



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

Conseil exécutif

Cent quatre-vingt-dix-septième session

197 EX/28.INF
PARIS, le 26 août 2015
Anglais et français seulement

Point 28 de l'ordre du jour provisoire

NOUVEAUX AUDITS DU COMMISSAIRE AUX COMPTES

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

Résumé

Conformément à l'article 12.6 du règlement financier et suite à la résolution 37 C/96, le Commissaire aux comptes présente son rapport d'audit de la gouvernance de l'UNESCO et des entités, fonds et programmes qui lui sont rattachés. La synthèse de ce rapport est présentée dans le document 197 EX/28.



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



RAPPORT D'AUDIT

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

Référence Cour des comptes : UNESCO-2015-11

TABLE DES MATIERES

<i>Liste des recommandations</i>	1
INTRODUCTION	5
I. MÉTHODOLOGIE ET AUTO-ÉVALUATION	5
1- Champ et définitions	6
2- L'Évaluation indépendante de 2010.....	7
3- L'auto-évaluation en 2014.....	8
4- Le coût des modalités de gouvernance externe.....	10
5- Parangonnage	11
Conclusion partielle	13
II. MIEUX GÉRER LA GOUVERNANCE EXTERNE	15
1- Accélérer la réduction de la durée des sessions	16
2- Grouper les sessions	16
3- Des sessions biennales plutôt qu'annuelles, quadriennales plutôt que biennales	17
4- Généraliser l'usage de la téléconférence	18
5- Ne convoquer que des sessions indispensables et financées sur budget ordinaire	18
6- Réduire le nombre de participants aux réunions	19
7- Alléger les ordres du jour en sériant les priorités et en déléguant	20
8- Augmenter les délégations de pouvoir aux bureaux.....	22
9- Simplifier et améliorer la diffusion des résultats	23
10- Valoriser les bonnes pratiques.....	26
Conclusion partielle	27
III. RESTRUCTURER ET RENFORCER LA GOUVERNANCE EXTERNE	30
1- Quarante-neuf organes directeurs ou assimilés : l'indispensable réduction des chevauchements	30
2- Vers une gouvernance rationalisée des instituts de catégorie 1	38
3- Réduire l'hétérogénéité des règles et procédures	40
4- Renouer avec la confiance et accroître la compétence	41
5- Évoluer du consensus vers le vote	43
6- Prendre activement en compte les problèmes d'éthique	44
7- Renforcer la supervision de la gestion des risques	45

8- Instaurer un comité d'audit indépendant	46
9- Restaurer un meilleur équilibre au sein des organes directeurs	48
10- Hiérarchiser les priorités externes et internes: l'exemple des systèmes d'information... ..	49
11- Évaluer régulièrement les organes directeurs	51
12- Renforcer la capacité d'expertise indépendante des organes directeurs.....	52
Conclusion partielle	53
 <i>CONCLUSION GÉNÉRALE</i>	 54
 <i>REMERCIEMENTS</i>	 55
 Annexe 1. Le Droit International de la gouvernance	 57
Annexe 2. Résolution 37 C/96.....	58
Annexe 3. Bibliographie sommaire.....	59
Annexe 4. Indicateurs relatifs aux Instituts de catégorie 1	60
Annexe 5. Comparaisons internationales : liste des organisations étudiées	61
Annexe 6. Synthèse des réponses obtenues au questionnaire d'autoévaluation Q2.....	62
Annexe 7. Le contrôle des dépenses de réunions par l'Assemblée générale de l'ONU	63
Annexe 8. Les organes directeurs face aux risques de corruption et de fraude	65
Annexe 9. Comité d'audit : principales recommandations du CCI des Nations-Unies (2010).....	66
Annexe 10. Evaluation du coût des organes directeurs	67
Annexe 11. Questionnaire d'évaluation des organes directeurs au Royaume-Uni.....	76

Liste des recommandations

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

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

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

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

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

- (i) le Secrétariat mette à la disposition du Conseil exécutif le budget (éventuellement financé par les ressources des comptes spéciaux appropriés), les experts et les services adéquats en vue d'établir un projet de « guide des bonnes pratiques de gouvernance » et un plan de mise en œuvre concrète, pour examen par le Conseil exécutif à sa session d'automne 2016 et adoption par la 39^{ème} Conférence générale ;
- (ii) les experts qui seront mis à la disposition du Conseil n'aient eu aucun lien de quelque nature que ce soit avec l'UNESCO au cours des trois dernières années et qu'ils assurent une représentation équilibrée des cultures de gestion des États-membres de la Conférence générale ;
- (iii) le Conseil exécutif soit saisi à sa session d'automne 2016 d'un rapport élaboré par ses experts et validé par son Bureau, incluant un plan d'accélération significative de la concrétisation de chaque action inscrite dans le guide, accompagné d'indicateurs de moyens, de produits et résultats escomptés, mesurables et pertinents par référence à la situation au 31 décembre 2015 ;
- (iv) les rapports préparatoires à l'adoption du budget 39 C/5 identifient de façon explicite et détaillée les effets associés à la mise en œuvre du guide de bonnes pratiques tels que réductions de dépenses relatives aux organes directeurs, redéploiement des économies

ainsi projetées en vue de la mise en œuvre du plan, diffusion du guide, formations des personnels des délégations et de l'Organisation.

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

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

Recommandation n° 6. L'auditeur externe recommande :

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

Recommandation n° 7. L'auditeur externe recommande :

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

Recommandation n° 8. L'auditeur externe recommande :

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

- (iv) d'instaurer une formation obligatoire à l'exercice de fonctions de présidence et de vice-présidence d'organe directeur, modulée selon l'expérience des nouveaux élus.

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

Recommandation n° 10. L'auditeur externe recommande :

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

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

Recommandation n° 12. L'auditeur externe recommande :

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

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

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

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

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

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

INTRODUCTION

1. La Conférence générale a, par sa résolution 37 C/96, requis en novembre 2013, l'auditeur externe de procéder à l'audit de la gouvernance externe de l'UNESCO et entités rattachées ou administrées (annexe 2)¹. Elle a inscrit cette demande dans le cadre du suivi des recommandations du rapport du Corps commun d'inspection (CCI) des Nations unies sur l'administration et la gestion de l'UNESCO.
2. Elle a prié « *L'auditeur externe de présenter au Conseil exécutif un rapport d'étape sur les résultats et les principales recommandations de l'examen de la gouvernance à la 196e session (avril 2015) et un rapport complet à la 197e session (juillet 2015), pour que le Conseil puisse soumettre à l'examen de la 38e session de la Conférence générale (septembre 2015) des mesures de suivi pertinentes* ». Après le rapport d'étape examiné lors de la 196ème session du Conseil exécutif (196EX23 INF.5), le présent document constitue le rapport complet.
3. Le premier chapitre résume les conditions dans lesquelles a été réalisé l'examen de la gouvernance, qui a notamment reposé sur une auto-évaluation des organes directeurs, de l'évaluation des coûts des modalités de la gouvernance et le parangonnage avec des institutions internationales.
4. Le deuxième chapitre propose des orientations s'inscrivant dans la continuité des nombreuses recommandations, qui, dans le passé, ont préconisé de mieux gérer la gouvernance externe, sans avoir porté encore tous les fruits attendus. Ces recommandations demeurent nécessaires, quoiqu'insuffisantes au regard des dysfonctionnements et lacunes persistantes qui ont amené à diligenter le présent audit.
5. Le troisième et dernier chapitre **recommande** en conséquence **quinze mesures nouvelles de restructuration et d'enrichissement de la gouvernance externe**.
6. L'ensemble est étayé par des annexes soulignant notamment les points saillants à prendre en compte, par entité et par organe directeur.

Tableau 1 : Résumé des chapitres du rapport

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

¹ « (b) un examen externe des problèmes qui se posent en matière de gouvernance à l'UNESCO, notamment des problèmes de maintien de la pertinence, de chevauchement de mandat, de transparence et d'efficacité du processus de prise de décision, et de coût des modalités de gouvernance ».

I. MÉTHODOLOGIE ET AUTO-ÉVALUATION

1- Champ et définitions

7. Par « organes directeurs », on entend l'ensemble des organes statutaires et réunions régulières de l'UNESCO (cf. 191 EX/16 Part IV, Annexe), dits de « réunions à caractère représentatif » ou catégories I (conférences internationales d'États), II (réunions de caractère intergouvernemental autres que ces conférences) et III (conférences non gouvernementales). Ces organes directeurs gouvernent (gouvernance externe); la direction générale est, elle, chargée d'appliquer les politiques, stratégies, budgets et plans approuvés par eux, et de gérer les activités et les opérations : cette gouvernance interne est en dehors du champ de ce rapport. Les entités consultatives, ponctuelles, dépourvues de base juridique, de personnel, de budget et d'organe directeur sont elles aussi hors champ (par exemple, des forums UNESCO tel que celui sur l'éducation à la citoyenneté mondiale). La liste évoquée par l'Annexe précitée est issue d'un document de travail non exhaustif du Secrétariat mais intégré aux documents du Conseil exécutif² puis de la Conférence générale. Quelques cas appelleraient une actualisation de la liste de l'Annexe susvisée.

8. L'actualisation de cette liste serait d'autant plus utile que ni l'UNESCO ni l'ONU n'ont défini ce qu'est un « organe directeur ». L'ONU s'exprime en termes d'organes principaux (*main organs*), parfois restreints, chargés d'établir des lignes directrices et de prendre des décisions (*policy-making*), ainsi que de superviser la gestion administrative et financière des organisations et de leurs opérations³.

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

Définition. *La gouvernance s'entend comme étant le cadre juridique et l'exercice de l'autorité politique nécessaires pour conduire et superviser l'action de l'Organisation, définir son orientation stratégique, fixer ses priorités, évaluer régulièrement sa performance, déterminer le niveau de risque acceptable pour son action, allouer des ressources conformément aux priorités convenues et aux résultats escomptés, et en rendre compte aux parties prenantes⁴.*

10. L'auditeur externe a dialogué avec chacune des composantes concernées de l'UNESCO, sous différentes formes adaptées à celles-ci et au sujet traités, en leur soumettant des constats provisoires avant finalisation, puis en analysant les réactions du Conseil exécutif lors de sa 196^{ème} session ainsi que celles du Secrétariat. Les constats ainsi finalisés ont été, en majorité, résumés en annexe du rapport d'étape précité.

11. L'ensemble des travaux a été conduit dans le cadre fixé par l'article 12.6 du règlement financier de l'Organisation et selon les normes internationales d'audit pertinentes, notamment la

² 192 Ex/4, 194 Ex/4. L'audit n'a pas inclus les instituts et centres de catégorie 2, qui sont indépendants et soumis à la législation du pays dans lequel ils sont implantés (Décision 37C/46, document 37C/18 – annexe).

³ Le Secrétariat de l'UNESCO se réfère au document http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/G77/CCLM/CCLM_86-2.doc. La formule « organes directeurs principaux » désignera ici la Conférence générale et le Conseil exécutif, en y englobant les comités et commissions qui leur sont directement rattachés. Un organe est « un élément de la structure d'une organisation internationale par lequel celle-ci agit, exprime sa volonté, s'acquitte de ses fonctions » (Dictionnaire du droit international, Éditions Bruylant, Bruxelles, 2001, page 790). Ce dictionnaire distingue notamment entre un *organe principal*, qui peut être *intergouvernemental* comme la Conférence générale, un *organe restreint*, composé de quelques-uns des membres, comme le Conseil exécutif, un *organe intégré*, composé exclusivement de personnes agissant individuellement, à l'abri de toute influence extérieure, un *organe consultatif*, rendant des avis dans un champ déterminé, et un *organe subsidiaire*, créé par décision d'un organe principal ou subsidiaire pour contribuer à l'accomplissement de ses propres tâches institutionnelles.

⁴ Cf. annexe 1 à propos du droit international de la gouvernance.

norme ISSAI 3000 édictée par l'Organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle (INTOSAI⁵). Ils ont mobilisé à temps partiel de février 2014 à juin 2015 une équipe qui a compté jusqu'à six auditeurs possédant une large expérience des organisations internationales, des problématiques managériales en environnement diplomatique et multilatéral, et de la gouvernance de ces organisations en particulier.

12. Il convient de noter que, sans même mentionner les difficultés et limites de l'exercice d'auto-évaluation commenté ci-après, les travaux ont été compliqués par la dispersion, la fréquente hétérogénéité et le caractère parfois lacunaire des principaux indicateurs de moyens, de produits et de résultats des entités dotées d'un organe directeur. Le chapitre suivant mentionne les efforts déjà entrepris, quoiqu'insuffisants, pour y remédier.

13. Des suites sont proposées à deux niveaux. Au deuxième chapitre, des actions pratiques, qui ne sont le plus souvent qu'une réitération de recommandations de rapports antérieurs, sont recommandées : elles sont réunies en conclusion dans une recommandation d'action unique en fin de chapitre. Après l'invitation à accélérer ces actions, des recommandations structurantes sont énoncées dans le dernier chapitre.

2- L'Évaluation indépendante de 2010

14. L'audit a pris en considération des rapports de toutes natures, dont les références émaillent le présent rapport. Ils sont nombreux, car les problèmes de gouvernance font l'objet d'un processus d'évaluation quasi-permanent à l'UNESCO, dont le présent travail n'est qu'un nouvel avatar. Les États membres ont de longue date été abondamment alimentés, parfois à leur initiative, en analyses et en recommandations relatives à la gouvernance. Groupes de travail et sessions d'organes directeurs ou de leurs commissions se sont succédés en ce domaine, notamment dans le cadre du Comité spécial (cf. notamment 193 EX/DR 7.1 – 7.4)⁶.

15. Des réformes ont été menées à bien au fil des décennies, certaines substantielles, d'autres moins. La résolution 37 C/96 et les constats effectués aujourd'hui donnent à penser qu'elles n'ont pas été suffisantes. L'auto-évaluation réalisée en 2014 a confirmé un attentisme dominant, ce que le Conseil exécutif avait au reste pressenti dans un document cité plus loin⁷.

16. La réflexion la plus substantielle dans la période récente a été l'évaluation externe indépendante (EEI) conduite en 2010, dont l'une des cinq orientations stratégiques était de « renforcer la gouvernance » ; elle fondait - une fois encore sur des constats incontestés - d'importantes recommandations qui montraient les voies à suivre et approfondir sur le sujet⁸. On s'arrêtera seulement sur son suivi.

17. Le Groupe de travail ad hoc sur l'Évaluation externe indépendante et la Directrice générale ont formulé 86 actions qui ont été approuvées par la Conférence générale à sa 36^{ème} session. Certaines d'entre elles, en partie annoncées comme achevées au fil des sessions ultérieures du Conseil exécutif, s'inscrivent dans le champ du présent rapport. Bien que les rapports produits aux organes directeurs sur le volet « gouvernance » ne permettent pas toujours d'identifier clairement le niveau de réalisation⁹, on peut considérer que :

⁵ *International Organisation of Supreme Audit Institutions.*

⁶ Cf. UNESCO, Le Conseil exécutif de l'UNESCO, Paris, 2012, section « Le comité spécial », pages 29 à 66.

⁷ 37 C/49 Add. Annexe

⁸ 180 EX/18 (30 août 2010). IOS/EVS/PI/107 (30 septembre 2010).

⁹ Cf. notamment 191 EX/16 (15 mars 2013), qui inclut aussi en partie IV le suivi du rapport du Corps commun d'inspection sur la gestion et l'administration de l'UNESCO.

- **Cinq recommandations ont été intégralement appliquées :**

- Regroupement des commissions PRX et ADM de la Conférence générale
- Accroître l'ordre du jour des commissions PX et FA
- Suspendre le groupe d'experts pour deux ans
- Création d'un groupe préparatoire du Conseil Exécutif
- Examen de projets de résolution par la Conférence générale sans débat préliminaire systématique.

- **Cinq recommandations l'ont été seulement partiellement :**

- Cadre d'obligation redditionnelle entre organes : davantage de réunions informelles.
- Relations entre les trois organes directeurs principaux : réunions entre leurs chefs
- Tirer davantage parti des réunions d'information du Secrétariat : un calendrier a été rédigé
- Évaluation plus complète du C/3 (rapport de la directrice générale sur les activités)
- Aide aux États-membres pour élaborer le rapport du Conseil exécutif sur le C/5 (programme et budget)

18. Pour dix-sept autres recommandations pertinentes dans le cadre actuel d'examen, la mise en œuvre réelle reste à documenter ; enfin, douze recommandations proposées par l'EEL avaient été d'emblée écartées. Au total, guère plus du quart des recommandations a, cinq ans plus tard, été pleinement mis à profit. Lors de l'auto-évaluation conduite en 2014, il n'a que rarement été fait état de recommandations de l'EEL et de leur suivi, ce qui peut illustrer une appétence modérée des organes directeurs pour de tels exercices.

3- L'auto-évaluation en 2014

19. Conformément à la demande de la Conférence générale¹⁰, une méthodologie d'auto-évaluation a été adoptée. Un questionnaire, préparé par l'auditeur externe puis testé auprès de quelques organes directeurs et délégations d'États-membres, a été adressé à toutes les entités entrant dans le champ d'audit.

20. Les résultats de cette approche peuvent être qualifiés soit de majoritairement positifs, si on les prend à la lettre et du seul point de vue du taux de réponse et des notes attribuées par les auto-évaluateurs, soit de décevants si l'on s'attendait à un retour substantiel.

21. Le questionnaire d'auto-évaluation¹¹ comportait une première partie, factuelle. Une certaine hétérogénéité des données reçues en réponse reflète l'absence de tableau de bord standardisé qui résumerait la nature, l'activité et les moyens des entités et de leurs organes directeurs, et plus généralement de « cartes d'identité » homogènes qui les présenteraient. Les pages qu'offre le portail Internet de l'UNESCO sont de même structurées de manière hétérogène ; cette double lacune serait à combler.

22. La seconde partie visait à obtenir une auto-évaluation au regard des objectifs assignés par la Conférence générale au présent audit, c'est-à-dire en termes de « *problèmes de maintien de la pertinence, de chevauchement de mandat, de transparence et d'efficacité du processus de prise de décision, et de coût des modalités de gouvernance* ». Les réponses ont été fréquemment tardives et incomplètes : près d'un quart des points soulevés n'ont pas reçu de réponse. Ces réponses constituent toutefois, de façon acceptable, un sondage représentatif.

¹⁰ « (a) tous les organes directeurs, programmes intergouvernementaux, comités et conventions sont invités à procéder à une auto-évaluation portant sur la pertinence globale de leurs travaux eu égard à leur mandat spécifique ainsi que sur l'efficacité de leurs réunions, notamment l'impact et l'utilité du temps d'experts ; le résultat de ces auto-évaluations devrait être présenté en janvier 2015 au plus tard ». La résolution a invité « le Commissaire aux comptes à faciliter l'auto-évaluation des organes directeurs en mettant à la disposition de ces derniers un cadre d'évaluation commun couvrant les points à considérer ».

¹¹ Le questionnaire est reproduit en annexe 5 du rapport 196EX23 INF.5.

23. La première des deux principales caractéristiques de cette auto-évaluation est l'expression d'un contentement général. Cette autosatisfaction est corroborée par la notation (de 1 à 3) que les répondants étaient invités à donner, concernant le degré de réalisation de chaque assertion. La note exprimant la plus grande satisfaction a été donnée dans 41% des situations caractérisant l'évaluation¹². Le décompte est produit en annexe 6.

24. La seconde est le fait qu'une seule observation négative a été exprimée : l'insuffisance des budgets des organes directeurs, aussi bien pour leur fonctionnement que pour conduire les actions dont ils ont la supervision. Le souci de la Conférence générale de voir clarifié le coût des modalités de gouvernance – et d'elles seules – n'en apparaît que plus opportun (cf. section ci-après).

25. Si l'on s'en tient donc à l'auto-évaluation, il n'y aurait donc guère de problèmes de gouvernance, car il ne s'en dégage pas une forte volonté, encore moins une possibilité de consensus, pour réformer la gouvernance de l'UNESCO. Il en résulte un décalage assez marqué entre ce résultat et les autres sources d'information : rapports antérieurs, commentaires oraux fournis officieusement, analyses conduites par l'auditeur externe.

26. Ce contraste a amené à tester un questionnaire beaucoup plus détaillé et exigeant, en totalité (43 points de performance) ou partiellement, auprès de quelques membres de bureaux d'organes directeurs¹³. Ce test très limité a été un échec : les destinataires ont indiqué la plupart du temps ne pas être à même de fournir une réponse.

27. Des centaines de commentaires écrits ou oraux, généraux ou ponctuels, ont été ensuite recueillis par les auditeurs dans le sillage de cette auto-évaluation et pour les annexes au rapport d'étape. Ces témoignages, précieux, ont contribué à former les conclusions et étayer les recommandations du présent rapport. Ils n'ont toutefois fait apparaître, au-delà des positionnements individuels¹⁴, aucune ligne directrice, même minoritaire, en vue d'une réforme en profondeur.

28. L'auto-évaluation a souligné, de manière souvent convaincante, les points forts de l'UNESCO en matière de gouvernance ; une ample littérature les met en exergue. Des critiques récurrentes ont aussi été enregistrées, individuellement ou en groupes, et seront évoquées *infra*.

