365 542 USD depuis l'origine du programme.

223. Les dépenses du programme retracées sur le compte spécial depuis sa création ont été de 1 477 217 USD, faisant apparaître un solde positif de 110 829 USD sur ce compte au 31 décembre 2015.

224. Les **coûts de personnel** supportés par le budget ordinaire du secteur CI au titre de ce programme peuvent être estimés à 80 % du coût du P4 concerné, soit environ 262 000 USD pour le dernier biennium. Un budget de fonctionnement des organes statutaires de 90 000 USD pour le précédent biennium et de 120 000 USD pour le biennium actuel est également prévu.

225. Le secrétariat du programme est assuré par la division KSD du secteur CI. Le secrétariat du CIG est assumé par son directeur, M. Indrajit BANERJEE (D1). Il est assisté d'un P5 chef de section (M. Boyan RADOYKOV), d'un P4, spécialiste de programme (M. Paul HECTOR), et d'une G6, assistante principale, assistante du directeur KSD (Mme Marie-Christine BOTTE).

226. A la différence de son homologue du PIDC, la Présidente du PIPT ne fait état d'aucune difficulté de collaboration avec le secteur CI, ni d'une concurrence entre les activités du secteur et celles du programme.

c. Gouvernance du programme

227. Le programme dispose de plusieurs organes spécifiques de gouvernance, qui pilotent et orientent ses activités.

228. Le programme est gouverné par un **Conseil intergouvernemental** (CIG) composé de 26 Etats élus par la Conférence générale, par moitié tous les deux ans. Il est censé, dans le cadre des décisions de la Conférence générale relative au programme, étudier les propositions relatives au programme, recommander ses grandes orientations, examiner et évaluer ses résultats, promouvoir la participation des Etats membres et appuyer les activités de collecte de fonds extrabudgétaires.

229. Le CIG se réunit tous les deux ans, soit une fréquence réduite, pour raison d'économie, par rapport à la période antérieure à 2010. Il a tenu sa dernière session (8^{ème}) les 19 et 20 mai 2014 à Paris. La 9^{ème} session est prévue en mai 2016. Ce Conseil est présidé depuis mai 2014 par Mme Chafica HADDAD, représentante permanente adjointe de Grenade à l'UNESCO. Son prédécesseur de 2012 à 2014, M. Evgeni KUZMIN, est demeuré vice-président et membre du bureau du CIG. Mme HADDAD estime consacrer 75 % de son temps à sa fonction de Présidente du CIG. La Présidente du CIG présente un rapport oral au Conseil exécutif et à la Conférence générale.

230. Le CIG a validé une **stratégie à moyen terme 2008-2013** qui a été présentée au Conseil exécutif par le Président du CIG lors de sa 191^{ème} session. Il n'a en revanche pas été en mesure d'adopter lors de sa 8^{ème} session de mai 2014 une mise à jour de ce plan stratégique.

231. Le CIG dispose d'un **Bureau** de huit membres, dont son Président, trois vice-présidents et un rapporteur. Ses membres, qui ont majoritairement un profil d'experts, ont

⁷¹ Document IFAP-2016/COUNCIL.IX/Inf.5 du 11/04/2016.

été élus « par acclamations » lors de la session de mai 2014 et seront renouvelés en mai 2016. Le Bureau, qui se réunissait auparavant deux fois par an, ne s'est réuni qu'en mai 2014 (23^{ème} réunion), en mars 2015 (24^{ème} réunion) et en février 2016 (25^{ème} réunion).

232. Le CIG a par ailleurs créé **six groupes de travail**, pilotés chacun par un membre du Bureau. Ils portent sur l'accessibilité de l'information, l'information au service du développement, l'éthique de l'information, la maîtrise de l'information, la préservation de l'information et le multilinguisme. En 2014, ces groupes de travail rassemblaient des experts appartenant à seulement 19 Etats membres. Ces groupes ont une activité variable, qui a fait l'objet d'une présentation lors de la 8^{ème} session du CIG. Ils ne rendent pas compte de leurs travaux de manière homogène et devraient recevoir de nouveaux mandats lors de la prochaine réunion du CIG en mai 2016.

Recommandation n°15. L'auditeur externe recommande d'inviter les Etats membres du Conseil du programme Information pour tous (PIPT) à procéder à l'élaboration et à l'adoption d'un plan stratégique du programme PIPT pour les années à venir, qui permette de mettre en évidence les apports concrets du programme par rapport aux autres activités du secteur CI dans les mêmes domaines.

IV. REMERCIEMENTS

233. L'auditeur externe adresse ses vifs remerciements à la direction et aux agents du secteur CI pour la disponibilité dont ils ont fait preuve et la qualité de l'information fournies aux auditeurs lors de leur mission.

Fin des observations d'audit.