29. Des points de vue et attentes personnels de fonctionnaires de l'UNESCO ont été également recueillis ; ils sont évidemment multiples, subjectifs et éclairants - bien que dispersés - en l'absence d'une enquête de satisfaction spécifique¹⁵. Quelques opinions individuelles, parmi les plus caractéristiques et récurrentes, ont été reproduites dans le rapport 196EX23 INF.5, sous une forme brute qui ne préjugait en rien des conclusions finales de l'auditeur externe. Ces propos ont été fréquemment beaucoup plus critiques que les réponses à l'auto-évaluation.

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

¹² Note « 1 » = « L'objectif est totalement atteint » ou « l'assertion est vérifiée en toutes circonstances ».

¹³ Ce questionnaire est appliqué au Royaume-Uni par le *National Audit Office*, qui l'a conçu pour l'auto-évaluation de la gouvernance d'entités publiques, sur la base des meilleures pratiques anglo-saxonnes. Il est reproduit en annexe 11 *infra*.

¹⁴ L'auto-évaluation a majoritairement été réalisée par une ou quelques personnes, un examen collégial (organe directeur, bureau, commission) restant l'exception.

¹⁵ Les organes directeurs n'ont pas demandé qu'une telle enquête soit réalisée auprès des personnels de l'UNESCO pour mesurer leurs attentes et leurs points de vue sur la gouvernance. La dernière « enquête sociale » conduite par le Secrétariat en 2010 ne comportait aucune rubrique sur la gouvernance externe.

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

4- Le coût des modalités de gouvernance externe

31. La Conférence générale a souhaité une nouvelle estimation du coût des modalités de gouvernance externe (organes directeurs et instances les assistants)¹⁶. L'auditeur externe constate que les outils comptables et redditionnels ne permettent qu'une estimation partielle – et parfois très approximative – des coûts inscrits dans les comptes de l'UNESCO. Elle aboutit à une fourchette biennale très large, de **25 à 39 MUSD**. L'annexe 10 présente les difficultés méthodologiques liées à l'estimation de ces coûts - difficultés qui n'ont pas été surmontées -, et plus particulièrement à l'estimation du temps de travail des secrétariats des organes directeurs des conventions, programmes et instituts.

Coûts biennaux estimés

1. Coûts directs de la Conférence générale et du Conseil exécutif (source : Secrétariat des organes directeurs, GBS) : **7,2 MUSD**.
2. Coûts directs des conventions, programmes et Instituts de catégorie 1 (source : Auditeur externe, même méthodologie) : **5,3 MUSD**.
3. Valorisation du temps de travail des personnels du Secrétariat non directement affectés aux organes directeurs (source : Secrétariat)¹⁷ : **7,9 MUSD**.
4. Contributions volontaires en nature non comptabilisées : **2 à 12 MUSD** (source : Secrétariat, montant non exhaustif).
5. Valorisation du temps de travail des secrétariats de conventions, programmes et instituts consacré à la gouvernance externe *stricto sensu* : **2,2 à 6,6 MUSD** (source : estimation Auditeur externe).

32. L'évaluation est d'autant moins exhaustive que la valeur de l'occupation des salles de réunion du siège n'est pas estimée. La facturation à des tiers d'une salle (congrès extérieurs à l'UNESCO, tournage de films, etc.) va jusqu'à quelque 20 000 euros par journée ouvrable, mais il n'y a pas de barème pour les prestations internes. Il n'y a pas non plus de tableau de bord statistique par organe directeur, l'outil informatique de gestion des salles ne totalisant pas le nombre de réunions au siège par organe directeur, sauf à procéder à une extraction manuelle.

33. Certes la valorisation de l'utilisation des espaces et de leurs facilités ne saurait être brutalement calquée sur les tarifs consentis à des tiers mais *a minima* le coût marginal d'utilisation de ces espaces (fonctionnement et remplacement du capital) devrait pouvoir être évalué à fin d'analyse¹⁸. La Conférence générale pourrait utilement charger le Secrétariat de proposer une modernisation des outils et des méthodes, ainsi que des économies supplémentaires, en s'inspirant notamment de l'expérience du Comité des conférences de l'Assemblée générale de l'ONU et des services de cette dernière (cf. annexe 7).

¹⁶ Une estimation antérieure des coûts variables directs et indirects a été présentée dans les rapports 191 EX/16 Partie IV et INF.2, Suivi de l'évaluation externe indépendante de l'Unesco, 15 mars 2013. En 2013, des rapports d'audit interne ont également estimé les coûts des modalités de gouvernance des instituts de catégorie 1.

¹⁷ Soit 46 100 heures (3,8 MUSD) en présence du Secrétariat aux réunions formelles et informelles des organes directeurs et 59 700 heures (4,2 MUSD) en élaboration de documents pour eux. Cf. tableaux 1 à 6 de l'annexe 10.

¹⁸ Statistiques globales dans : 188 COM/SIÈGE ANNEXE II.

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

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

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

37. La fourchette de 2 à 12 MUSD indiquée par le Secrétariat pour les contributions en nature concerne ainsi essentiellement la conférence annuelle de la convention de 1972. Un tel niveau de dépense, et une telle fourchette d'évaluation, pour une seule réunion d'organe directeur témoigne d'une gouvernance erratique, notamment si on la compare aux moyens financiers totaux au service des objectifs d'autres conventions et programmes. Cela signifie qu'une ou deux centaines de millions de dollars (valeur actuelle), voire bien davantage, ont été consacrées aux vastes rassemblements d'une seule convention depuis son origine¹⁹.

5- Parangonnage

38. Le présent audit s'est appuyé sur les principes relatifs à une bonne gouvernance, notamment ceux résultant de codes et pratiques du secteur public, des normes internationales, et des travaux d'organisations internationales, en particulier de l'ONU, en prenant en compte l'ampleur atypique de la mission normative de l'UNESCO.

39. Pour répondre à la préoccupation de la Conférence générale²⁰, des comparaisons ont aussi été effectuées avec d'autres institutions spécialisées des Nations unies. Des contacts ont été pris avec treize organisations à Genève, New York, Rome, Strasbourg et Washington (liste en annexe 5). La participation en observateur à une rencontre des directeurs d'audit interne d'une trentaine d'organisations internationales basées en Europe, consacrée à l'audit interne de la gouvernance, a permis de compléter ces comparaisons.

40. Une agence d'un État membre positionnait en 2013 l'efficacité de l'UNESCO dans la zone inférieure des performances comparatives globales. Dans un nombre élevé de critères, sa performance, et donc celle de sa gouvernance, était jugée « faible »²¹ : au niveau le plus faible en comportement organisationnel, et à l'avant-dernière position en pertinence et résultats. Quels que soient le fondement et la pertinence des critiques qu'a connue la méthodologie alors appliquée, cette évaluation, en partie fondée sur l'évaluation indépendante précitée, aurait pu être reçue et traitée comme un signal d'alarme, ou *a minima* comme une incitation à la réflexion.

41. Des évaluateurs d'autres pays²² ont produit des rapports inégalement encourageants, les plus anciens montrant à quel point les lacunes relevées dans le présent rapport ont des explications lointaines. Un rapport d'un autre État membre a ainsi classé l'UNESCO :

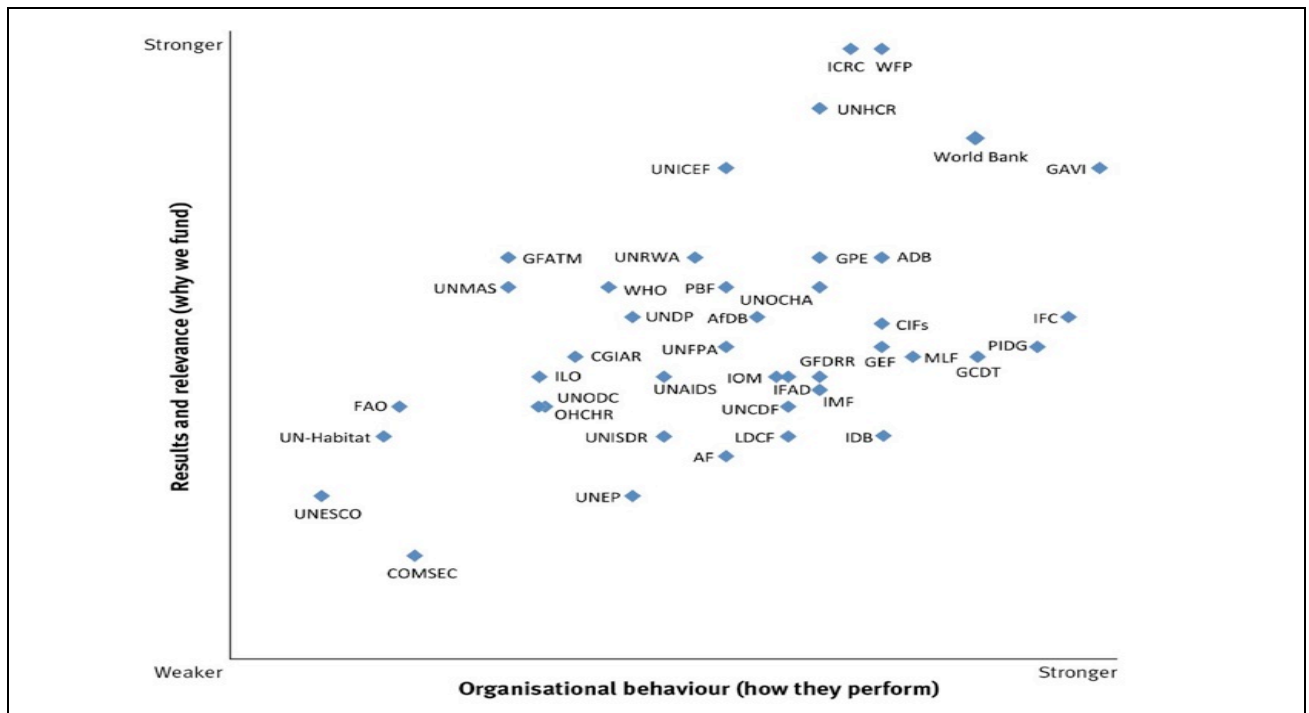
¹⁹ Une analyse rigoureuse devrait intégrer les dépenses incombant aux États membres en déplacements - en sus de leurs représentations permanentes - de représentants et d'experts pour les travaux des organes directeurs. Sur la base de 200 déplacements par mois tous organes confondus - estimation uniquement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

²⁰ « *Cet examen devrait en outre prendre en compte le fonctionnement et les méthodes de travail d'autres institutions spécialisées des Nations Unies et les programmes intergouvernementaux apparentés* » (Résolution précitée).

²¹ Department for International Development, Multilateral Aid Review Update, décembre 2013, page 100.

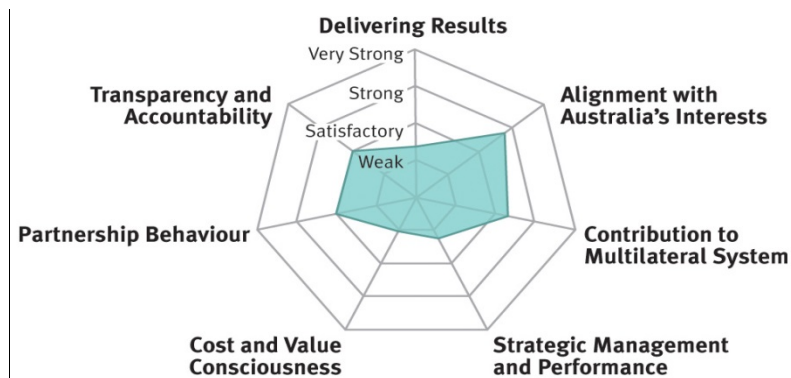
²² Government Accountability Office, États-Unis (six rapports ou synthèses entre 1979 et 2003). Swedish National Commission for UNESCO, 2012 Swedish organizational assessment of UNESCO, March 2013, et Australie (cf. infra).

Grphe 1. Comportements, résultats et pertinences comparatifs, 2012²³



42. L'efficacité intrinsèque en termes de résultats produits a été jugée dans le même rapport entre « faible » et moins que « satisfaisante » sur trois des sept domaines ainsi synthétisés :

Grphe 2. Une vision des performances de l'UNESCO, 2012



43. Ces jugements, y compris celui précédemment évoqué, seraient sans doute plus nuancés aujourd'hui, compte tenu des efforts entrepris par l'Organisation : un rapport comparatif du Royaume Uni notait fin 2013 un niveau acceptable de progrès à bien des égards, tout en utilisant plus souvent que pour d'autres le qualificatif de « pauvre », notamment à propos de la transparence et de l'aptitude à rendre compte²⁴.

²³ Source : Australian Government, Australian Multilateral Assessment, March 2012, page 225 et ss.

²⁴ Department for International Development, op. cit., tout en notant que « La confiance en l'UNESCO des (États) membres et d'autres organisations des Nations Unies progresse » (page 163).

44. Les témoignages recueillis donnent à penser qu'il n'y a pas pour autant toujours eu de renversement radical de la situation et que, au contraire, la crise budgétaire risque de contribuer à creuser l'écart entre les principes de gouvernance et l'efficacité des mécanismes actuels. La Conférence générale ayant demandé que seuls les « problèmes », et non les réussites, soient examinés, c'est donc une analyse des problèmes majeurs qui est proposée ici.

45. Subsidiairement, en matière de gouvernance, ces constats laissent à penser qu'un dialogue plus approfondi et plus fréquent entre l'UNESCO et les organisations comparables serait fructueux, pour comparer les structures, les coûts et l'efficacité de leurs activités.

46. La Conférence générale pourrait souhaiter qu'une méthodologie et une coordination soient plus amplement élaborées, développées et partagées au sein du système des Nations-Unies.

47. L'ensemble des rapports du Secrétaire général de l'ONU consacrés, suite au Sommet mondial de 2005, à un « Examen global du système de gouvernance et de contrôle de l'ONU et des fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies »²⁵ reste un corpus de référence. On n'en dupliquera pas ici les constats - notamment de lacunes - ni les recommandations, mais elles demeurent d'actualité après une décennie qui aurait pu permettre aux États membres de s'en inspirer davantage : les mêmes États membres, qui à l'ONU en ont adopté les principes et les suites, s'en sont exonérés sur plusieurs points lorsqu'il s'agissait d'en réfléchir, et si possible décider, une application à l'UNESCO²⁶.

Conclusion partielle

48. L'audit a été effectué après que de nombreux efforts de réforme de la gouvernance ont été conduits au fil des ans. Des mesures en ont résulté, qui seront évoquées dans les chapitres suivants.

49. L'auto-évaluation produite à la demande de la Conférence générale par les organes directeurs peut être qualifiée soit de majoritairement positive sur la situation qui en a résulté, si on prend les réponses à la lettre et du seul point de vue du taux de réponse, soit de décevante si l'on s'attendait à une analyse substantielle en profondeur par les répondants.

50. Elle n'a pas fait apparaître de lignes directrices, même minoritaires, en vue d'une réforme. La seule attente partagée par plusieurs répondants est celle de ressources budgétaires accrues, ce qui ne répond pas à l'aspiration d'une meilleure gouvernance. Ces réponses souvent lénifiantes ne permettent pas de considérer cependant qu'en majorité les États membres jugeraient que les réformes ont été suffisantes.

51. Les entretiens conduits individuellement ou en groupes avec des délégations et d'autres parties prenantes lors de l'audit ont fourni des commentaires beaucoup plus critiques et d'insatisfactions assez répandues, dont les chapitres suivants feront état.

52. S'agissant des coûts directs et indirects de la gouvernance, leur estimation à quelque 5% à 8% des dépenses de l'Organisation est trop approximative pour que des conclusions en soient tirées. Un rééquilibrage entre organes directeurs pourrait apparaître nécessaire une fois qu'un dispositif approprié de comptabilisation de ces coûts aura produit des données fiables.

53. Le parangonnage demandé par la Conférence générale a permis de multiples comparaisons et suggestions qui seront signalées dans les prochains chapitres.

²⁵ Cf. notamment ONU, A/60/883/Add. 1 et Add. 2

²⁶ D'utiles recommandations en matière de gouvernance des institutions internationales ont également été publiées dans : Commission on Global Security, Justice & Governance, *Confronting the crisis of Global Governance*, The Hague, June 2015, 158 pages.

54. Sur ces bases, le risque d'une persistance de dysfonctionnements dans la gouvernance de l'UNESCO apparaît élevé, et l'on pourrait craindre que, comme les précédents travaux en ce domaine, le présent rapport n'ait qu'un impact limité.

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

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

II. MIEUX GÉRER LA GOUVERNANCE EXTERNE

55. Cette deuxième partie examine les principaux mécanismes²⁷ et quelques-unes des procédures ou pratiques de gouvernance dont l'audit a montré la perfectibilité. Cela équivaut largement à un examen du suivi des recommandations déjà adressées aux organes directeurs par de nombreux rapports d'audit ou d'évaluation, interne ou externe, tant les constats opérés aujourd'hui confortent les réflexions passées. Au lieu de démultiplier ces dernières, sont ici rappelées les dix principales actions ou familles d'actions par lesquelles les États-membres devraient approfondir, étendre, accélérer la dynamique du changement.

56. Cette approche fait largement écho aux constats du Conseil exécutif qui rappelait en 2013 que « *les structures de gouvernance sont jugées trop lourdes (la taille et le nombre des organes subsidiaires, la fréquence des réunions)* »²⁸. Pléthoriques, voraces en temps et coûteuses, elles consacrent trop de temps à des débats et décisions de portée mineure. Le processus de prise de décision en est ralenti, qui peut s'étaler sur plusieurs années. Il laisse parfois trop peu de place aux débats stratégiques comme au suivi et à l'évaluation des actions découlant des délibérations.

57. Le Secrétariat n'est pas moins inquiet de la dégradation du fonctionnement : « *les retards dans le traitement des dossiers s'accroissent rapidement, provoquant des retards supplémentaires lors des cycles suivants* » ; les responsabilités assignées au Secrétariat « *dépassent de loin ses ressources humaines limitées. Les contraintes financières auxquelles l'UNESCO fait actuellement face exigent des solutions créatives pour concentrer et hiérarchiser les travaux du Secrétariat afin qu'il puisse continuer d'offrir (...) des services de la plus haute qualité possible* ». ²⁹

58. Une amélioration des performances dépend assurément de « solutions créatives », telles que celles rappelées ci-après. La plupart sont éprouvées en tous domaines : meilleure gestion du temps, stratégie de délégations accrues aux bureaux des organes directeurs et au Secrétariat, plus large diffusion des bonnes pratiques, rehaussement de la compétence des membres et des présidents d'organes directeurs, recherche moins systématique du consensus au profit de votes majoritaires et plus novateurs, ou encore codification harmonisée des procédures et directives opérationnelles, fréquemment hétérogènes à l'excès d'un domaine à un autre. Ces dispositions ne peuvent être **pleinement efficaces que si les priorités stratégiques qu'elles servent sont hiérarchisées et proportionnées aux moyens disponibles.**

59. Une recommandation finale en fin de chapitre précise comment les actions suggérées peuvent être menées de manière significative, mesurable, activable par les États membres, avec un responsable des indicateurs de moyens, produits et résultats mesurables, réalistes, pertinents, accessibles, et selon un calendrier temporellement défini

²⁷ *Mécanisme ou processus* : enchaînement des opérations propres à une fonction et ayant un but précis. *Procédure* : l'ensemble des formalités nécessaire à la validité d'un acte.

²⁸ 37 C/49 Add., annexe, par. 44.

²⁹ Rapport du Secrétariat sur la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, ITH/14/5.GA/4.3, avril 2014, par. 47 et 50.

1- Accélérer la réduction de la durée des sessions

60. Le Conseil exécutif constatait une nouvelle fois en 2013 que « Les processus de prise de décision sont complexes et souvent inefficaces », « se concentrent trop sur les questions administratives et la microgestion, ce qui ne laisse souvent pas assez de temps pour débattre des politiques et définir une orientation stratégique », et que « les processus de planification des réunions ne sont souvent pas à la hauteur des exigences de fond et de procédure en matière de planification »³⁰.

61. Les organes directeurs doivent d'abord reconquérir la maîtrise du temps, dans la longueur des processus comme dans la durée des sessions.

62. Cette dernière aurait été graduellement divisée par deux depuis les années 1980³¹. Comme de nombreux habitués des sessions, l'auditeur interne a ainsi eu d'amples motifs de continuer à proposer de « *limiter la durée et l'ordre du jour des réunions* », y compris dans les comités intergouvernementaux, comme il l'a encore préconisé en 2013³². Cette durée dépend notamment de la succession de centaines de déclarations brèves mais où des formules logiquement diplomatiques l'emportent souvent sur l'avancement des réflexions. Sans doute est-ce un outil précieux de renforcement d'un consensus. Un moindre nombre de participants peut y contribuer, tout en permettant une amélioration de la qualité des échanges sur le fond. Les documents déjà distribués ne devraient faire l'objet que de débats, sans présentation orale redondante de leur contenu. En revanche, il y a une forte résistance aux travaux parallèles parmi les pays qui ne sont pas en mesure d'envoyer de grandes délégations aux réunions et qui redoutent par conséquent d'être exclus de la prise de décision. C'est un indice parmi d'autres d'un manque de confiance collective.

2- Grouper les sessions

63. L'auditeur interne préconisait en 2013 « *de synchroniser les réunions des États parties aux conventions, lorsque des gains d'efficacité sont réalisables* »³³, en tenant consécutivement des sessions appelant des compétences similaires, à l'instar de ce qui est pratiqué pour la Convention de 1954³⁴. Les organes de la convention de 1970 et du Comité intergouvernemental pour la promotion du retour de biens culturels (PRBC, créé séparément en 1978) sont ainsi convoqués séparément, alors que les joindre serait une source potentielle de plus grande synergie, et une économie, y compris pour les États membres y faisant souvent venir les mêmes experts.

64. Argumentant à l'encontre d'une telle mesure, le Comité de la Convention de 2003 a, comme d'autres, indiqué que « *l'enchaînement trop rapide des réunions risquerait de créer des encombrements lors de périodes de forte demande* », notamment pour le Secrétariat. Il a exprimé « *son inquiétude face au risque d'une diminution de l'efficacité des réunions sans augmentation substantielle du rapport coût-efficacité en cas de synchronisation des réunions des États parties aux différentes conventions sur une courte période* ». La conclusion a été d'encourager le Secrétariat « *à poursuivre ses efforts pour coordonner les réunions des États parties aux différentes conventions en essayant au mieux de les prévoir le plus tôt possible et à des intervalles adéquats* »³⁵. D'autres actions (réduction des ordres du jour, délégations accrues...) atténueraient le risque invoqué.

³⁰ 192 EX/4 partie III, par. 44.

³¹ 191 EX/16 Partie IV, par. 10.

³² IOS/AUD/2013/06, par. 21.

³³ IOS/AUD/2013/06, septembre 2013, par. 21.

³⁴ Convention de 1954 : cf. note de bas de page 36

³⁵ 9.COM 13.g (novembre 2014).

3- Des sessions biennales plutôt qu'annuelles, quadriennales plutôt que biennales

65. L'auditeur interne recommandait également de « *réduire la fréquence des réunions des États parties (...) pour s'aligner sur le prochain cycle de programmation quadriennal* »³⁶ hors Conférence générale. Une règle pourrait être que les sessions plus nombreuses en participants deviennent biennales, quand elles sont présentement annuelles, si leurs ordres du jour, une fois recentrés sur des priorités à débattre, l'imposent.

66. Une cadence quadriennale pourrait être appliquée aux instances les moins actives et les plus démunies de ressources à déployer. Cela appellerait en cascade une vraie délégation de pouvoirs à des comités ou bureaux plus restreints, et une réduction des ordres du jour, quitte à tenir une réunion d'une demi-journée lors de la conférence générale en cas de passage à un rythme quadriennal (cf. infra).

67. Par comparaison, au Conseil de l'Europe, les sessions de conseils des ministres de la culture ont lieu en moyenne tous les six ans ; la conférence chargée du patrimoine se réunit en moyenne une fois par décennie : dernièrement, en 2001 puis en avril 2015. Ces conférences accueillent jusqu'à 200 participants, d'une cinquantaine de pays européens, pendant en moyenne deux jours.

68. La périodicité de nombreuses sessions est souvent stipulée dans les conventions elles-mêmes et devrait, en droit, être modifiée par amendement à ces conventions. Un tel processus peut durer plusieurs années, sauf à être coordonné par une décision énergique de la Conférence générale. En pratique, un organe directeur qui choisit d'espacer la cadence avant d'avoir amendé ses statuts ne s'expose toutefois à aucune « sanction »³⁷, comme illustré plus loin par la Convention de 1954.

³⁶ Ibidem. Suite à l'audit précité de septembre 2013, le comité intergouvernemental de sauvegarde du patrimoine culturel immatériel a noté « *que la fréquence biennale des sessions ordinaires de l'Assemblée générale est stipulée à l'article 4.2 de la Convention et que la fréquence annuelle des sessions du Comité est appropriée, tout en accueillant avec satisfaction la suggestion de la Recommandation 1 (c) visant à réduire la durée et l'ordre du jour de ces sessions* ». Il a aussi « [pris] note que la synchronisation des réunions des États parties aux conventions, telle que suggérée à la Recommandation 1 (c), offre à la fois des avantages et des inconvénients aux États membres partie à plusieurs conventions ; et [demandé] au Secrétariat d'étudier ces avantages et inconvénients en étroite consultation avec les États membres et de faire un rapport sur cette étude à sa neuvième session ».

La décision 13.g de cette dernière a exprimé « *son inquiétude face au risque d'une diminution de l'efficacité des réunions sans augmentation substantielle du rapport coût-efficacité en cas de synchronisation des réunions des États parties aux différentes conventions sur une courte période* ». Elle a pris note « *que la centralisation de nombreux services techniques et administratifs au sein de l'Unité des services communs des conventions dépend de la possibilité de répartir la charge de travail équitablement tout au long de l'année et que l'enchaînement trop rapide des réunions risquerait donc de créer des encombrements lors de périodes de forte demande* » et encouragé le Secrétariat « *à poursuivre ses efforts pour coordonner les réunions des États parties aux différentes conventions en essayant au mieux de les prévoir le plus tôt possible et à des intervalles adéquats* ». Ce balancement entre des perspectives opposées a jusqu'ici bloqué toute réforme.

³⁷ La plus ancienne Convention (1954, protection des biens culturels en cas de conflits armés) n'a ainsi tenu aucune réunion des Hautes parties, Convention, Premier Protocole entre 1962 et 1995, ni entre 2001 et 2005 (comprenant respectivement 126 et 102 États, elles sont désormais biennales). Le règlement intérieur a été adopté 51 ans après la première délibération. L'élaboration du plan de mise en œuvre du Protocole précité a duré neuf ans. Fin juin 2015, neuf ans aussi après sa création, le Fonds d'aide en cas d'octroi de la protection renforcée ne disposait que de 0,34 M USD. Toutefois, le souci de limitation des frais de déplacement et doublons est à imiter : les réunions précitées sont consécutives à celle du Comité pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé des 66 Parties au Deuxième Protocole (1999).

4- Généraliser l'usage de la téléconférence

69. La diversité des fuseaux horaires est parfois invoquée comme un obstacle à la téléconférence : elle l'est pour les participants les plus éloignés du fuseau de référence, mais ceux-là doivent effectuer de longs vols aériens, dont le coût et l'effet en termes de fatigue sont très supérieurs à ceux d'une téléconférence à des heures inhabituelles. Au reste, toutes les organisations internationales à couverture mondiale élargie (à commencer par l'UNESCO même) savent, dans la conduite de leurs opérations, organiser des téléconférences avec des participants éveillés à diverses heures de leur journée locale. L'inconfort, réel, ne saurait sérieusement prévaloir sur l'efficacité et l'économie attendues de cette pratique.

70. La question technique reste néanmoins à considérer afin de permettre à plusieurs dizaines de télé-participants d'accéder avec la même qualité technique (y compris la sécurité des transmissions) aux débats ainsi organisés. Si elle suppose des investissements dont le coût sans doute non négligeable doit être évalué précisément et financé, elle n'est pas en soi une objection dirimante comme à l'époque où cette technique n'était pas aussi disséminée qu'aujourd'hui dans les organisations mondiales (publiques ou privées).

5- Ne convoquer que des sessions indispensables et financées sur budget ordinaire

71. Bien que des économies aient déjà été concrétisées récemment, le calendrier et la structure des réunions devraient être une nouvelle fois réexaminés, compte tenu de la modestie relative du financement par le budget ordinaire de certaines conventions. Leur vulnérabilité budgétaire affecte parfois leur fonctionnement statutaire.

72. Ainsi, la première session extraordinaire de l'Assemblée générale des États parties à la convention de 1972, consacrée à des enjeux juridiques connus de longue date, n'a pu se tenir, en 2014, que grâce à la contribution volontaire d'un État (32 154 USD d'interprétation simultanée, documents, sécurité et gestion de la salle). Cette dépendance sur des financements aléatoires sied mal à un organe directeur, dont les réunions officielles devraient être soit prises en charge par le budget ordinaire, si elles sont essentielles, soit, en l'absence d'une urgence et d'une nécessité avérées, reportées. Cette action-ci serait nouvelle, aucun rapport antérieur la proposant n'ayant été identifié.

73. A la durée excessive des sessions s'ajoute l'étalement sur plusieurs années de beaucoup de processus de prise de décisions. L'indispensable mémoire institutionnelle, la qualité, voire la pertinence et la continuité des travaux, en sont altérées, le taux de rotation des protagonistes s'élevant à hauteur de l'allongement pluriannuel des débats.

74. Plus fréquemment, des évolutions pourtant secondaires sont érigées en processus politiques pluriannuels sans que la justification d'un tel traitement apparaisse clairement. Un sujet juridique est ainsi confié lors de la session de l'année N à un groupe de travail ou comité qui rend compte à la session suivante, N+1 ou N+2, qui elle-même demande une inflexion, examinée à l'année N+3 ou N+4 et ainsi de suite. Une ample littérature en examine les méandres juridiques, mais la valeur ajoutée de cette élongation – voire procrastination – est sujette à interrogation.

75. Des sujets délicats ou essentiels subissent ce sort, inefficacement. Par exemple, la 165^{ème} session du Conseil exécutif (octobre 2002) a renvoyé à un comité spécial l'examen de ce qui est devenu le sujet du présent rapport : la réforme de la gouvernance. Le rapport du comité spécial a été examiné à la 166^{ème} session et renvoyé à un comité ad hoc, dont les recommandations ont été soumises à la Conférence générale de 2005, trois ans plus tard ; le sujet est ensuite revenu épisodiquement à l'ordre du jour (2009, 2011, 2013...), sans pour autant satisfaire la Conférence générale. La résurgence cyclique et indéfinie de tels sujets appelle un luxe de moyens dont l'UNESCO n'a sans doute plus les ressources.

6- Réduire le nombre de participants aux réunions

76. A la source d'inefficience des temps longs dans les processus de décision, s'ajoute celle du nombre de participants aux réunions. La Conférence générale attire quelque 3 000 participants, certains organes de convention jusqu'à un millier et plus quel que soit le lieu, et le Conseil exécutif plusieurs centaines ; ce dernier envisagerait d'ailleurs une augmentation du nombre de places de sa salle de réunion qui, pour être marginale, n'en indique pas moins l'acceptation implicite de ce volume d'audience usuel. C'est, par comparaison, beaucoup plus que dans la plupart des assemblées parlementaires des États Membres ou des autres agences, fonds et programmes.

77. Le nombre de sièges au Conseil exécutif (58 États membres) vient au deuxième rang des institutions spécialisées des Nations unies, derrière l'OMPI³⁸ (71) mais loin devant l'OAA³⁹ (49), l'OMS⁴⁰ (32), aux moyens pourtant bien plus étendus, comme devant des fonds et programmes également beaucoup mieux dotés financièrement tels le PNUD⁴¹ et l'UNICEF⁴² (36 chacun).

78. A cet écart s'ajoute le fait que plusieurs centaines de personnes assistent, sans droit de vote mais souvent en obtenant du président de séance un temps de parole, si bref soit-il, aux réunions d'instances qui ne comptent juridiquement que quelques dizaines de membres. Ainsi par exemple, le comité de la Convention de 1954 compte 12 États membres, mais en 2013, y assistaient les représentants de 59 États parties à la convention et de 22 Hautes Parties à la Convention de La Haye de 1954 non parties au Deuxième Protocole, ainsi que huit autres États membres non parties⁴³. Le résultat est que le temps de parole des membres – comme des non-membres – est limité à quelques minutes, ce qui, déduction faite des formules répétitives de courtoisie, limite à l'excès les débats de fond. Au mieux, ces débats sont renvoyés en coulisse, et occultés. Bien d'autres institutions internationales restreignent l'accès aux sessions au strict nécessaire, tout en assurant souvent la diffusion des travaux, parfois sonore et en direct comme à l'UNESCO.

79. Cette pléthore est certes un facteur de transparence si les présents en font le meilleur usage. Elle constitue aussi un handicap majeur, alors que les technologies ont évolué : télédiffusion en temps réel, moteurs de recherche des sujets débattus, etc. Le coût logistique de ces vastes assemblées est important, même s'il est caché lorsque ces réunions (cf. annexe 10) sont accueillies et financées par un État membre, parfois à grands frais pour les contribuables de ce dernier. Le contraste avec les organes directeurs plus modestes, à des niveaux beaucoup plus élevés de budgets, d'autres agences, fonds et programmes de l'ONU – ou même, par exemple, des collectivités territoriales des États membres les plus développées, en matière d'éducation, de culture, voire de science – est considérable.

³⁸ Organisation mondiale de la propriété intellectuelle

³⁹ Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture

⁴⁰ Organisation mondiale de la santé

⁴¹ Programme des Nations unies pour le développement

⁴² Fonds des Nations unies pour l'enfance

⁴³ Parallèlement, 12 des 21 États membres du Comité du Patrimoine mondial n'étaient pas, en 2014, parties au Deuxième protocole, illustration de l'hétérogénéité de la composition des organes.

80. Il est généralement considéré comme irréaliste d'escompter que des majorités d'États membres seront obtenues pour réduire drastiquement le nombre de sièges et d'observateurs dans les organes directeurs. Ce sont pourtant les mêmes États qui, par exemple, ont adopté à la Banque mondiale la configuration du Conseil des directeurs et qui s'en satisfont. Ce conseil est limité à 25 représentants d'États membres. Dix-neuf d'entre eux sont élus par un groupe de six à une vingtaine d'États membres, à qui ils rendent compte et dont ils représentent les points de vue. Chacun n'est accompagné en séance que d'un ou deux conseillers. Il n'y a pas d'observateurs en dehors des fonctionnaires concernés par l'ordre du jour. L'écart qualitatif est considérable, en termes de dynamique, entre une assemblée ainsi réduite et les amples sessions qui dominent à l'UNESCO. Ici encore, plusieurs conditions seraient à réunir, dont un rehaussement du niveau de concertation et de confiance réciproque entre États membres, comme il sera recommandé au chapitre suivant.

7- Alléger les ordres du jour en sériant les priorités et en déléguant

81. L'UNESCO n'a plus les moyens de faire face à un nombre toujours croissant de priorités qui, matériellement, ne peuvent plus en être, faute de ressources humaines pour les traiter. L'auditeur interne a recommandé « d'établir un ordre de priorité dans l'actuelle charge de travail des secrétariats des conventions afin de l'adapter aux ressources disponibles »⁴⁴. L'évaluation externe indépendante de 2010 avait, comme avant elle le document 35C/43, déjà recommandé de recentrer l'action sur de grandes orientations stratégiques claires en évitant la micro gestion en aval.

82. Elle avait d'ailleurs noté que, faute de clarté en amont de la part des organes directeurs sur les objectifs d'ensemble, le Secrétariat obtient d'eux des « éclaircissements rétrospectifs à travers la (micro) gestion ». Il en résulte un risque d'altérer la confiance que les services ont dans les orientations assignées par les organes directeurs, et inversement la crainte des États membres que les services ne leur fournissent pas toutes les informations nécessaires aux prises de décisions.

83. Faute de consentir au Secrétariat et, en s'entourant des précautions nécessaires, aux organes subsidiaires, suffisamment de délégations d'autorité et de responsabilité, les organes directeurs s'enlisent dans des tâches qui relèvent de services dans n'importe quelle organisation publique ou privée. Les États membres se réservent certes de la sorte des prises de décision auxquelles ils ont un intérêt direct, mais leur priorité devrait être d'améliorer la performance globale de l'organisation, notamment par la mobilisation optimale des services, en échange d'un compte-rendu approprié par ces derniers.

84. Aussi le syndrome de l'interférence du micro management dans les sessions plénières pour des sujets qui devraient être traités par leurs bureaux, voire par le Secrétariat – et qui, dans nombre d'autres institutions, sont effectivement délégués – a-t-il été fréquemment déploré par les interlocuteurs rencontrés au cours de cette mission.

85. Les ordres du jour sont souvent aussi amples que le nombre de présents dans la salle ; cela réduit exponentiellement le temps de parole de chaque intervenant sur un sujet. Les organes directeurs, au lieu de n'y inscrire que des orientations stratégiques de leur compétence, y ajoutent la prise de multiples décisions mineures portant sur des points juridiques et techniques de faible acuité, ou encore l'attribution de modestes financements. De nombreux acteurs y voient un risque d'ingérence des organes directeurs dans le champ de la gestion qui devrait être confié aux responsables exécutifs, à la directrice générale pour l'UNESCO proprement dit. En dépit de la conscience de ce risque, certains organes directeurs prennent de fait eux-mêmes des dizaines, parfois des centaines, de décisions qui devraient rester de la compétence du Secrétariat lequel, au demeurant, les a souvent préparées et les mettra en œuvre.

⁴⁴ IOS/AUD/2013/06, septembre 2013, par. 21

86. Il convient toutefois de relever que la question de la frontière entre supervision et ingérence en microgestion ne saurait être totalement déconnectée de celle, plus lourde politiquement et d'un point de vue managérial, de la responsabilité personnelle qu'engagent les dirigeants devant leurs organes directeurs au regard de la qualité de leur gestion, et naturellement des dispositions propres à en assurer la sanction.

87. En somme, plus les dirigeants exécutifs adoptent une posture politique et donnent (substantiellement ou même seulement formellement) une dimension politique à leur management, à leurs décisions et actions de gestion, plus les seuls organes politiques que sont les organes directeurs s'affirment légitimes à intervenir dans cette gestion.

88. Certes, il y a des sujets d'incidence modeste auxquels un ou quelques États membres attachent une importance considérable. Mais au temps important consacré à la sélection et au choix de projets qu'ils subventionnent modestement ou à des décisions d'ordre juridique (inscription sur une liste...), on peut comparer la pratique de fonds et programmes des Nations unies de notoriété similaire à celle de l'UNESCO (OAA, HCR, OMS, PAM, PNUD, UNICEF...) : seules les orientations générales et les comptes-rendus synthétiques d'exécution sont généralement débattus en réunion plénière. La prise de décisions pour des montants unitaires aussi faibles est fréquemment déléguée à leur administration, voire aux bureaux de terrain hors Siège (la convention de 1972 délègue certes ainsi plus de la moitié des ressources de son ressort, mais son ordre du jour demeure surchargé).

89. La dispersion des décisions à incidence budgétaire est notamment devenue une charge disproportionnée aux enjeux réels. Des décennies après leur lancement, des conventions telles que celles de 1954, 1970 et 2001 ne disposent généralement que de moins d'un million de dollars américains à allouer par an, et celles de 2003 et 2005 de six à neuf millions de dollars – pour toutes leurs actions, dans le monde entier⁴⁵. Ces montants sont le plus souvent fractionnés en subventions de quelques dizaines ou centaines de milliers de dollars.

90. Cette tendance au micromanagement a déjà été soulignée par l'auditeur externe, notamment à propos des attributions du Comité du siège⁴⁶. Elle s'observe dans d'autres instances comme le Conseil international de coordination (CIC) du Programme sur l'homme et la biosphère⁴⁷ ou le Comité intergouvernemental du FIDC, qui statue sur des subventions d'un montant parfois faible et en moyenne de 60 000 USD. La durée et l'ampleur des débats sont parfois disproportionnés à ces montants, même lorsque la présélection des demandes a déjà impliqué une instance consultative de haut niveau. Leur délibération par de vastes assemblées devient un enjeu politique de première importance, alors qu'une décentralisation serait sans doute plus efficace.

⁴⁵ Pour mettre cela en perspective, des milliers de collectivités territoriales d'États membres mobilisent chacune, chaque année, davantage de crédits pour leurs multiples formes de patrimoine culturel local que ne le fait l'UNESCO dans le monde entier par les conventions de 1954, 1970 ou 2001.

⁴⁶ Voir le document 194 EX/23 Partie IV du 18 mars 2014, recommandation 11, page 14.

⁴⁷ Le CIC a ainsi examiné 88 rapports d'examen périodique et 41 rapports de suivi à sa session de 2014 et respectivement 20 et 21 à sa session de 2015, et respectivement 34 et 26 rapports de son comité consultatif proposant des créations ou extensions de réserves. Ses sessions durent cinq jours.

91. On a vu au premier chapitre que l'Organisation ne dispose pas d'une comptabilité analytique du coût complet de sa gouvernance, y compris en ce qui concerne le temps de travail à la charge des États membres pour leurs représentants non permanents qui y participent. Elle pourrait, au moins par sondage, évaluer le coût complet de la prise de telles décisions à faible impact financier⁴⁸. Il demeure, à défaut, impossible de fixer des plafonds à ne pas dépasser en termes de coût de prise de décision et de gestion relatif à une subvention par rapport au montant alloué au bénéficiaire.

92. Les travaux des sessions portent sur bien d'autres sujets que les seules subventions. On ne saurait à l'évidence analyser dans la même perspective budgétariste les décisions sans incidence financière directe d'inscription sur des listes du patrimoine. Elles prennent une tout autre dimension politique, d'autant que certaines ont aussi des retombées économiques considérables dans l'environnement des sites ou autres éléments patrimoniaux accédant à une reconnaissance universelle.

93. Les États membres pourraient toutefois considérer nécessaire, au regard des restrictions et des priorités budgétaires, de réviser les procédures en cause en vue d'une plus grande économie, ou de collecter des ressources supplémentaires propres à financer le coût élevé de la gouvernance et de la préparation des sessions (expertise), par exemple en collectant des « frais de dossier » significatifs pour chaque demande d'inscription sur ces listes.

8- Augmenter les délégations de pouvoir aux bureaux

94. Dans tout système de gouvernance, les assemblées suprêmes peuvent déléguer les décisions secondaires, ou exigeant une réactivité que les intervalles entre sessions ne permettent pas, à leur bureau ou une commission *ad hoc*.

95. De telles instances existent à l'UNESCO, mais leurs travaux sont souvent formels ou consultatifs et débattus de nouveau en séance plénière. Le choix en a été fait dans les années 2000, s'agissant du Conseil exécutif, *a fortiori* de son bureau, en écartant une recommandation qui lui aurait confié un rôle décisionnaire entre sessions, au-delà des décisions budgétaires ou financières urgentes, de l'exercice de la supervision et du contrôle en général, de l'audit externe en particulier, des évaluations et audits extraordinaires.

96. Certains organes directeurs procèdent à des consultations à distance ou délèguent des pouvoirs à leur bureau, mais d'autres ne disposent même quasiment plus de président et de gouvernance en dehors de leurs sessions. Des décisions restent en file d'attente jusqu'à l'assemblée délibérante suivante, soit pendant une ou deux années. Il en résulte une accumulation d'obstacles à la pertinence et à l'efficacité des travaux.

97. La performance globale de l'UNESCO est susceptible d'être affectée, en rapidité d'action, en temps privilégiant la réflexion stratégique et l'évaluation des résultats. Un risque en résulte ainsi, de réduire les débats stratégiques à une audition du/(de la) directeur/directrice générale ou de ses collaborateurs, sans guère de propositions structurées émanant des organes directeurs. Une succession de déclarations parfois discordantes et conduisant à un consensus sur le plus petit commun dénominateur peut ne pas être à la hauteur de l'enjeu.

⁴⁸ Cf. supra à propos de l'analyse des coûts. Subsidièrement, les financements étant insuffisants, fragiles et fragmentés, chaque organe directeur se met en quête de fonds extrabudgétaires accrus. Il en résulte un risque de vive concurrence entre solliciteurs. Cela n'est pas une garantie d'allocation optimale en fonction de priorités cohérentes. Cette quête s'étend aux deniers issus du secteur privé sans que, agissant séparément, les organes directeurs et leurs secrétariats se soient donnés les moyens de la professionnaliser dans ce champ hautement concurrentiel, et de les superviser par une stricte gouvernance. Les efforts envisagés en ce sens sont à renforcer.

98. La pression exercée sur certains services du Secrétariat paraît à cet égard contre-productive et présente un réel risque de démotivation, de perte de créativité et de confiance, notamment en période de contraction des effectifs, quand les délégations des États membres s'emploient à gérer des dossiers que le Secrétariat a déjà traité sans disposer d'une délégation pour passer à l'action, si symbolique soit-elle parfois.

99. En ce qui concerne les organes suprêmes de l'UNESCO, l'objection, autant pratique que politique, a été élevée de la confiance à accorder à un petit nombre d'États s'il s'agissait de déléguer des responsabilités exécutives au bureau du Conseil. Cette objection peut être entendue, et prise en considération en concevant un dispositif de délégation au bureau par lequel les décisions prises (dans un nombre limité de cas explicitement énoncés dans le règlement intérieur) devraient faire l'objet d'un rapport spécifique à la plus prochaine session du Conseil exécutif et être confirmées par celui-ci pour une application ultérieure.

9- Simplifier et améliorer la diffusion des résultats

100. L'efficacité d'une réforme, structurelle ou limitée à des ajustements de moyens, règles et procédures, dépend aussi de l'aptitude de l'UNESCO à évaluer les résultats atteints au regard des résultats escomptés et des objectifs multipliés par les organes directeurs. La demande du Conseil exécutif d'une « *liste des résultats escomptés, des indicateurs de performance, des cibles et des points de référence proposés dans les plans de dépenses du Projet de 38 C/5, indiquant ainsi des améliorations* », dont il a précisé les axes, a rappelé la nécessité de mieux aider ainsi les prises de décisions des organes directeurs⁴⁹.

101. Cette évaluation doit intervenir en amont. Les organes directeurs sont périodiquement saisis du cadre général « d'obligation redditionnelle » ou « de rendre compte », ou de « redevabilité ». Le Conseil exécutif a précisé au Secrétariat, lors de l'examen du rapport 181 EX/24, « le cadre d'obligation redditionnelle concernant la performance et la transparence en matière de gestion ». Ce document porte uniquement sur la gestion du Secrétariat, alors que, par exemple, le conseil du PNUD avait l'année précédente fait sien un « Système de redevabilité du Programme des Nations unies pour le développement - Cadre de redevabilité et politique de surveillance » de portée plus générale⁵⁰.

102. La Stratégie à moyen terme de l'UNESCO pour 2014-2021 (37 C/4 et 194 EX/18 du 6 mars 2014) se conclut certes par un chapitre qui énonce des principes et des cibles pour la gestion et la budgétisation axées sur les résultats, la responsabilité en termes de résultats, la présence hors Siège, la transparence et le rapport coût/efficacité. Mais, comme l'a noté le service d'évaluation et d'audit interne (IOS⁵¹) dans son rapport IOS/EVS/PI/133REV.2, dont les conclusions peuvent être étendues à tous les organes, il manque parfois « un cadre de résultats général [...], articulé avec une théorie du changement (ou tout autre type de logique d'intervention) et assorti d'objectifs, d'échéances, d'indicateurs et de points de référence clairs », le but étant « [d']améliorer l'exercice de soumission de rapports périodiques, en en revoyant le mode de présentation, en créant un système de soumission et d'analyse en ligne des rapports, et en prévoyant un suivi systématique ».

⁴⁹ La demande vise notamment l'analyse des liens de causalité (« *association de manière reproductible, [des] produits (activités et produits) aux effets (liens de causalité) et qui soient indiqués de manière explicite au-dessus de chaque résultat escompté dans chaque C/5* »), l'« *utilité démontrée* », et des indicateurs « *"SMART" : spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et limités dans le temps* », points de référence, en « *un tout cohérent* » (196 EX/Décisions Non éditée – page 32).

⁵⁰ DP/2008/16/Rev.1

⁵¹ Internal Oversight Service

103. Des rapports nationaux d'activité sont requis par l'Acte constitutif de l'UNESCO et par la plupart des autres instruments juridiques concernés. Un dispositif élaboré de comptes-rendus par les États concernés a été mis en place, pour décrire le suivi des engagements programmatiques et des subventions. Mais les stipulations des conventions, protocoles et recommandations adoptées par les États signataires – rendre périodiquement compte de leur mise en œuvre, tous les quatre ans par exemple – sont très inégalement respectées. Leur soumission aux organes et leur examen par ces derniers sont hétérogènes. Les données ne sont pas collationnées de manière cohérente d'une convention à l'autre, particulièrement en cas de superposition de mandats et de fréquences différentes. Par exemple, pour la convention de 2003, seulement 48 % des 56 pays concernés ont satisfait à cette obligation en 2014, 29 se sont encore abstenus d'en produire un à temps lors du « cycle » suivant. Au titre de la convention de 1970, moins d'un État partie sur deux en a produit lors des sept cycles écoulés de compte rendu.

104. Seul le résumé pays par pays des rapports est examiné par la Conférence générale. Il n'y a pas toujours de suivi pour les États parties qui n'ont pas présenté de rapports, ni d'identification des lacunes et problèmes, généraux ou spécifiques à un pays. Le problème est ancien et comme d'autres il n'est pas spécifique à l'UNESCO, qui a établi en 1965 un Comité sur les conventions et les recommandations (CCR), au champ progressivement élargi en ce domaine du suivi. Ce comité formulait déjà en 2002 le même constat qu'aujourd'hui. Il semble avoir surtout eu un impact sur les priorités en matière de suivi. La charge pour les États membres a été quelque peu allégée, mais une seule des six conventions relatives au patrimoine culturel a par exemple été classée comme prioritaire en matière de réduction des rapports à produire.

105. Des efforts de convergence des formats de comptes-rendus ont été entrepris. Des organes directeurs tels que l'Assemblée générale de la Convention de 1972 ont fait écho aux recommandations des auditeurs externes et internes en ce domaine, ce qui pourrait conduire à de prochains progrès⁵². Des présidents de comités ont entrepris de se réunir en 2015, notamment à ce sujet. Mais des solutions plus économes, telles que celle en cours de développement au Conseil de l'Europe⁵³, restent à dégager. La fraîcheur et la représentativité des indicateurs de résultats produits à la Conférence générale, ainsi que la vision à en dégager quant à l'impact effectif de l'UNESCO, en dépendent. La gouvernance devrait être éclairée par une plus précise connaissance des résultats de ses décisions.

106. Les organes directeurs reçoivent certes du Secrétariat les documents essentiels que sont les rapports financiers, d'activité et sur les projets de programme et de budget. Les informations y sont démultipliées, au point d'être parfois redondantes mais décalées d'un document à l'autre, d'une convention à l'autre, sans visibilité suffisante d'un axe global. Des prévisions et des états financiers rendant compte de leur exécution sont diffusés dans des documents séparés, sans toujours de rapprochements avec des indicateurs pluriannuels de moyens, de produits et surtout de résultats. Les indicateurs sont parfois uniquement qualitatifs et sans résulter d'études scientifiquement solides, ce qui leur confère une portée incertaine et exonère les opérateurs de rendre compte quantitativement.

⁵² Résolution 19 GA 11 (en 2013) : « Prend également note des efforts entrepris dans le cadre des plans de mise en œuvre du suivi du rapport de l'auditeur externe de l'UNESCO et du Plan d'Action stratégique 2012-2022, et prie instamment de poursuivre le développement d'indicateurs de performance clés afin d'améliorer et démontrer l'efficacité du Centre du patrimoine mondial et des Organisations consultatives ».

⁵³ L'Observatoire des politiques et des valeurs du patrimoine européen (Système HEREIN) du Conseil de l'Europe suit la mise en œuvre des quatre conventions européennes du patrimoine depuis 1999, avec des moyens et des résultats limités. C'est un outil de collecte de données et d'informations relatives aux mécanismes de financement, aux législations, aux systèmes de documentation, aux stratégies de conservation intégrée et aux actions de sensibilisation entre autres. Il fédère les administrations responsables des politiques nationales dans le secteur du patrimoine culturel de 42 de ses États membres – qui sont également Parties aux conventions de l'UNESCO. Fin 2014, 25 d'entre eux avaient fourni des rapports nationaux.

107. Un risque proche découle de l'insuffisante ergonomie des présentations de données aux organes directeurs, ou de leur présentation littéraire sans aucun chiffrage. S'agissant du « cadre d'obligation redditionnelle », la Conférence générale prend souvent connaissance des seuls indicateurs du « C/5 » dont la rédaction n'est pas toujours porteuse d'éléments concrets⁵⁴, mais le Secrétariat produit aux États parties de chaque convention une demi-douzaine de rapports d'activité par biennium dont une synthèse, ainsi que des tableaux prévisionnels tels que le « cadre de résultats escomptés » (cf. par exemple le document ITH/14/9.COM/13.d pour la même convention). La lisibilité de ces nombreux instruments de pilotage est, à l'instar d'autres secteurs, limitée. Les tableaux de bord réunissant en un volume réduit et praticable des données statistiques et financières sont rares.

108. En ce domaine, l'auditeur externe a plusieurs fois noté que des indicateurs dits de performance ne reflétaient pas les performances, axés qu'ils sont pour la plupart sur une mesure des livrables et non de l'impact ou des conséquences⁵⁵. Les mécomptes risquent d'être ignorés⁵⁶.

109. Encore faudrait-il ne pas diluer dans le temps le processus de telles réformes à introduire. Ainsi par exemple, le Comité de la convention 2003 a-t-il pertinemment décidé, en décembre 2013, de développer un tableau de bord comportant des objectifs, calendriers, indicateurs de moyens et de résultats, et des éléments de parangonnage. Pour ce processus – au reste devenu routinier dans le système des Nations unies depuis plus d'une décennie – il a prévu de réunir en 2016 un groupe de travail, en vue de formuler des propositions à l'Assemblée générale de juin 2018. Un objectif de cinq ans de travail pour un dispositif concernant la gestion d'au plus quelques milliers de dossiers surprend, même s'il demande des consultations des États parties et d'autres parties prenantes. Des batteries d'indicateurs, peut-être trop nombreux, sont déjà établies, y compris en tant que « cadre de résultats escomptés » (cf. par exemple le document ITH/14/9.COM/13). La recherche d'un cadre plus large devrait conduire à ne pas négliger l'urgence dans laquelle l'UNESCO se trouve de parer à ses difficultés budgétaires, et à choisir pour cela des voies plus promptes pour mieux maîtriser ses performances et donc d'abord pour les connaître.

110. Une recommandation du rapport IOS/changEVS/PI/133REV.2, « Améliorer les rapports périodiques en revoyant le modèle des rapports et en introduisant un système en ligne pour la soumission et l'analyse des rapports périodiques » des États membres est à réitérer : il conviendrait de généraliser ce système, et d'appeler plus vigoureusement les États membres à produire leurs rapports.

⁵⁴ Par exemple, « Renforcement et l'utilisation des capacités nationales en vue de la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, y compris les langues autochtones et en péril, par la mise en œuvre effective de la Convention de 2003 » (ER6).

⁵⁵ Cf., 196 EX/15.INF

⁵⁶ Les nouvelles impulsions données dans la période récente n'invalident pas encore totalement le constat « d'échec » d'une convention qui, formulé en 1993 par un spécialiste, aurait pu inciter les États-membres à réexaminer plus radicalement leur stratégie. Cf. Patrick J. Boylan, Review of the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, UNESCO, 1993, 232 pages (voir notamment page 7). Les indicateurs de performance s'en ressentent encore. Par exemple, l'impact de la Convention de 1954 n'est pas suivi dans un tableau de bord unique : il faut rechercher des documents dans trois séries différentes pour compiler des données pourtant simples, et qui pourraient inciter les organes directeurs à s'interroger sur l'efficacité du dispositif : le Registre international des biens culturels sous protection spéciale ne compte par exemple que cinq sites européens – en Autriche, en Hollande, et le Vatican, éloignés de tout risque de conflit armé – et, publiés en 2015, neuf sites mexicains. La modestie de ces statistiques ne doit certes pas occulter l'impact des recommandations et travaux effectués en soixante ans, mais cela soulève, après tant de décennies et la création du Deuxième protocole, un problème de réactivité de la gouvernance, tant en termes d'économie (le coût des réunions au regard des résultats), ainsi que d'efficacité (le nombre de décisions de protection) et d'efficacité (l'effectivité de la protection).

10- Valoriser les bonnes pratiques

111. Chacune des actions dont la pertinence a été rappelée précédemment exige, pour un plein impact, l'application de bonnes pratiques. Elles sont familières à nombre d'organes directeurs, mais leurs bases juridiques et leur mise en œuvre sont hétérogènes, et leur diffusion auprès de tous les acteurs est inégale. Elles ont par exemple un impact sur l'organisation des calendriers (réunions préparatoires omises, insuffisantes ou trop tardives avant une session plénière) ou l'accès des délégués aux documents (rapports à fin de décision diffusés trop peu de temps avant la réunion). La création d'un guide général permettrait d'harmoniser ces bonnes pratiques et de les diffuser dans toute l'Organisation. Les *bonnes pratiques* suivantes pourraient notamment être incluses dans ce guide général.

112. L'organisation des *réunions préparatoires* aux sessions plénières, convoquées avec un préavis suffisant, pourrait devenir la règle pour tous. Un dispositif et un calendrier de consultations informelles visant à assurer un consensus en temps utile, et avec tout le temps nécessaire, avant plutôt qu'après le début d'une session, devraient être généralisés.

113. Des *durées limitant le débat en séance plénière d'un projet* donné pourraient être plus systématiquement fixées, au-delà desquelles le débat serait automatiquement renvoyé non pas à une séance additionnelle et onéreuse – les séances de nuit sont en baisse – mais, en cas d'échec d'une procédure de silence (cf. infra), à un *groupe ouvert* et parallèle sans ralentir l'examen de la suite de l'ordre du jour. Les dispositifs de *maîtrise visuelle (horloge) et sonore* des débats sont à généraliser afin de respecter les durées ainsi prédéterminées. Les présidents de séance doivent être vigilants sur l'application des règles générales et de celles, complémentaires, qu'ils fixent eux-mêmes pour la conduite des débats

114. Les réunions et leurs comptes rendus sont fréquemment prolongés et alourdis par de nombreuses prises de parole souvent plus formelles et protocolaires que substantielles. Le temps alloué à chaque point inscrit aux ordres du jour pourrait être accru de manière plus volontariste, en établissant un nombre restreint de priorités et en traitant plus systématiquement les aspects secondaires par d'autres voies. C'est ainsi que les observations des participants relatives aux *problèmes de forme* (traduction, par exemple) ou portant sur des questions de fond *très techniques* pourraient être réservées exclusivement à un *traitement en ligne ou par échanges écrits*. Les déclarations exclusivement politiques, qui ont une place légitime, pourraient être exprimées par écrit et distribuées en préalable aux séances.

115. Les décisions potentiellement consensuelles pourraient être, sous forme de documents en ligne, soumises à une « *procédure de silence* » analogue à celles suivies par l'OTAN, l'Union européenne ou GAVI⁵⁷. Cette procédure est efficace et économe tout en respectant le droit souverain des États au dissentiment. Mais elle oblige à faire l'effort spécifique de justifier par écrit son désaccord ou ses réserves et permet de réaliser le consensus hors sessions formelles⁵⁸.

116. De telles pistes d'action ne peuvent que rarement être traitées isolément : elles appellent une mise en œuvre convergente avec d'autres actions évoquées, notamment leur codification juridique pour aligner le droit sur la nécessité pratique. Aucun obstacle n'apparaît dirimant, seule pouvant éventuellement manquer une volonté mieux affirmée d'agir sans plus tarder pour faire intégrer dans la vie quotidienne de l'Organisation, notamment dans les formations et initiations, toutes les techniques d'optimisation du temps.

⁵⁷ Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination

⁵⁸ À l'issue d'une discussion ou lors de la diffusion d'une décision prise par délégation sous la réserve qui suit, une limite de temps est fixée pour que s'expriment les oppositions. Au-delà de cette limite, s'il n'y a pas eu de « rupture de silence », la décision est réputée prise ou le texte adopté : toute opposition exprimée dans les délais, soit par un membre soit par plusieurs membres aboutissant à une minorité de blocage, conduit en revanche à renvoyer le projet devant la plus prochaine réunion, le cas échéant à distance, de l'organe directeur.

Conclusion partielle

117. Des progrès ont été accomplis ces dernières années dans le sens des recommandations ci-dessus, pour la plupart de longue date en chantier – quand elles n'ont pas été écartées, implicitement ou explicitement, par tout ou partie des organes directeurs ou des États membres. Tout dépend de la capacité actuelle de la gouvernance à évoluer spontanément avec une vigueur accrue, tout en préservant activement sa mémoire institutionnelle à court, moyen et long terme.

118. Le Conseil exécutif avait résumé en 2013 le sens des réformes nécessaires, mais sans réellement en obtenir la concrétisation, quand il avait « *suggéré que les organismes intergouvernementaux prennent en compte les points suivants lors de leurs auto-évaluations, bien qu'il appartienne à chacun d'entre eux de décider comment réaliser ces dernières :*

- *S'assurer que chaque programme ait son propre créneau bien défini et réajuste ses activités en conséquence, en éliminant tout chevauchement éventuel avec d'autres programmes.*
- *Alléger ses structures de gouvernance et ses pratiques de travail.*
- *Réduire la taille de ses organes directeurs, éliminer les sous-structures et réduire la fréquence de ses réunions.*
- *Revoir la composition des organes directeurs afin d'assurer la représentation de l'expertise sectorielle nécessaire.*
- *Proposer la modification des statuts et des règlements intérieurs afin de prendre en compte, le cas échéant, les défis énumérés ci-dessus et de clarifier les processus de prise de décision, les cadres d'obligation redditionnelle et les responsabilités respectives des États membres et du Secrétariat.*
- *Produire moins de documents, raccourcir les réunions et mieux exploiter les technologies de l'information et de la communication ainsi que les approches plus économiques concernant les frais de voyage et de séjour des participants.* »⁵⁹

119. Deux ans après, au-delà de l'autosatisfaction dominante de l'autoévaluation conduite dans l'univers UNESCO, nombre de représentants d'États membres ont répété à l'auditeur externe, par exemple, que :

- « Les décisions et recommandations sont parfois alambiquées, pas claires, trop générales, inapplicables ».
- « Les recommandations sur la gouvernance ont souvent été trop générales pour être suivies d'effet (*file and forget*) ».
- « Des entités extérieures consultatives auprès des organes directeurs excèdent leur mission ou exercent des pressions trop conservatrices. On manque parfois d'avis concurrents ».
- « Des décisions demeurent inappliquées depuis des années, sans être annulées ».
- Il n'y a « aucun système commode de suivi de la mise en œuvre des décisions de la Conférence générale et du Conseil exécutif. Notamment quant aux réalisations des bureaux de terrain ».

⁵⁹ 37 C/49 Add. Annexe – par. 45.

120. Une panoplie bien organisée de mesures modérément ambitieuses et aptes à être relativement faciles à mettre en œuvre et efficaces est donc une nouvelle fois recommandée : l'hétérogénéité de la mosaïque actuelle et de la performance de ses organes directeurs perdurera aussi longtemps que sera entretenue la fiction - d'autant plus confortable qu'elle est dotée de bases juridiques – selon laquelle il appartient à chaque organisme de décider de sa gouvernance, alors même que l'ensemble des États membres est réuni en Conférence générale⁶⁰.

121. Seul un cadre méthodologique vigoureusement élaboré et appliqué permettrait de rompre avec les attermolements et la procrastination qui ont trop souvent prévalu. Il appelle notamment la validation, la diffusion et l'actualisation constantes des bonnes pratiques dans un guide – outil dont des organisations telles que le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme et GAVI, à Genève, ont montré l'efficacité.

Recommandation n° 3. L'auditeur externe recommande à la Conférence générale :

(i) de déléguer le pilotage et la conduite des dix actions ci-après au Bureau du Conseil exécutif ;

(ii) à cette fin, de doter le Conseil de moyens appropriés pour aboutir, après avis de chacun des organes directeurs, sollicités en tant que de besoin et selon les formes les plus efficaces, à l'adoption par la 39^e Conférence générale d'un guide de bonnes pratiques applicable à l'ensemble de l'UNESCO et des fonds, programmes et entités qui lui sont rattachés :

- **Accélérer la réduction de la durée des sessions,**
- **Grouper les sessions,**
- **Des sessions biennales plutôt qu'annuelles, quadriennales plutôt que biennales,**
- **Généraliser l'usage de la téléconférence,**
- **Ne convoquer que des sessions indispensables et financées sur budget ordinaire,**
- **Réduire le nombre de participants aux réunions,**
- **Alléger les ordres du jour en sérialisant les priorités et déléguant les décisions mineures,**
- **Augmenter les délégations de pouvoir aux bureaux,**
- **Simplifier et améliorer la diffusion des résultats,**
- **Valoriser les bonnes pratiques.**

122. Pour limiter le risque que la mise en œuvre de cette recommandation soit altérée par des demi-mesures, les dispositions suivantes sont suggérées :

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

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

(ii) les experts qui seront mis à la disposition du Conseil n'aient eu aucun lien de quelque nature que ce soit avec l'UNESCO au cours des trois dernières années et qu'ils assurent une représentation équilibrée des cultures de gestion des États-membres de la Conférence générale ;

⁶⁰ L'Organisation internationale du travail dispose d'un directeur général adjoint chargé de la « réforme », ainsi que – comme GAVI – d'un groupe de travail permanent sur la gouvernance, modes d'organisation que le Conseil exécutif pourrait examiner.

(iii) le Conseil exécutif soit saisi à sa session d'automne 2016 d'un rapport élaboré par ses experts et validé par son Bureau, incluant un plan d'accélération significative de la concrétisation de chaque action inscrite dans le guide, accompagné d'indicateurs de moyens, de produits et résultats escomptés, mesurables et pertinents par référence à la situation au 31 décembre 2015 ;

(iv) les rapports préparatoires à l'adoption du budget 39 C/5 identifient de façon explicite et détaillée les effets associés à la mise en œuvre du guide de bonnes pratiques tels que réductions de dépenses relatives aux organes directeurs, redéploiement des économies ainsi projetées en vue de la mise en œuvre du plan, diffusion du guide, formations des personnels des délégations et de l'Organisation.

III. RESTRUCTURER ET RENFORCER LA GOUVERNANCE EXTERNE

123. Après avoir analysé et commenté l'autoévaluation et les coûts des organes directeurs (chapitre 1), puis les actions à poursuivre pour mieux gérer la gouvernance (chapitre 2), il convient de répondre à l'interrogation de la Conférence générale quant aux « maintiens de la pertinence et aux chevauchements de mandats ».

124. Il appartient à l'autorité politique de conduire et superviser l'action de l'Organisation, définir son orientation stratégique, fixer ses priorités et déterminer le niveau de risque acceptable. Le verdict paraît ici, à l'auditeur externe, sans équivoque : à l'instar de bien d'autres organismes de toutes natures, l'UNESCO n'y parvient qu'inégalement, et devrait non seulement renforcer sa gouvernance externe mais aussi la restructurer.

1- Quarante-neuf organes directeurs ou assimilés : l'indispensable réduction des chevauchements

125. L'auditeur externe a établi le tableau synoptique ci-après afin de visualiser le foisonnement d'instruments juridiques et d'organes directeurs : 49 organes directeurs ou assimilés, dont 13 pour huit conventions, cinq pour trois comités intergouvernementaux, 16 pour 10 instituts de catégorie 1, et 12 pour 10 programmes d'un niveau appelant une bonne cohérence de la gouvernance externe (encadré en bas du tableau synoptique).

126. Encore ne peut-on mentionner dans une seule page les quelques dizaines de bureaux, comités, commissions, conseils consultatifs, groupes et autres instances les secondant. Cette complexité est à nulle autre égale parmi les institutions du système des Nations unies dotées de près ou de loin de moyens comparables (quelque 250 MUSD par an). Il n'en existe pas de cartographie exhaustive⁶¹.

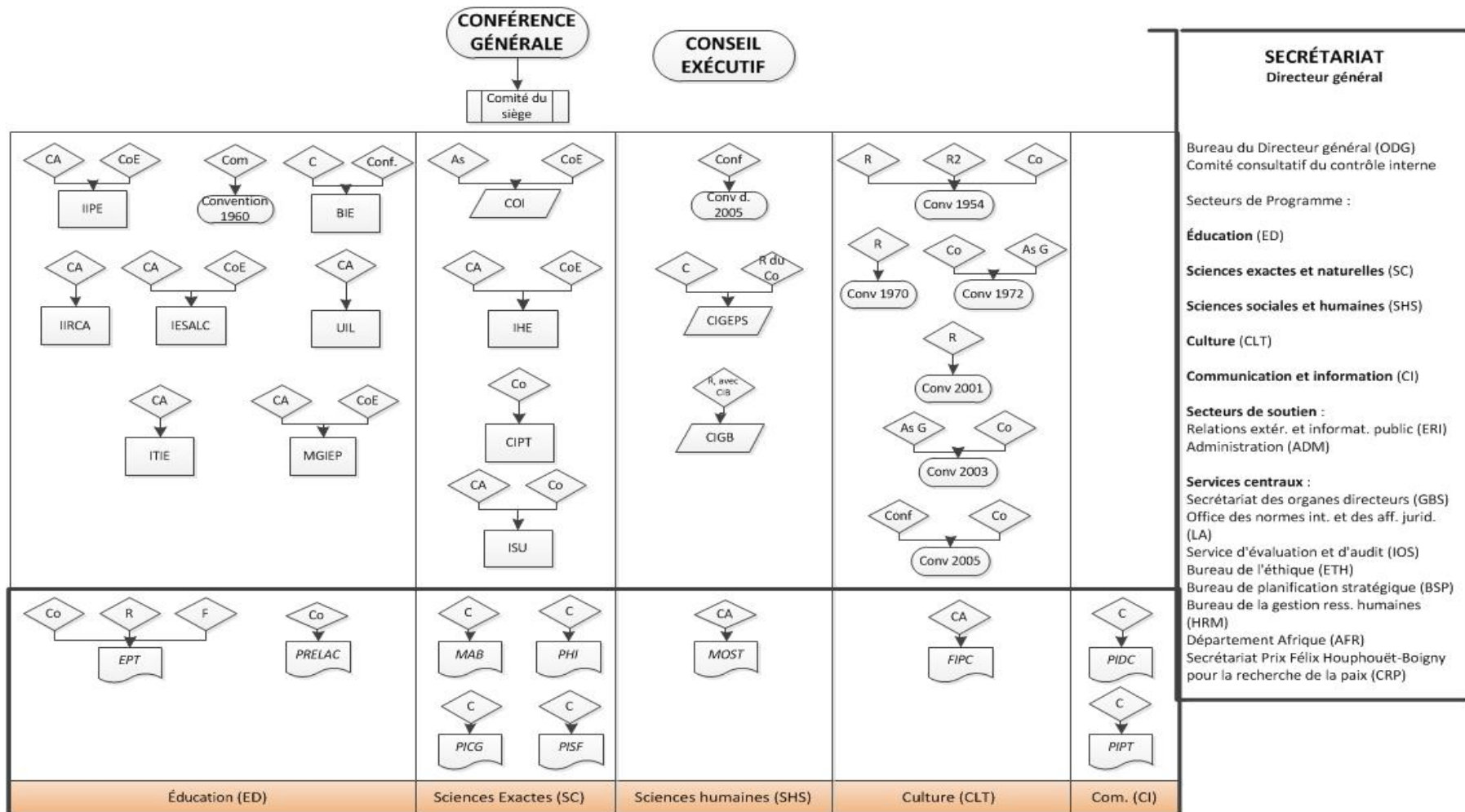
127. Les compétences assignées à l'Organisation par son nom sont clairement énoncées : Éducation, Sciences (divisées en deux catégories), Culture, Communication et Information. Hormis ce dernier, chaque secteur (dans le tableau suivant, en colonnes) comporte une douzaine d'organes directeurs, et deux ou trois fois plus d'instances diverses qui les conseillent. L'hétérogénéité de leurs textes statutaires est forte, celle de leurs pratiques, plus encore.

128. Le rôle normatif de l'UNESCO explique largement ce lourd appareil, qui ne pouvait qu'engendrer des excroissances bureaucratiques onéreuses et inégalement contrôlables. Les rôles, les structures et les méthodes de travail des organes directeurs découlent d'une grande variété d'instruments normatifs les ayant instaurés dans des contextes qui évoluaient au fil des décennies. Il en résulte des différences historiques entre eux ne correspondant pas à une rationalité opérationnelle et en particulier des risques de chevauchements de mandats et de failles dans le dispositif. Des protagonistes soulignent que les États membres ont empilé des briques devenues parfois incohérentes, qui manquent souvent de synergies, et que, devenu bancal, l'édifice risque de s'écrouler sous son propre poids⁶².

⁶¹ Le Secrétariat a actualisé au bénéfice du présent audit la liste des organes annexée au rapport 191 EX/16 Partie IV. L'UNESCO a au surplus adopté 13 déclarations ou chartes dépourvues d'organe directeur et de moyens propres.

⁶² Le Secrétariat a pris quelques initiatives face à cette situation. Un Groupe de liaison des conventions culturelles (GLCC) réunit depuis 2012 les chefs de secrétariat pour renforcer la coordination entre les conventions. Ce groupe avait en 2013 encore « besoin de se voir confier des rôles et des responsabilités clairement définis » (Audit des méthodes de travail des conventions culturelles, IOS/AUD/2013/06). La Section chargée du patrimoine immatériel a notamment réuni une fois en 2014 des membres des secrétariats des Conventions de 2003 et 2005, mais d'elles seules, en vue de modèles, méthodologies et outils adaptés à la formulation des politiques de sauvegarde du patrimoine culturel immatériel.

Tableau n° 2: Instruments juridiques et organes directeurs



Note:
 A: Administration
 As: Assemblée
 C: Conseil
 Co: Comité
 Com: Commission
 R: Réunion
 Conf: Conférence
 Conv: Convention
 E: Exécutif
 F: Forum
 G: Général
 R2: Réunion des parties du deuxième protocole (1999)

○ Convention
 ▱ Comité
 ▭ Institut de catégorie 1
 ▭ Programme

Bureaux hors Siège (55)

129. Les conventions et protocoles ont été élaborés au fil de l'augmentation du nombre d'États membres et d'évolutions dans les équilibres politiques entre ou au sein des continents ; leurs périmètres, notamment en nombre d'États les ayant ratifiées, varient ; leurs champs sont spécialisés à l'excès, et ont été définis selon des priorités élaborées par des cénacles différents à des époques différentes. Leurs rédactions résultent de compromis focalisés sur la convention en cause, sans rechercher à grouper des missions cousines ni qu'il ait toujours été veillé à la cohérence de l'ensemble des instruments ainsi établis. Le champ des instituts de catégorie 1 est encore plus fragmenté.

130. Une difficulté majeure découle de l'adhésion très hétérogène des États membres aux outils normatifs ainsi produits. Alors que cette institution spécialisée est universelle, seule la convention de 1972 l'est quasiment (colonne de droite ci-dessous). L'hétérogénéité numérique des ratifications de conventions caractérise aussi bien un même champ comme la culture que des champs différents :

Graphe 3. Périmètre des conventions (nombre d'États parties, 2010-juin 2015)

Source : Secrétariat (IOS) juillet 2015

131. Cette gouvernance éclatée est exercée selon des modalités souvent hétérogènes, d'autant que les conventions précitées demeurent en droit opérationnellement autonomes, sinon indépendantes. La Conférence générale a consenti à ce que ses attributions et celles du Conseil exécutif au regard des conventions, instituts et programmes soient très variables, ainsi que l'avait documenté l'Évaluation externe indépendante (EEI) sans que des conséquences en aient été tirées.⁶³ Cette satellisation à géométrie variable nuit à la capacité globale de l'Organisation à rendre compte de son action de manière homogène et concise. Un alignement sur un cadre homogène et raisonné de gouvernance serait de nature à renforcer la pertinence des fonctions de surveillance tout en en allégeant ou renforçant le poids selon les excès ou insuffisances à lisser.

⁶³ Op. cit., 2010, annexe 4, « Dispositifs de gouvernance des programmes de l'UNESCO ».

132. La gouvernance de ces instruments, sitôt adoptés, est d'ailleurs en partie obérée par l'inégal engagement des États. Selon certains observateurs et analystes, certains États « *sont heureux de signer n'importe quelle convention, même quand ils n'ont pas la moindre intention de la mettre en œuvre* » - en tout ou en partie, faute de moyens ou délibérément⁶⁴. Les objectifs et le fonctionnement des organes directeurs, de leurs secrétariats, ainsi que la mise en œuvre de leurs décisions et recommandations, en sont affectés. Il n'incombe pas au présent travail d'analyser cette dimension politique, qui explique une partie des difficultés rencontrées pour améliorer la gouvernance de nombre d'organisations internationales. Force est néanmoins de constater qu'elle est ici très prégnante. La prise de décisions opérationnelles par consensus dans un tel contexte peut conduire à s'en tenir au plus petit dénominateur commun entre des points de vue opposés. Dans ce cas, une réforme de la gouvernance est exposée au risque de ne porter que sur des détails subsidiaires.

133. Pourtant, l'UNESCO met par ailleurs en exergue les exigences de bonne gouvernance. Avec le concours financier de l'Union européenne, elle a constitué une Banque d'expertise pour renforcer le système de la gouvernance de la culture dans les pays en développement, dans le cadre de la convention susmentionnée de 2005. Elle y souligne notamment que ce « *système de la gouvernance* » est « *le résultat de l'interaction entre les mesures, les décisions et les activités menées à différents niveaux du gouvernement (...et) des capacités et compétences* » des institutions, des compétences « *à examiner* », et confrontées à « *l'importance cruciale de la coordination et de la collaboration au sein du gouvernement* »⁶⁵.

134. Les recommandations de l'Organisation à ses partenaires de terrain pourraient utilement être transposées à sa propre gouvernance. Au terme de son enquête, l'auditeur externe est d'avis que la fin – optimiser l'impact de l'UNESCO dans le cadre des objectifs de l'ONU – doit l'emporter sur les moyens juridiques invoqués pour justifier l'immobilisme qui a accueilli nombre de recommandations de réformes.

135. Le risque de chevauchements de mandats a été bien identifié. L'auditeur interne a ainsi recommandé dans son rapport d'évaluation du travail normatif dans le domaine de la culture (octobre 2013) de : « *Recommandation 11. Supprimer l'Organe subsidiaire⁶⁶ afin que toutes les candidatures soient évaluées par un organe commun et indépendant. (...) Recommandation 16. Créer des occasions de réflexion commune, d'échange d'expériences, de coopération et de synergies entre les conventions culturelles de l'UNESCO de 1972, 2003 et 2005 et établir des mécanismes appropriés dans ce sens.* »⁶⁷. Ces recommandations commencent à être suivies d'effets : l'organe commun a ainsi été créé.

136. Le Conseil exécutif constatait aussi en 2013 que « *des empiètements peuvent se produire en l'absence d'une supervision institutionnelle adaptée, ce qui expose au risque de doublons et de chevauchements entre les programmes* »⁶⁸ (ces risques sont également significatifs entre instituts de catégorie 1).

⁶⁴ Professeurs Patrick J. O'Keefe et Lyndel V. Prott, Editors, CULTURAL HERITAGE CONVENTIONS AND OTHER INSTRUMENTS, Londres, Institute of Art and Law, 2011, page 6. Leurs observations sont transposables à bien d'autres secteurs.

⁶⁵ UNESCO, Renforcer la gouvernance de la culture pour créer des opportunités de développement, 2013 (75 pages), page 6.

⁶⁶ Créé en 2008 par le comité intergouvernemental de sauvegarde du patrimoine culturel immatériel en application de son règlement intérieur (Convention éponyme de 2003) alors que d'autres instances et procédures de sélection de candidatures existaient de longue date en matière de patrimoines.

⁶⁷ Ibidem, page 13.

⁶⁸ 37 C/49 Add., annexe, par. 44. Le Conseil y a aussi noté que « l'évaluation des éventuels doublons entre les programmes n'a révélé aucun chevauchement important des programmes intergouvernementaux avec d'autres activités de programme, mais plutôt une complémentarité entre ces derniers. »

137. Il est reconnu qu'il conviendrait « *de simplifier les différents processus statutaires, en exploitant les possibilités de renforcer les synergies, l'harmonisation et l'efficacité, tout en gardant à l'esprit les exigences en termes de qualité de travail ainsi que les spécificités du mandat, de la composition et du fonctionnement des différents organes directeurs.* »⁶⁹ Toutefois, l'action en ce sens reste souvent timide.

138. Des groupes de travail chargés de présélectionner des projets et des panels d'experts interviennent dans des domaines similaires, tels que ceux financés par le FIDC et le FIPC⁷⁰ ou dans le cadre des conventions relatives au patrimoine ; des économies et gains de performance susceptibles de résulter de leur fusion pourraient être recherchés.

139. Au nom de quasi-intangibles « spécificités des mandats, de la composition et du fonctionnement » des organes directeurs, des situations demeurent telles celle affectant la Convention de 1954 (conflits armés) : elle a été suivie des conventions ultérieures, sans que l'originalité du facteur spatial et temporel « conflits armés » paraisse, au regard de l'impact modeste obtenu, justifier des organes spécifiques, et on verra plus loin que l'argument invoquant des cercles variables d'États parties n'est pas dirimant⁷¹. Le doublon structurel a été de longue date identifié, sans qu'il y ait été remédié.

140. La Convention internationale contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement créée par la Conférence générale en 1960 répond à des objectifs qui recoupent ceux du Pacte international relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels adopté en 1966 par l'Assemblée générale des Nations unies. Elle est dépourvue de tout moyen humain et financier et sa commission de conciliation et de bons offices ne se réunit plus depuis 1975 (la commission de médiation et de conciliation du Comité intergouvernemental pour la promotion du retour de biens culturels tient, elle, à jour depuis 1978 une liste de 60 médiateurs et conciliateurs désignés par trente pays, sans qu'il y ait jamais eu de cas à concilier, et sans que cette charge de travail inutile soit reconsidérée).

141. Quelques-uns des dix sites de la Liste des biens culturels sous protection renforcée instaurée par le Deuxième Protocole de 1999 sont aussi sur la Liste du patrimoine mondial : conjuguer plusieurs listes, chacune avec sa gouvernance autonome et sa lourde procédure d'inscription, n'est peut-être pas à la hauteur de leur coût (que seule une comptabilité analytique permettrait de cerner avec précision). Le Secrétariat écarte néanmoins l'hypothèse d'une procédure simultanée d'inscription sur des listes ou registres qui relèvent d'organes directeurs différents ; il considère qu'une approche intégrée de rapport national sur la situation des sites suffirait (que pourrait faciliter la récente restructuration administrative du secteur culturel). Le Groupe de travail de révision des Orientations a décidé le 30 juin 2015, en marge d'une session du Comité du patrimoine mondial, de rejeter une proposition du Comité de 1954 en faveur d'une synergie entre la Convention de 1972 et le 2ème Protocole à la Convention de 1954, et de ne pas réexaminer cette décision avant 2019. Il reste d'ici là interdit aux États de déposer un dossier unique pour l'inscription sur les deux listes. Ainsi que l'a conclu un président d'organe directeur, « *il semble qu'au-delà des discours sur les synergies, les mentalités ne sont pas encore prêtes, ni parmi certains États, et certainement pas partout à l'UNESCO* ».

⁶⁹ 37 C/49 Add, 24 octobre 2013, annexe page 1.

⁷⁰ Fonds international pour la diversité culturelle et Fonds international pour la promotion de la culture.

⁷¹ Pour justifier la superposition de conventions et organes directeurs, l'un de ces derniers a souligné à l'issue du présent audit que « la Convention de 1972 prévoit principalement des mesures en vue de préserver la vue (ne pas construire un immeuble à côté, respecter des prescrits urbanistiques stricts, etc.) mais pas des mesures intégrées suffisantes en vue de préserver le bien contre les risques (humains et naturels) ». L'économie et l'efficacité d'un tel découpage entre « la vue » et les « risques » d'un même site, confiés à deux instruments juridiques et organes directeurs indépendants l'un de l'autre, méritent réflexion.

142. La protection du patrimoine dans des territoires occupés est mentionnée sous des angles successifs dans une majorité des conventions et protocoles du secteur culturel. De tels thèmes récurrents sont valorisés dans des recommandations successives mais, ces dernières étant multipliées sans reposer au sommet de l'Organisation sur des priorités fortes, sélectives et étayées par des moyens crédibles, leur faisabilité n'est pas toujours évidente.

143. La Conférence générale a autorisé le Directeur général « à réviser les mécanismes opérationnels qui poursuivent des objectifs similaires » à ceux de la Convention de 2005, dès l'adoption du programme et budget pour 2008-2009. Le Secrétariat avait alors reconnu que le Fonds international pour la diversité culturelle (FIPC) et le Fonds international pour la promotion de la culture (FIDC) poursuivaient des objectifs similaires et intervenaient tous deux dans les mêmes domaines (« soutien aux politiques culturelles, infrastructures institutionnelles et industries culturelles, ainsi que le renforcement des capacités »). Aucune réforme structurelle n'a néanmoins suivi. Deux organes directeurs sont chargés de la promotion de la culture et de la protection de la diversité des expressions culturelles : le comité intergouvernemental de la Convention éponyme de 2005 avec le FIDC créé par cette convention et celui du FIPC créé par la Conférence générale en 1974. Leurs domaines se recoupent, même si leurs activités ont été quelque peu différenciées sous les recommandations de l'auditeur externe, le FIPC pouvant bénéficier à une gamme plus large d'activités dans tous les États membres de l'UNESCO et le FIDC étant réservé aux pays en développement ayant ratifié la convention de 2005. Leurs organes délibérants et leurs panels d'experts interviennent en ordre dispersé dans des domaines semblables (la diversité de l'ensemble des instances de l'UNESCO où interviennent des experts et leur nombre a été documentée par l'EEI).

144. La Convention internationale contre le dopage dans le sport a été adoptée en 2005 alors que le Comité intergouvernemental pour l'éducation physique et le sport (CIGEPE) créé en 1978 était déjà compétent pour la lutte contre le dopage. Les deux ont des secrétariats distincts et des budgets modestes, dont la fusion pourrait être examinée.

145. La Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique de 2001 poursuit des objectifs communs avec ceux de la Commission océanographique intergouvernementale de l'UNESCO (COI) de 1960 et du programme des sites marins de la Convention du patrimoine mondial, même si elles ont des champs spécifiques⁷².

146. La COI est régie par ses statuts de 1960, dernièrement révisés en 1999. Cet organe de l'UNESCO dispose d'une très grande autonomie, de nombreuses règles de gouvernance de l'Organisation ayant été édictées après sa création et ne s'appliquant pas à elle. Une plus grande formalisation de ses relations avec les autres organisations participant au mécanisme de coordination ONU-Océans pourrait être envisagée afin d'éviter les risques de redondances et de failles entre ses attributions et les leurs.

147. Le Programme sur l'homme et la biosphère lancé en 1970 par la Conférence générale exerce ses compétences en matière de protection de la biodiversité sur 105 sites communs (soit 16% des sites reconnus par lui), avec ceux de la Convention du patrimoine mondial. Son Bureau reconnaît que des chevauchements et des remises en question en résultent : ainsi, le Programme demande un rapport de suivi tous les dix ans, la Convention, tous les six ans. En liaison avec lui, quoiqu'à l'initiative non pas de l'UNESCO mais d'une organisation non-gouvernementale, une étude pour y remédier était en cours en 2015.

⁷² La COI promeut la protection de l'environnement marin. Le programme des sites marins s'occupe exclusivement des sites marins naturels faisant partie de la Liste du patrimoine mondial. La Convention de 2001 s'occupe du patrimoine culturel submergé, où qu'il se trouve, contre le pillage, l'exploitation commerciale et la destruction résultant de l'activité industrielle.

148. L'organisation des commissions présente plusieurs exemples de redondances : la commission financière et administrative (FA) et la commission du programme et des relations extérieures (PX) du Conseil exécutif ont des champs de compétence complémentaires mais se superposant partiellement, et qui risquent de se superposer encore plus du fait de l'adoption progressive d'un budget de programme axé sur les résultats. La 179^{ème} session du Conseil avait recommandé une division du travail plus rationnelle entre ces commissions.

149. De même, les missions du groupe préparatoire ad hoc chargé, à titre expérimental depuis 2011, de préparer le travail de ces deux commissions permanentes, relèvent de compétences qui devraient normalement être dévolues au Bureau permanent du Conseil exécutif si celui-ci disposait de moyens d'expertise et d'étude propres à faciliter la préparation des dossiers et recommandations ensuite soumis aux commissions puis au Conseil.

150. Les organes directeurs n'ont financé que peu d'actions concertées comme la « mission d'évaluation coordonnée intégrant les Conventions 1954/1970/1972/2003 » au Mali en 2013 - prometteuse mais qui n'a pas encore eu de suites ni d'autres applications.

151. Les risques de discontinuité stratégique sont de ce fait mal contrôlés : alors que chaque niveau devrait relayer les décisions de la Conférence générale et du Conseil exécutif, certains organes s'en abstiennent peu ou prou. Le risque que les organes prennent en revanche des décisions en dehors de leur champ de compétence est certes limité par la modestie de leurs moyens budgétaires, mais les contrôles internes ne l'identifient guère.

152. Plus encourageant est l'exemple de l'effort de rapprochement entrepris par le Comité international de bioéthique (CIB, 1993), le Comité intergouvernemental de bioéthique (CIGB, 1998) et la Commission mondiale d'éthique des connaissances scientifiques et des technologies (COMEST), qui ont des vocations similaires⁷³. Depuis 2014, leurs présidents se réunissent en vue d'un rapprochement et d'une réduction des chevauchements. Une session commune du CIB et du CIGB a été tenue la même année, et une en 2015 entre le CIB et la COMEST (tous deux composés d'experts, contrairement au CIGB). Le Secrétariat estime l'économie en résultant à 9 100 USD par an (réduction de 26% des dépenses d'interprétariat CIB-COMEST), non compris le redéploiement des coûts indirects : salle de réunion et autres personnels. Une réduction du nombre de séances publiques compensée par des séances privées (aucune économie) est amorcée. Par ailleurs, les effectifs des trois secrétariats ont été réduits au printemps 2014 de 3,1 à 2,1 équivalents-temps-plein, soit une économie de 28% (coût total annuel estimé réduit de 395 000 USD en 2013 à 284 000 USD en 2015).⁷⁴

153. Ce dernier exemple innove, mais il résulte d'une initiative d'experts plus que d'États membres. L'Organisation a donc, au fil des décennies, multiplié les mises en garde mais une réduction significative des risques de chevauchements et de dispersion de ressources insuffisantes est restée quasi-inatteignable. L'hypothèse d'une stratégie plus volontariste restera peu crédible aussi longtemps que les États membres se refuseront à remettre vigoureusement en cause l'empilement en mille-feuilles juridiques des mandats trop proches les uns des autres⁷⁵.

⁷³ Par ailleurs, alors que l'Organisation mondiale de la santé (OMS) intervient dans le même domaine que l'UNESCO et qu'elles siègent ensemble dans le Comité inter-agences des Nations Unies sur la bioéthique (UNIACB), dont l'UNESCO assure le secrétariat permanent, aucun protocole d'accord ne clarifie leurs compétences respectives en la matière.

⁷⁴ Des organes directeurs réfléchissent périodiquement à leur gouvernance. Ainsi, le Programme hydrologique international (PHI) prévoit-il de la faire évoluer, mais dans un sens parfois contraire à certaines des recommandations réitérées au chapitre II *supra* : il souhaite notamment doubler la fréquence de ses sessions, jusqu'à présent biennales, avec une session annuelle sur deux à financer par un pays hôte.

⁷⁵ Ces risques de chevauchement ne se posent pas uniquement entre les mandats des organes mais également entre certains de leurs mandats et ceux d'autres organisations internationales intervenant dans le même domaine et parfois à l'origine de certaines conventions internationales conjointement avec l'UNESCO.

154. Nombre de pistes de réflexion, notamment celles visant à simplifier, à réduire les coûts et les risques, appelleraient des amendements aux textes régissant l'UNESCO et à ceux de ses conventions ou règles de procédures. Les dispositions relatives aux amendements varient selon ces textes, la Conférence générale n'étant ainsi compétente que pour une partie des conventions. Pour les plus récentes conventions, tout amendement adopté par l'organe plénier de la Convention, quelle que soit sa portée, doit faire l'objet d'une procédure de ratification, et n'entre en vigueur qu'une fois ratifié par les deux-tiers des États parties. Compte tenu de la complexité et de la longueur de cette procédure, les États parties sont rarement favorables à un amendement d'une convention. Cela peut constituer un obstacle majeur à une amélioration de la gouvernance des organes directeurs.

155. A défaut d'une restructuration d'instruments juridiques, les relations et synergies entre organes directeurs intervenant dans des champs similaires ou proches ont été inégalement réexaminées. La réduction des ressources budgétaires n'a guère été mise à profit pour y remédier. Or, d'autres organisations internationales ont adopté des mesures radicales pour limiter de tels effets pervers et économiser les ressources publiques en cause. C'est le cas de l'ONU qui, par exemple, confie de longue date au même conseil d'administration la gestion du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), du Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP) et du Bureau des services d'achats inter-organisations (IAPSO).

156. La réforme menée à bien par le Conseil de l'Europe, confronté à une situation analogue à celle de l'UNESCO, montre de même qu'il est possible de rationaliser la tutelle d'entités relevant de conventions internationales différentes. En 2011, pour faire face à la réduction de ses ressources, le Conseil de l'Europe a créé un Comité directeur de la culture, du patrimoine et des paysages unique pour la direction des activités relevant de 11 conventions internationales dont les modalités de gouvernance, les périmètres et les activités étaient jusque-là divers et dotés de 11 comités directeurs différents.

157. Ce Comité directeur unifié a été établi par le Comité des ministres en vertu de l'article 17 du Statut du Conseil de l'Europe et suite à sa Résolution CM/Res(2011)24 concernant les comités intergouvernementaux et les organes subordonnés, leur mandat et leurs méthodes de travail. Il assume un rôle de coordination et de supervision pour la mise en œuvre de l'objectif principal, qui est d'apporter une assistance technique aux États membres pour développer des politiques, plus que d'établir des inventaires. L'obstacle juridique posé par le nombre variable d'États non membres parties aux conventions dont il fédère le suivi a été surmonté par la décision CM/Del/Dec (2013)1168/10.2 : en l'absence d'organe conventionnel réunissant toutes les Parties, les États non membres ne disposent d'un droit de vote qu'aux réunions concernant une ou des conventions auxquelles ils ont adhéré.

158. Sur ce modèle, la direction et la surveillance des conventions dont les champs se recoupent pourraient être groupées, notamment dans les secteurs de la culture, de l'éducation physique et des sports, de l'enseignement, des différentes formes de patrimoine, de l'océanographie, des sciences fondamentales et de la bioéthique, par exemple en fusionnant le FIDC et le FIPC, en fusionnant les trois comités et commissions chargés de la bioéthique, en regroupant les secrétariats des conventions de lutte contre le dopage.

159. Le Secrétariat de l'UNESCO est d'avis qu'une « uniformisation » n'est pas nécessairement logique ou désirable. Il considère que les recommandations de rapprochement ou de fusion d'organes directeurs formulées dans le présent rapport reposent sur des « erreurs factuelles » au regard des instruments juridiques en vigueur. Or, aussi lourdes soient les procédures pour les amender, ces derniers ne sont pas intangibles : il incombe donc aux États membres de dépasser le stade d'un juridisme qui n'est pas une fin en soi, et de ne pas succomber aux ardeurs des défenseurs de prés carrés coalisant des pressions internes et externes.

160. La Réunion des 126 Hautes parties contractantes de la Convention de 1954 vaut également pour celle des 103 Parties au Premier protocole (1954), ce qui montre la possibilité de fusionner *de facto* la gouvernance de deux périmètres juridiques différents⁷⁶.

161. **La Conférence générale sera ici confrontée à des arbitrages, entre se limiter à des améliorations marginales ou se doter d'une procédure juridique adaptée à ses objectifs lorsque l'amendement de règles de procédure n'est pas suffisant.**

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

(i) de décider d'élire, à partir de 2016, les mêmes États parties aux organes directeurs des conventions relatives au patrimoine, et que les organes directeurs ainsi composés tiendront leurs sessions respectives au sein d'une unique session commune, selon des modalités juridiques appropriées ;

(ii) de charger le Comité exécutif d'organiser d'ici sa session d'automne 2016 la mise en œuvre de ce dispositif et de le doter des moyens appropriés⁷⁷ ;

(iii) de demander au Secrétariat d'unifier en conséquence les secrétariats de ces conventions d'ici le 1^{er} septembre 2016.

2- Vers une gouvernance rationalisée des instituts de catégorie 1

162. Les dix instituts de catégorie 1⁷⁸ ont été dotés de statuts, champs de compétence, organes directeurs, secrétariats, très variables en raison de la diversité des instruments juridiques qui les ont créés. Ces particularités ont été en partie déterminées par les propositions et les financements extrabudgétaires des États où ils sont localisés. Leur supervision par les organes directeurs principaux et par les secteurs du Secrétariat est également d'inégale intensité.

163. Cette hétérogénéité entraîne une dispersion importante des moyens et des fonctions, certaines, identiques, étant exercées dans chaque institut par des fonctionnaires différents, sans quête d'économies d'échelles. Elle limite les opportunités de complémentarités et de mieux atteindre, à coûts constants ou inférieurs, les objectifs qui leur sont assignés par les organes directeurs de l'UNESCO. Elle rend particulièrement complexe la tutelle des instituts, éclatée entre plusieurs organes directeurs de l'Organisation (et parfois partagée avec d'autres organisations internationales). Cette complexité est renforcée dans certains cas, par leur extrême spécialisation scientifique, qui appellerait une surveillance d'un égal niveau.

⁷⁶ Elle n'a au demeurant pour attributions statutaires que d'étudier les problèmes relatifs à l'application de la Convention et de son Règlement d'exécution, et de formuler des recommandations à ce propos. Cette fusion *de facto* s'explique par l'absence d'organe statutaire expressément prévu dans le Premier Protocole.

⁷⁷ Par exemple, prolonger la mission du groupe d'experts cité à la recommandation n°3, en le chargeant de procéder à de larges consultations, y compris au sein du Secrétariat, et de remettre pour examen au Conseil exécutif de l'automne 2016 un rapport proposant le regroupement structurel d'organes directeurs par secteurs, en tirant notamment les conséquences des difficultés éventuelles rencontrées lors de la mise en œuvre de la recommandation précédente.

⁷⁸ Au cours de sa 77e session, le Conseil exécutif a adopté une typologie des organismes régionaux figurant au programme de l'UNESCO. Malgré plusieurs amendements intervenus depuis lors, les fondements de cette classification sont toujours en vigueur. Parmi les entités concernées, figurent des instituts et centres classés par référence à l'intensité de leur rattachement à l'Organisation : en catégorie 1 s'ils lui sont « intégrés » (IC1), en catégorie 2 (IC2) s'ils sont « placés sous son égide ».

164. S'agissant des instituts du secteur de l'éducation, l'auditeur interne a largement souligné les risques de doublons, de concurrence inefficace et de perte de performances que présente l'insuffisance actuelle de liens entre eux⁷⁹. Chacun a une spécialisation géographique ou, à des degrés divers, opérationnelle, et recherche ses propres ressources extrabudgétaires, mais, au-delà de leurs spécialisations, leurs champs sont largement complémentaires, et à certains égards communs.

165. Des coopérations informelles et à géométrie variable entre eux sont apparues, sans que soit constitué un réseau unique et structuré. Il revient à leurs organes directeurs de s'accorder sur une stratégie à cet effet, et de veiller à ce que - notamment par des moyens électroniques - les présidents, les bureaux, les directions et les services des instituts du secteur de l'éducation développent des échanges plus constants et plus opérationnels. Une réunion biennale des présidents et directeurs en marge de la Conférence générale, *a minima*, pourrait évoluer en organe directeur commun à tous, sans porter atteinte ni à leur identité – souvent forgée au fil des années par des partenariats privilégiés et confiants avec leurs bailleurs de fonds – ni à l'autonomie de la gestion quotidienne qu'appelle leur dispersion géographique.

166. Bien plus, et dans la mesure où ils relèvent d'une tutelle stratégique et opérationnelle commune par le secteur de l'Éducation, le regroupement de ces instituts pourrait être envisagé au sein d'une fédération dotée d'un organe de gouvernance stratégique, financière et de gestion unique (rassemblant des représentants de chaque institut), la gouvernance opérationnelle étant assurée au niveau de chacun d'entre eux par un conseil scientifique et programmatique.

167. Un tel dispositif permettrait à l'Organisation d'exercer avec plus d'efficacité et de cohérence – au sein d'un organe ou sa prééminence serait organisée – sa tutelle stratégique sur les diverses dimensions actuellement gérées par chacun des instituts.

168. Plusieurs d'entre eux y sont opposés, considérant que la décentralisation de leurs organes directeurs est un atout, notamment pour la pérennité des contributions volontaires reçues des États les hébergeant, et non pas un risque ; cette opposition, fondée sur des arguments qui méritent examen, appelle donc une concertation approfondie.

⁷⁹ Ou recommandé une analyse de ces risques : cf. notamment IOS/EVS/PI/119 REV. Review of the UNESCO Institute for Lifelong Learning (UIL), Mars 2013, page 25.

Recommandation n°6. L'auditeur externe recommande :

(i) d'expérimenter la réunion biennale des présidents et directeurs d'instituts de catégorie 1 du secteur de l'Éducation, et une coordination structurée entre deux sessions ;

(ii) d'examiner, sur la base de cette expérimentation, les conditions du rassemblement des instituts dans une structure unique (*corporate*) dont les instituts actuels formeraient des divisions opérationnelles, dotée d'un organe directeur suprême unique ;

(iii) que le Secrétariat adresse au Conseil exécutif de l'automne 2016 un rapport tirant les enseignements de cette expérience et exposant les conditions dans lesquelles un rapprochement des instituts, ou *a minima* la création d'une gouvernance commune, pourrait être envisagé, ainsi qu'un plan d'action pour y parvenir.

3- Réduire l'hétérogénéité des règles et procédures

169. De cet éclatement résulte notamment de nombreuses disparités entre conventions, de tous secteurs, et leurs règlements intérieurs et procédures diverses, dont il existe d'abondantes variantes. Ainsi, par exemple, les textes juridiques régissant les conventions du secteur culturel varient-ils de 11 à 171 pages. L'introduction d'améliorations occupe certes un temps parfois considérable des organes directeurs, mais c'est avec une exceptionnelle lenteur, comme évoqué au précédent chapitre, dans le désordre et sans qu'une corrélation apparaisse toujours avec l'évolution de l'efficacité de leurs travaux.

170. Les organes directeurs n'ont pas, par exemple, entrepris de mutualiser les conditions requises pour l'inscription d'un même bien ou site dans plusieurs listes de conventions, ou encore les comptes-rendus nationaux⁸⁰. La gouvernance des synergies potentielles internes à l'Organisation relève plus de déclarations d'intention que de l'exercice d'un pouvoir politique déterminé. Le Comité du patrimoine mondial a toutefois prévu d'examiner lors de sa 39^{ème} session des propositions du Secrétariat, dont la concrétisation pourrait amorcer une rationalisation.

171. Sur ce dernier point comme sur d'autres, la grande diversité des règles implique un constant effort d'adaptation des délégués aux différents règlements intérieurs et guides de procédure de ces institutions. Une harmonisation de ces règlements intérieurs et de ces guides permettrait de gagner du temps et faciliterait la formation des nouveaux délégués et présidents d'institutions.

172. Par ailleurs, une harmonisation des procédures et des méthodes en vigueur dans les organes consultatifs faciliterait le travail des délégués comme du Secrétariat. Il serait notamment utile d'harmoniser les critères de composition de ces organes consultatifs par les organes directeurs, les règles d'élaboration et d'utilisation de leurs avis, et de généraliser un examen périodique et indépendant de la valeur ajoutée effective des experts.

173. Une clarification et une harmonisation du rôle des secrétariats des organes directeurs iraient dans le même sens. Pour cela, l'exemple du « Répertoire de la pratique » du Conseil de sécurité de l'ONU est un modèle⁸¹.

⁸⁰ Cela est également vrai d'un programme conduit par le Secrétariat comme le Registre de la Mémoire du monde. Ses inscriptions de biens du patrimoine documentaire suivent les procédures spécifiques du Comité consultatif international qui en décide.

⁸¹ <http://www.un.org/fr/sc/repertoire/index.shtml>

174. Ce qui précède renvoie aussi aux « exigences en termes de qualité de travail » précitées : leur respect au sein des organes directeurs est jugé variable par nombre de délégations rencontrées. Le souci du Secrétariat que le présent audit n'empiète pas sur son domaine n'a pas permis de recueillir formellement des exemples d'altérations de la qualité du travail des secrétariats de conventions, mais il est assez communément considéré que ces derniers n'ont pas toujours les moyens de faire face à l'ensemble des charges qui se sont accumulées sur eux. Les restrictions budgétaires, même tempérées par d'indispensables regroupements de moyens, ne peuvent qu'aggraver les tensions risquant d'altérer la qualité de leur travail. Une harmonisation et une simplification, à cette occasion, des procédures n'en est que plus nécessaire.

175. L'ensemble des dispositions en matière de gouvernance des organes directeurs devraient être précisées dans un code de la gouvernance⁸². Le Conseil exécutif devrait proposer tous les quatre ans à la Conférence générale une actualisation du code, sur la proposition des conseillers et du Comité d'audit (cf. infra), chacun pour ce qui le concerne.

Recommandation n°7. L'auditeur externe recommande :

(i) d'entreprendre en 2016, sous la supervision du Bureau du Conseil exécutif, la rédaction d'un projet de code de la gouvernance, harmonisant et codifiant les règlements intérieurs, textes et pratiques des organes directeurs de l'ensemble des entités de l'univers UNESCO ;

(ii) d'assurer l'actualisation permanente de ce document dans un répertoire de la pratique préparé par le Secrétariat et soumis pour approbation au Conseil exécutif, et ;

(iii) d'adopter les décisions nécessaires à la mise en œuvre de ce dispositif lors de la 39^e Conférence générale.

4- Renouer avec la confiance et accroître la compétence

176. Le dialogue est d'intensité variable entre organes directeurs et Secrétariat. Les témoignages recueillis au cours du présent audit donnent à penser que dans certains cas, certes sans doute minoritaires, une certaine défiance est récurrente et souvent réciproque. Une amélioration durable de la gouvernance sera difficile à obtenir sans inventaire et analyse lucides des malaises ressentis de la sorte. Leur apparition est parfois inévitable, leur aggravation peut être évitée.

177. Une bonne maîtrise de ce risque, tout comme la qualité de la maîtrise de l'emploi du temps et des processus de décision des organes directeurs, dépend en partie de l'aptitude des protagonistes à en maîtriser les techniques et les enjeux, ce qui conduit à évoquer le problème de leur sélection et leur formation.

178. Le nombre d'années consécutives des mandats des membres des organes directeurs est jugé par certains trop limité, au détriment de la continuité, par d'autres trop élevé, au détriment du nécessaire renouvellement des compétences. La souveraineté (incontestable) des États à nommer leurs représentants, la spécificité juridique et la liberté de choix de chaque entité est invoquée pour ne pas rechercher comment y remédier globalement : c'est là encore un choix à assumer par les États membres au regard de leur souci d'une meilleure efficacité.

⁸² Document de nature et de portée juridiques qui, en ce qu'il concerne les règlements et procédures formels de gouvernance, se distingue du *guide* des bonnes pratiques évoqué dans la recommandation n°4 qui, lui, rassemble des recommandations et suggestions d'ordre pratique.

179. Les procédures d'élection et de nomination dans les organes directeurs ne sont pas harmonisées, bien qu'elles soient devenues plus fréquemment publiées et respectées. Les calendriers de consultation des groupes électoraux ne sont pas toujours publiés suffisamment à l'avance et avec les détails appropriés, ce qui ne facilite pas la sélection des candidats : le délai devrait être d'au moins six à huit semaines pour l'examen des candidatures à des postes de direction.

180. Les représentants des États-membres dans les organes directeurs sont souvent admis à siéger sans être des professionnels dans le champ de compétence de ces entités. La validation des candidatures, plus spécialement pour les conventions et programmes intergouvernementaux, sur la base d'un dossier-type par un comité des candidatures serait très souhaitable, alors qu'elle reste l'exception.

181. La formation des présidents et des membres des organes directeurs à la gouvernance, ainsi que celle des personnels les secondant, est très inégale. Un dispositif d'initiation (*induction*) et de soutien permanent pourrait être généralisé. Il pourrait utilement inclure des formations à l'animation et à la dynamique de groupe, en faisant appel à d'anciens présidents ou secrétaires d'organes directeurs et à des consultants spécialisés.

182. La durée des présidences et vice-présidences, fondées sur l'élection d'un État membre le plus souvent et non d'une personne, et leur mode d'exercice sont hétérogènes : une ou plusieurs années, renouvelables ou non. Les pratiques le sont plus encore.

183. Des personnalités éminentes ou inconnues du public en exercent la charge, brièvement – en fait, parfois pour la seule durée d'une session – ou durablement ; avec ou sans compétence et autorité en matière de conduite d'assemblées représentatives, ou sur le fond ; en s'impliquant ou en s'en déchargeant sur des collaborateurs ; en amenant ou non des financements ; en obtenant un équilibre entre action et consensus à faible rendement. Des présidents ont un autre siège, de président ou non, dans un organe subsidiaire ou dans un organe directeur cousin, d'autres pas. Une excellente performance comme président ou vice-président peut n'être que fugace en raison de règles traditionnelles de rotation, alors que la souveraineté des États membres ou de leurs groupes régionaux est invoquée pour parfois fermer les yeux sur les lacunes de présidents désignés par eux plus durablement.

184. Ces traits ne sont en rien spécifiques à l'UNESCO. Les lacunes qui en résultent sont reconnues, en coulisses, comme parfois dommageables. Elles sont d'autant plus à redouter que, comme on l'a vu plus haut, les organes directeurs ont parfois un coût de réunion élevé mais le plus souvent des moyens d'intervention limités.

185. Le problème de l'expérience se pose particulièrement quand l'élection n'est pas fondée sur la compétence professionnelle, voire scientifique, des candidats dans le domaine concerné, quand le nombre de mandats consécutifs des membres des organes directeurs est très réduit, ce qui limite la possibilité pour ces membres d'accumuler une expérience utile. En pratique, le nombre de mandats autorisés dans chaque organe est très variable, parfois trop réduit au détriment de la formation et de la continuité, parfois trop élevé au détriment du nécessaire renouvellement des compétences.

186. Un juste équilibre, à fonder sur des critères simples, n'a pas été étudié ni *a fortiori* généralisé. Des normes communes relatives au nombre de mandats consécutifs autorisés devraient pourtant être adoptées (un mandat limité à deux ans expose à la discontinuité des compétences ; une durée totale supérieure à quatre ans consécutifs réduit la nécessaire rotation des sièges).

187. La Conférence générale a choisi, en entérinant au fil des décennies cette mosaïque dans le partage de la gouvernance, sa priorité : tendre à l'égalité – au demeurant arithmétiquement improbable – des chances pour chacun des États membres d'avoir son lot de présidences et vice-présidences. Cette priorité devrait passer en second, derrière les critères de compétence et de continuité. Instaurer un dispositif de présélection de candidatures nominatives, organisé sur la base de critères transparents et robustes, et de formation des futurs présidents et vice-présidents serait difficile, mais potentiellement efficace. La formation serait à moduler selon l'expérience des nouveaux élus.

188. La souveraineté des États membres leur laisse en cette matière aussi une totale liberté : c'est donc d'eux que dépendent de telles améliorations.

Recommandation n° 8. L'auditeur externe recommande :

(i) d'examiner les moyens d'instaurer un dispositif de présélection de candidatures nominatives aux fonctions de présidence et de vice-présidence d'organes directeurs, sur la base de critères de compétence transparents et robustes ;

(ii) de prendre une résolution en vue de limiter la durée totale de mandats consécutifs d'un même délégué au sein d'un organe directeur (par exemple à quatre ans), de façon à permettre à la fois l'acquisition d'une expérience suffisante par les délégués et leur renouvellement périodique ;

(iii) de préconiser que les États membres candidats à un siège au sein d'un organe directeur s'engagent à y affecter un membre titulaire ou suppléant disposant d'une expérience suffisante dans le champ propre à cet organe ;

(iv) d'instaurer une formation obligatoire à l'exercice de fonctions de présidence et de vice-présidence d'organe directeur, modulée selon l'expérience des nouveaux élus.

5- Évoluer du consensus vers le vote

189. La durée des processus de prise de décision est renforcée par la recherche systématique du consensus et la rareté du recours au vote (qu'il soit prévu à la majorité absolue, qualifiée, des deux-tiers, double en fonction du montant des contributions, etc.).

190. La tradition à l'UNESCO est en effet de rechercher systématiquement un consensus, formule dont la simplicité n'est pourtant qu'apparente⁸³. Son application dissimule la difficulté des États membres à y assurer une gouvernance harmonieuse, à en juger par le jugement de portée générale d'un expert : « À mi-chemin d'un mécanisme majoritaire contesté et d'une unanimité qui serait inaccessible si elle était ouvertement requise, le consensus est ainsi, dans le concert international, comme l'expression d'un vouloir-vivre en difficulté d'être »⁸⁴.

⁸³ C'est généralement une procédure d'adoption d'un texte sans recours au vote, en l'absence d'objection formelle par un participant, et généralement suite à des consultations officieuses. Ce mécanisme est « en pratique, le contraire de ce qu'il paraît être, c'est un instrument de contrainte (...) pour tourner les inconvénients de la démocratie formelle » (Paul Reuter, cité dans le Dictionnaire international de droit public, op. cit.). Pour une analyse des comportements et risques sous-jacents, voir : Philippe Urfalino, The Rule of Non-Opposition: Opening Up Decision-Making by Consensus, The Journal of Political Philosophy: Volume 22, Number 3, 2014, pp. 320–341.

⁸⁴ Guy de Lacharrière, cité dans Jacques RIGAUD, Réflexions sur la notion de consensus, Revue d'études constitutionnelles et politiques Pouvoirs – 5, 1978.

191. Dans des assemblées vastes, cela paraît entraîner une accumulation irréaliste d'objectifs, de décisions, de compromis et de délais. Des représentants d'États membres ont posé la question de savoir si des recours à un vote à la majorité qualifiée – et selon quels critères – seraient ou non bénéfiques, en termes non seulement d'économie et d'efficacité parlementaire mais aussi de réalisme et d'efficacité des choix, des priorités et de leur hiérarchisation évoquée plus loin. Le recours plus fréquent aux votes permettrait d'accélérer la prise de décision. La FAO s'est par exemple engagée dans cette voie, conformément à une recommandation d'une Évaluation externe indépendante (EEI) dont elle a été l'objet en 2007 ; l'OMS également.

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

6- Prendre activement en compte les problèmes d'éthique

192. La Directrice générale doit rendre compte périodiquement aux organes directeurs, dans les rapports statutaires, de l' « instauration dans l'Organisation d'un environnement de travail éthique »⁸⁵. La documentation accessible en ligne ne comporte toutefois aucun document relatif à l'environnement éthique des organes directeurs⁸⁶. Les États ont multiplié les compétences de ces derniers en matière d'éthique dans des champs extérieurs à l'Organisation, mais se sont abstenus de toute considération éthique relative à leurs propres membres. L'explication est qu'il incomberait aux seuls États membres de veiller eux-mêmes à l'éthique du comportement de leurs représentants. La Conférence générale n'a doté de codes d'éthique propres à l'UNESCO que les plongeurs intervenant dans des sites archéologiques submergés, et les vendeurs de biens culturels.

193. Or, des risques de conflits d'intérêts au sein ou auprès d'organes directeurs sont perçus de manière récurrente. Des critiques anciennes perdurent, comme indiqué plus haut, quant aux modalités d'établissement de listes, dont l'indépendance au regard de pressions et de choix politiques n'est notamment pas garantie par les dispositions adoptées par les États parties, notamment dans des cas impliquant des minorités culturelles.

194. L'auditeur externe, suite à des constats réitérés de pratiques qui « portent gravement atteinte à la crédibilité » de la convention de 1972⁸⁷, a formulé des recommandations qui n'ont que partiellement été prises en compte. Le comité du patrimoine mondial a même « décidé de ne pas mettre en œuvre les recommandations 12 et 20 du groupe de travail ouvert concernant les conflits d'intérêt » bien qu'il y ait été invité par l'Assemblée générale de la convention et que les

⁸⁵ Résolution 37 C/2 de la Conférence générale pour la Politique générale et Direction, adoptée dans le cadre de la stratégie à moyen terme sur huit ans (2014-2021), et du Programme et budget quadriennal 2014-2017.

⁸⁶ Les organes directeurs ont adopté des priorités ciblées en matière de corruption à travers le monde, sans guère d'indicateurs de moyens mis en œuvre et de résultats atteints (cf. quelques exemples d'autres organisations en annexe 8). À titre de comparaison, le conseil du PNUD et l'Assemblée générale de l'ONU sont informés chaque année de l'évolution d'un indicateur quantitatif sur le nombre de propositions émises pour aider à contrôler les risques de corruption, dans le cadre du plan stratégique pluriennuel du PNUD (PNUD, Conseil d'administration, Integrated Results and Resources Framework (Annex II to the UNDP Strategic Plan 2014-2017), Indicateur 2.2.2., 27 mai 2014).

⁸⁷ Il était recommandé de « réviser, pour une meilleure application de la convention, le règlement intérieur du Comité afin :

- d'interdire à un État partie de présenter un dossier d'inscription pendant son mandat (ou du moins de surseoir à l'examen d'un dossier par le Comité tant que l'État partie y siège) ;
- de proscrire la pratique de la présentation d'amendements aux propositions de décisions signés par une série de délégations, avant l'ouverture du débat sur la proposition d'inscription du bien ;
- d'assurer effectivement la transparence du processus par la publicité des débats ;
- de prohiber les inscriptions qui ne remplissent pas les conditions prescrites par les orientations ». Rapport final de l'Audit de la Stratégie globale et de l'initiative PACTe, WHC-11/35.COM/INF.9A, par. 187.

règlements intérieurs devraient interdire qu'un État partie siège lorsqu'est examinée une décision concernant des biens ou activités localisés sur son territoire.

195. L'annexe 8 résume les recommandations récentes diffusées par des organes directeurs de l'UNESCO face aux risques de corruption et de fraude, mais dont ils ne se sont pas inspirés pour eux-mêmes. Les États membres pourraient utilement doter l'UNESCO d'un code de déontologie (ou d'un volet à cet effet dans le code de gouvernance évoqué par ailleurs), et d'un Comité d'éthique communs à l'ensemble des organes directeurs. Cette pratique n'est pas encore fréquente dans les organisations, fonds et programmes, où l'on invoque parfois la souveraineté des États pour s'en dispenser, mais le groupe Banque mondiale, où l'on retrouve les mêmes États, s'en est doté dès 2007⁸⁸. Son Comité d'éthique, réuni quasi-mensuellement, conseille les présidents et membres de conseil sur leurs comportements en rapport avec l'éthique, dont les risques de conflits d'intérêt, et enquête sur les cas présumés d'inconduite.

196. Les organes directeurs ne bénéficient pas de l'assistance du Conseiller pour l'éthique, dont le bureau a, au sein du Secrétariat, la charge du « Programme de déclaration d'intérêts et de transparence financière ». Ce programme a pour objet de déceler, gérer, réduire, voire éliminer les risques de conflit d'intérêts occasionnés par les actifs financiers ou les activités extérieures des membres du personnel, à partir de la classe P-5, de leurs conjoints et de leurs enfants à charge. Il s'applique aussi à d'autres membres du personnel ayant des responsabilités en matière de décisions financières, mais pas aux experts intervenant directement ou indirectement auprès des organes directeurs.

197. Le Secrétariat a limité au Conseil exécutif la recommandation du Corps commun d'inspection, de communiquer aux organes délibérants le rapport annuel du Bureau de l'éthique, en excluant de cette diffusion la Conférence générale. Inversement, les organes directeurs pourraient utilement charger le Bureau d'étendre le programme de déclaration à leurs propres experts et à ceux des instances mandatées par eux pour élaborer des décisions comme en évaluer les résultats⁸⁹, sous le contrôle d'un Comité d'éthique.

Recommandation n° 10. L'auditeur externe recommande :

(i) la création d'un comité d'éthique ;

(ii) l'insertion d'un volet consacré à l'éthique des membres des organes directeurs dans le code de la gouvernance recommandé par ailleurs ;

(iii) que le Bureau de l'éthique apporte, sur leur sollicitation, son concours aux organes directeurs ;

(iv) qu'un dispositif de déclaration publique d'intérêts soit mis en place pour les experts assistant les organes directeurs.

7- Renforcer la supervision de la gestion des risques

198. La Conférence générale a fréquemment mentionné l'importance de la gestion des risques. Ainsi, une série de résolutions adoptées lors de sa 35^{ème} session (2009) a constitué un cadre cohérent en matière de surveillance, avec l'examen des travaux d'audit interne et la création du Comité consultatif de surveillance (CCS, par. 101) ainsi que le lancement de l'Évaluation externe indépendante (par.102). En pratique, les organes directeurs sont si inégalement mobilisés que le comité de pilotage du CIPT a, par exemple, pu considérer qu'il n'y avait aucune nécessité d'une quelconque gestion formalisée des risques – alors que ses moyens et outils en présentent de nombreux.

⁸⁸ IBRD, IFC, MIGA, Code of Conduct for Board Officials, 2007, 15 pages.

⁸⁹ Une telle mesure appellerait un redéploiement de ressources en faveur du Bureau de l'éthique, celles-ci ayant été réduites de 90 % depuis sa création en 2010, notamment en matière de formation, à un niveau devenu inférieur à celui d'organisations comparables.

199. Le CCS a, dans son rapport succinct de février 2014, informé les organes directeurs qu'il « [avait] noté des avancées très positives dans le développement et le renforcement des procédures de gestion des risques de l'Organisation, y compris l'obligation de prise en considération spécifique des risques dans les propositions de projet, et l'introduction de procédures de gestion des risques dans les bureaux hors Siège » et il a recommandé une évaluation des risques de fraude. Il a aussi « noté qu'un nombre significatif de recommandations issues du processus d'audit externe n'étaient pas encore appliquées et qu'il conviendrait de s'attacher à en examiner l'état de mise en œuvre ». On pourrait donc considérer que la gouvernance assurée par les organes directeurs principaux est efficacement assurée en matière de gestion des risques, sous ces réserves, n'était l'absence d'un comité d'audit indépendant, qui sera examinée ci-après.

200. La Conférence générale n'a pas délibéré du Comité de gestion des risques (CGR), car c'est une instance interne au Secrétariat, composé de cadres. Le CCS a observé dans son rapport précité que le CGR ne rend pas compte de ses travaux aux organes directeurs, et « noté que le profil de risque du Secrétariat n'est pas communiqué au Conseil exécutif. Il serait peut-être bon d'envisager qu'il le soit à l'avenir ». Cette dernière perspective demeurait envisagée mi-2015 en vue de la session d'automne du Conseil exécutif. Les activités du CGR ont été limitées (deux réunions en 2012, une en 2013, aucune en 2014), mais la directrice générale a demandé qu'elles soient bimestrielles à partir de juillet 2015. Le Secrétariat envisage d'adresser un rapport sur le sujet au Conseil exécutif en 2016.

201. Le CGR n'est de surcroît pas compétent pour examiner la mission de surveillance des risques qui incombe, avec le concours des auditeurs externe et interne, aux organes directeurs. La Conférence générale pourrait préciser une méthode unique de surveillance des risques, y compris ceux internes à la gouvernance. Ils peuvent pour cela faire appel à l'auditeur externe ou interne, à un conseiller pour la gouvernance mentionné *infra*, ou à un comité d'audit devenu indépendant.

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

8- Instaurer un comité d'audit indépendant

202. « Les principes de gouvernance et de contrôle étant interdépendants », l'Assemblée générale de l'ONU s'est dotée en 2006 d'un Comité consultatif d'audit indépendant, présenté « comme un modèle que les autres entités des Nations unies pourraient adopter pour améliorer leur comité d'audit ou en créer un »⁹⁰.

203. Les mêmes États membres ne s'en sont pas inspirés au sein de l'UNESCO, pourtant l'une des premières organisations dotée, dès 2002, d'un comité de surveillance. Ce dernier s'étant effacé, la Conférence générale l'a rétabli lors de la session susvisée de 2009, sous forme de Comité consultatif de surveillance (CCS) permanent, mais sans suivre l'exemple de l'ONU : le comité reste interne au Secrétariat, et ne conseille que la Directrice générale, sur la gestion des risques, les contrôles internes ou externes, leur qualité et leur efficacité.

204. Le CCS a manifestement mené une action très utile depuis sa création. L'auto-évaluation qu'il a effectuée dans le cadre du présent audit montre que, dans les limites qu'autorise son statut actuel, il se conforme aux meilleures pratiques. Son rapport annuel n'est remis qu'au Conseil exécutif, mais le site Internet de l'UNESCO y donne accès.

⁹⁰ ONU, A/60/883/ADD.2, par. 1 et 20.

205. Des particularités restreignent sa mission et privent les organes directeurs de conseils qui sont ailleurs la règle:

- a) Ses quatre membres sont externes, indépendants, mais nommés par la Directrice générale et non pas élus par la Conférence générale⁹¹. Ce mode de désignation est ancien dans le système des Nations unies mais il y est progressivement abandonné, afin que l'indépendance des comités d'audit soit perçue comme incontestable.
- b) Il ne s'est réuni qu'une fois en 2010, année de sa restauration, et 2013, ce qui est inférieur à la fréquence de réunion la plus couramment pratiquée en ce domaine, c'est-à-dire deux fois comme il l'a fait en 2011, 2012 et au premier semestre 2015.
- c) Il est aussi chargé d'informer le Conseil exécutif en lui soumettant son rapport annuel, mais sous forme d'une simple annexe au rapport annuel du Service d'évaluation et d'audit (IOS), ce qui n'en valorise pas le statut. Il n'adresse pas de recommandations au Conseil exécutif ni – faute qu'elle lui ait donné un tel mandat – à la Conférence générale, ainsi privés d'un outil utile à la gouvernance.
- d) Le CCS ne fournit pas non plus un avis sur le choix d'un auditeur externe (un projet de révision de sa mission le propose) ni sur le niveau de ses honoraires. Il n'est pas non plus consulté sur le programme annuel d'audit de ce dernier.
- e) Le CCS n'est pas compétent pour se prononcer sur les états financiers, ce qui est une lacune majeure dans le dispositif de surveillance de l'UNESCO.

206. L'UNESCO n'a de ce fait pas entièrement appliqué sur ces derniers points des recommandations importantes du rapport du Corps commun d'inspection (CCI) intitulé « La fonction d'audit dans le système des Nations unies »⁹². Les organisations membres du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations unies pour la coordination, dont fait partie la Directrice générale de l'UNESCO, ont pourtant « *accepté la plupart des recommandations* » comme l'a souligné le Secrétaire général de l'ONU dans une note du 23 septembre 2011, mais donc pas totalement⁹³. L'annexe 9 les détaille.

207. La mise en œuvre de l'essentiel de ces recommandations a été souvent prompte dans d'autres organisations du système des Nations unies⁹⁴. Le positionnement indépendant des comités d'audit est maintenant la règle. Leur composition est, elle, variable.

208. Ainsi, dans quelques cas, elle est mixte, conjuguant quelques personnalités indépendantes et quelques représentants d'États membres, comme à l'OCDE, à l'OIAC⁹⁵ ou à la Cour pénale internationale (projet en cours de finalisation suite à une recommandation de son auditeur externe approuvée en décembre 2014 par l'Assemblée des États-parties); cette dernière formule, qui concrétise le caractère du comité d'audit comme organe subsidiaire procédant de la légitimité des organes directeurs suprêmes, n'est cependant pas sans inconvénients (choix des États-membres du comité, équilibre experts/représentants diplomatiques, « politisation » des débats, ...), et on peut lui préférer des rencontres bilatérales

⁹¹ Leurs mandats, non rémunérés, sont de deux ans, renouvelables une fois.

⁹² CCI-JIU/REP/2010/5 et A/66/73/Add12, 2011. L'UNESCO a largement mis en œuvre les recommandations générales du CCI en matière de gouvernance (rapports 2009/5 et 8 ; 2010/3, 4, 5 et 7 ; 2011/1, 3, 4, 7, 8 et 9 ; 2012/3, 4, 5, 9, 10 et 12 ; 2013/1 et, 4...). Toutefois ses tableaux de suivi annuels ne mentionnent de manière générale pas les recommandations antérieurement classées « non acceptées » (en l'espèce, les n° 12, 14, et 17 citées ici) ou considérées comme « mises en œuvre » (en l'espèce les n° 2, 16 et 18 également citées) : aussi ont-elles disparu du suivi du rapport 2010/5 à partir de 2012. Le conseil exécutif a, par ailleurs, chargé son comité spécial des relations avec le CCI, entre autres sujets relatifs aux contrôles internes et externes.

⁹³ ONU, A/66/73/Add.1. Certaines autres recommandations pouvaient, de fait, être inadaptées pour l'UNESCO.

⁹⁴ Cf. par exemple la mise en œuvre des recommandations du CCI, approuvées « sans réserves », par la FAO dès le début 2012, document FAO CL144/INF/9.

⁹⁵ Organisation pour l'interdiction des armes chimiques dont l'Organe consultatif pour les questions administratives et financières (*Advisory body for administrative and financial matters*) exerce les compétences d'un comité d'audit et est composé, à la discrétion des États qui en sont membres, soit de membres des délégations permanentes soit d'experts indépendants appointés par eux.

entre le comité d'audit composé uniquement d'experts indépendants et les organes directeurs ou leurs bureaux.

Recommandation n° 12. L'auditeur externe recommande :

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

9- Restaurer un meilleur équilibre au sein des organes directeurs

209. Deux équilibres dans la composition des organes directeurs sont à réévaluer. D'une part, le Conseil exécutif rappelait en 2013 que « la composition des activités de programme établie par les organes directeurs ne privilégie pas suffisamment l'expertise sectorielle par rapport à la représentation politique » et invitait à « revoir la composition des organes directeurs afin d'assurer la représentation de l'expertise sectorielle nécessaire »⁹⁶. Des mises en garde n'avaient pas manqué antérieurement. L'auditeur externe avait ainsi par exemple invité à « veiller au respect des dispositions de l'article 9 alinéa 3 de la convention (de 1972) en redonnant aux experts une place centrale dans les délégations au Comité, ou à défaut prendre acte de l'évolution en cours et réviser la convention pour lui reconnaître clairement une nature plus géopolitique que scientifique »⁹⁷.

210. La régression dans la période récente du poids des experts a certainement augmenté l'activité des membres des délégations permanentes auprès de l'UNESCO ; elle est contradictoire avec les exigences de qualité scientifique des travaux et des décisions. Il incombe assurément aux États-membres d'arbitrer entre leurs propres intérêts et ceux de l'objectif d'universalité et de compétence qu'ils ont assigné à l'Organisation. L'auditeur externe ne peut que réitérer, en l'étendant à tous les organes directeurs et subsidiaires, sa recommandation ci-dessus.

⁹⁶ 37 C/49 Add., annexe, par. 44 et 45.

⁹⁷ Rapport final de l'Audit de la Stratégie globale et de l'initiative PACTe, WHC-11/35.COM/INF.9A, para. 187. Comme indiqué plus haut, la diversité de l'ensemble des instances de l'UNESCO où interviennent des experts et leur nombre a été documentée par l'EEI.

10- Hiérarchiser les priorités externes et internes: l'exemple des systèmes d'information

211. Une extension des bonnes pratiques et une optimisation des structures n'auraient qu'un effet marginal, si la Conférence générale n'opérait pas une double hiérarchisation des priorités.

212. D'une part, « *accroître la charge de travail avec des fonds qui diminuent n'est pas tenable* » comme l'a bien exposé l'auditeur interne⁹⁸, face à la croissance du nombre des États parties aux conventions, des réunions statutaires ou non, des décisions et recommandations à préparer et mettre en œuvre, des rapports. L'écart est tel que l'accroissement escompté des performances en termes de pratiques, voire de structures, ne suffira pas. C'est le nombre de priorités stratégiques et externes – l'action au bénéfice des États membres et de leurs populations – qui est à revoir, et qui appelle une hiérarchisation, choix politique qui revient aux États membres.

213. D'autre part, la Conférence générale et le Conseil exécutif pourraient utilement inscrire parmi leurs priorités internes, les questions relatives aux moyens de l'Organisation qui devraient bénéficier d'une impulsion et d'une surveillance stratégiques plus fortes, loin de toute velléité de micro gestion tactique.

214. Un exemple de champ stratégique interne mais bien peu pris en compte est celui de la gouvernance à haut niveau des systèmes d'information, internationalement attribuée aux organes directeurs de tous grands organismes. Cet enjeu vise l'efficacité de l'Organisation, y compris celle des organes directeurs : la qualité de leur gouvernance dépend en partie de celle des traitements de données et de la transparence des connaissances, de la planification et du suivi des activités, budgets et indicateurs de performance.

215. La Conférence générale a jadis évoqué (30C/60, 1999) la nécessité de pourvoir l'Organisation de « systèmes informatiques modernes », notamment pour améliorer les services aux organes directeurs et à d'autres partenaires ; le champ était limité à l'évolution du seul système central de gestion vers SAP®. Les années se sont écoulées sans que les organes directeurs, succinctement informés des évolutions de ce système, en débattent plus largement.

216. En 2014, le Conseil exécutif a validé quelques lignes sur ce domaine dans la stratégie globale (194 EX/18). Mais, antérieurement, le Secrétariat avait choisi de ne pas lui soumettre le document élaboré sur la « Stratégie de l'UNESCO pour la gestion des connaissances et les technologies de l'information et la communication » (2012, révisé fin 2013). Ce document n'a été communiqué au Conseil qu'en mars 2015 (196 EX/5.INF). Or, le Corps commun d'inspection avait recommandé dès 2011 que « les organes délibérants des organismes du système des Nations unies [*demandent*] aux chefs de secrétariat de présenter les stratégies TIC globales aux États Membres pour qu'ils en soient informés et les soutiennent »⁹⁹ ; les organes directeurs auraient pu adopter une attitude plus active en ce domaine, et le Secrétariat aurait dû spontanément leur soumettre sa stratégie.

217. En mars 2015, le conseil exécutif a certes pris « *note des défis persistants et nouveaux dans le domaine de la gestion des connaissances et des technologies de l'information et de la communication* », et il a « [reconnu] *la nécessité d'un investissement considérable et ciblé pour la pleine mise en œuvre de la Stratégie pour la gestion des connaissances et les (...) TIC* »¹⁰⁰, mais les organes directeurs ne disposaient pas, mi-2015, d'un document montrant dans quels délais le budget alloué en ce domaine permettra de concrétiser les ambitions formulées, et avec quels indicateurs de résultat.

⁹⁸ ITH/13/8.COM/5.c – Annexe II – page 49 (version française).

⁹⁹ JIU/REP/2011/9, par. 85.

¹⁰⁰ 196 EX/Décisions Non édité, page 16

218. Un tel défaut de gouvernance informatique, allié à un partage jugé inégal de l'information au plus haut niveau, a eu pour conséquence que les ressources budgétaires et humaines nécessaires pour remédier à l'ancienneté et aux contraintes des systèmes, - dont le principal, SAP®, date de 2002 – et mieux assurer leur sécurité¹⁰¹, ont été sous-estimées faute d'analyse et de débat contradictoires à un niveau stratégique.

219. La stratégie 2012-2017 précitée adhère au Cadre stratégique du système des Nations unies pour les technologies de l'information et de la communication, mais mentionne nombre de lacunes à résorber pour mieux s'y conformer¹⁰². Des progrès sont certes intervenus récemment, notamment pour la préparation budgétaire, la production de rapports d'exécution et le système de gestion documentaire. Mais la numérisation (« *paperless, paper-light, paper-smart* ») rencontre un succès inégal : des documents pourtant numériques continuent ainsi à n'être diffusés que sur papier ou projetés sur écran lors des sessions.

220. Envisagée, la mise à disposition d'ordinateurs portables à tous les membres lors des sessions du Conseil exécutif n'a pas été menée à terme et les ordinateurs, achetés, ont été redéployés. La problématique juridique de la signature numérique a été identifiée et analysée mais aucune réponse n'a été élaborée ni, partant, mise en œuvre.

221. Le Secrétariat a ouvert en 2015 un portail public (*Transparency*) en vue d'améliorer la traçabilité de l'usage des fonds extrabudgétaires. Selon des membres du Conseil exécutif, les organes directeurs principaux n'auraient toutefois accès qu'à un dixième environ des fonctionnalités mises en place, l'accès aux données les plus récentes serait insuffisant et l'usage qu'en font leurs membres demeurerait limité.

222. C'est de manière hétérogène que les besoins des organes directeurs ont été pris en compte, avec une efficacité dépendant principalement d'initiatives ponctuelles. Une comparaison avec l'équipement plus performant du Conseil des Administrateurs de la Banque mondiale, par exemple, montre que des progrès sont possibles.

223. L'Organisation n'a ainsi pas de définition homogène des services de base à constituer ni du niveau de maturité à atteindre pour que les organes directeurs disposent de l'ensemble des données utiles à leurs prises de décisions et de l'assurance que l'ensemble des systèmes est cohérent. Il n'y avait pas début 2015 de cartographie à jour des logiciels de l'UNESCO. Une mise en cohérence serait donc nécessaire pour tirer le meilleur parti des outils de traitement de l'information déjà installés ou prévus. La poursuite de la dématérialisation des documents de travail des organes directeurs appelle une évaluation des limites constatées, suivie d'une évolution de cette stratégie et des moyens y afférents.

224. La responsabilité des limites ainsi rencontrées repose en partie sur les délégations des États membres, dont l'appétence pour la stratégie informatique, pour la dématérialisation et pour la priorité à accorder budgétairement à la mise à niveau des systèmes d'information est variable. Une extension des efforts de formation des délégués et des redéploiements budgétaires vers une modernisation, une sécurisation et une mise en cohérence accélérées des systèmes d'information, sont indispensables à un renforcement de la gouvernance.

225. Face à de tels enjeux, à une situation budgétaire incitant à réduire les dépenses, notamment de réunions, et aux recommandations issues des évaluations successives de leur gouvernance¹⁰³, les organes directeurs principaux auraient pu recourir à des experts externes ou internes en organisation et méthodes. Le Secrétariat indique que ces organes sont à cet égard comme à d'autres en « autorégulation », mais ils n'en ont pas usé. Ils pouvaient aussi solliciter des revues par des pairs (délégués d'États membres auprès d'autres institutions ou cadres au service d'organes directeurs de celles-là), voire avec le concours de l'Institut de l'UNESCO pour

¹⁰¹ La Directrice générale a dû solliciter des contributions volontaires pour tenter d'y remédier (196 EX/5, part IV).

¹⁰² Cf. 196 EX/5.INF, notamment para. 16-21.

¹⁰³ Cf. notamment 189 EX/11.

l'application des technologies de l'information à l'éducation (ITIE)¹⁰⁴. Une ressource d'expertise, même limitée, leur permettrait de mieux jouer leur rôle en ce domaine. Ils pourraient également demander que les documents stratégiques et budgétaires comportent un volet précisant leurs propres moyens informatiques et ceux au service des secrétariats.

226. La modernisation des moyens des secrétariats est d'autant plus nécessaire que l'auditeur interne a noté en 2013 que « *au fil des ans, la charge de travail des secrétariats des conventions a augmenté en raison de l'augmentation du nombre : (a) des États parties aux conventions ; (b) des réunions statutaires et de celles de leurs organes ; (c) des décisions et recommandations à mettre en œuvre par les secrétariats ; (d) des candidatures ; et (e) des rapports périodiques* »¹⁰⁵. Les tentatives réitérées d'augmenter leurs ressources n'ont pas répondu à toutes les attentes, et, comme le rapport précité l'a conclu, la tension entre l'ambition des objectifs et les contraintes croissantes vers une réduction des ressources est devenue « *intenable* ». Sans être une panacée, l'informatique peut aider à examiner les solutions nécessaires pour affronter ce type de situation.

227. L'UNESCO ne dispose au demeurant pas de professionnels confirmés en organisation et méthodes, même si des cadres en ont une expérience et si le Bureau des ressources humaines a une unité chargée de la structure organisationnelle, de la gestion des postes de direction et du soutien, elle n'apporte pas son soutien aux organes directeurs. Des plans stratégiques à moyen et long terme en ces domaines font défaut. Des leçons pourraient notamment être tirées de l'adoption par l'Assemblée générale de l'ONU du récent schéma directeur informatique de cette dernière et des moyens développés pour que sa mise en œuvre permette une restructuration profonde des procédures du Secrétariat général.

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

(i) approuve les projets de plans stratégiques à moyen et long terme relatifs aux moyens, notamment informatiques, à l'organisation et aux méthodes de l'Organisation, ainsi que d'une façon générale aux investissements structurels ;

(ii) délègue au Conseil exécutif la révision annuelle de ces plans, de leurs budgets et indicateurs de moyens, produits et résultats.

11-Évaluer régulièrement les organes directeurs

228. Compte tenu de la portée et de la mise en œuvre inégales des recommandations issues d'audits et d'évaluations, une information plus systématique de la Conférence générale sur l'évolution factuelle de la gouvernance serait utile, à l'exemple notamment des études de cas de gouvernance conduisant à un rapport annuel du Conseil de sécurité de l'ONU¹⁰⁶. Ce dispositif devrait porter sur les bonnes pratiques mais aussi sur l'adéquation aux objectifs et aux programmes dont ils ont la supervision. Ses résultats devraient faire l'objet d'un examen par la Conférence générale, afin de déterminer les réformes nécessaires.

229. Le champ de compétence de ce dispositif homogène d'évaluation devrait inclure les secrétariats des organes directeurs avec notamment pour objectif d'adapter de manière aussi homogène que possible leurs effectifs à la charge de travail et aux priorités, nonobstant la diversité éventuelle de leurs financements.

¹⁰⁴ L'ITIE a formulé à l'issue du présent audit l'avis qu'un « important problème influence l'efficacité de l'UNESCO – le bas niveau de compétence professionnelle en technologies de l'information et de la communication (et même parfois en alphabétisation informatique) dans de nombreuses entités incluant une partie des départements du siège et des bureaux régionaux ». *Pour les traducteurs : an "important problem that influence the efficiency of UNESCO - the low level of professional ICT competency (and sometimes - ICT literacy) in many entities including some of HQ departments and regional offices".*

¹⁰⁵ ITH/13/8.COM/5.c, annexe 1.

¹⁰⁶ Cf. notamment Security Council Report 2014, No1, "Security Council Working Methods: A Tale of Two Councils?", 25 March 2014.

230. Afin de ne pas alourdir le poids des contrôles et évaluations, un évaluateur indépendant pourrait être chargé de l'évaluation biennale de la gouvernance. L'auditeur interne ne peut commodément en être chargé, mais intégrerait, comme l'auditeur externe et en complémentarité avec lui, dans son programme pluriannuel l'évaluation des résultats obtenus. Les trois rapports biennaux seraient soumis au Comité d'audit indépendant en temps utile pour que ce dernier puisse formuler un avis à la Conférence générale (cf. infra).

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

12- Renforcer la capacité d'expertise indépendante des organes directeurs

231. Ce qui précède montre l'utilité qu'il y aurait de renforcer la capacité d'expertise indépendante des organes, en vue de la préparation des sessions décisionnelles. D'une part, les organes directeurs ne peuvent s'en remettre au Secrétariat seulement pour valider la qualité des informations qui leurs sont fournies par celui-là même qu'ils sont censés superviser et diriger. Le mandat et les ressources de l'auditeur externe ne sont pas suffisants pour répondre à toutes les demandes « d'assurance » émises par les organes directeurs principaux ; les délégations ont des experts sur place ou dans leurs capitales, mais les emploient à leur propre profit pour préparer leurs interventions en session.

232. C'est donc d'une force d'expertise, d'étude, de préparation substantielle (rechercher un consensus préalable, préparer des résolutions efficaces,...) dont les organes directeurs principaux ont besoin, même si la situation budgétaire impose des arbitrages difficiles pour qu'ils s'en dotent. Quelques postes de conseillers/chargés de missions auprès du Conseil exécutif et à la disposition également du Président de la Conférence générale, seraient nécessaires dans des domaines prioritaires.

233. D'autre part, ce qui précède montre l'utilité qu'il y aurait de créer un poste de conseiller pour la gouvernance qui, rattaché au Conseil exécutif, soit à la disposition de chaque organe directeur, y compris d'institut de catégorie 1. A Genève, le Fonds mondial lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme et GAVI ont par exemple fait la preuve de l'utilité d'une telle fonction.

234. Afin d'assurer la crédibilité de ces conseillers, leur recrutement devrait être confié à un groupe d'experts indépendants, qui proposerait deux ou trois choix pour chaque poste au Conseil exécutif, sur la base de critères strictement professionnels. La structure d'expertise mise à disposition des organes directeurs devrait être absolument indépendante du Secrétariat notamment en termes de gestion des ressources humaines, évaluation et direction hiérarchique. Un règlement particulier, analogue à celui qui garantit son indépendance à l'auditeur externe, devrait être établi à cette fin.

Recommandation n° 15. L'auditeur externe recommande à la Conférence générale de créer :

(i) un emploi de conseiller pour la gouvernance auprès du Conseil exécutif, dès le 1er janvier 2016, ainsi que, en fonction des charges nouvelles qui incomberaient à ce dernier ;

(ii) quelques emplois de conseillers spécialisés d'ici le 1er juillet 2016 ;

(iii) en confiant la sélection des candidats à un groupe d'experts indépendants.

Conclusion partielle

235. La souveraineté des États parties à chaque convention ou autre entité est parfois invoquée pour exclure la recherche d'une plus grande cohérence institutionnelle et juridique. Les États membres siégeant en Conférence générale doivent donc choisir leurs priorités : préserver l'autonomie d'institutions autonomes à géométrie variable, avec les conséquences qu'ils déplorent, ou mettre de l'ordre dans leur maison commune. Quinze recommandations sont proposées pour que soit élaboré et mis en œuvre à bref délai un plan à la hauteur de ceux des défis que les organes directeurs n'ont jusqu'à présent pas su ou pu relever.

236. Une restructuration profonde est donc recommandée. Elle implique notamment la renégociation et l'alignement sur un modèle plus économe en temps et en procédures des conventions qui régissent leurs travaux. Si cette voie structurante leur paraît irréaliste, les États membres peuvent se donner des objectifs plus simples, mais interdépendants, de nature à augmenter l'efficacité de leur gouvernance de l'Organisation, telles que :

- une gouvernance commune des conventions internationales relevant d'un même champ, en s'inspirant notamment de l'exemple du Conseil de l'Europe ;
- une révision de la tutelle des instituts de première catégorie et l'évolution vers une gouvernance commune à ceux dont les champs sont proches.

237. De telles mesures peuvent réduire non seulement les coûts directs et indirects des organes directeurs, mais aussi les goulots d'étranglement de leurs secrétariats.

238. Au-delà du champ convenu avec la Conférence générale pour le présent audit, et des recommandations formulées en conséquence, un obstacle dirimant continuera à obérer les tentatives de réforme et, dans le contexte budgétaire, l'efficacité et la crédibilité de la gouvernance : l'insuffisante clarté des priorités.

239. D'une part, les États-membres n'ont que trop tardé à affronter l'écart sans cesse accru entre l'abondance des priorités qu'ils affichent à l'UNESCO et la rareté des ressources qu'ils lui consentent. Sans un choix rigoureux d'un nombre restreint de priorités hiérarchisées, l'impact des réformes restera marginal, au détriment de populations qui en attendent beaucoup.

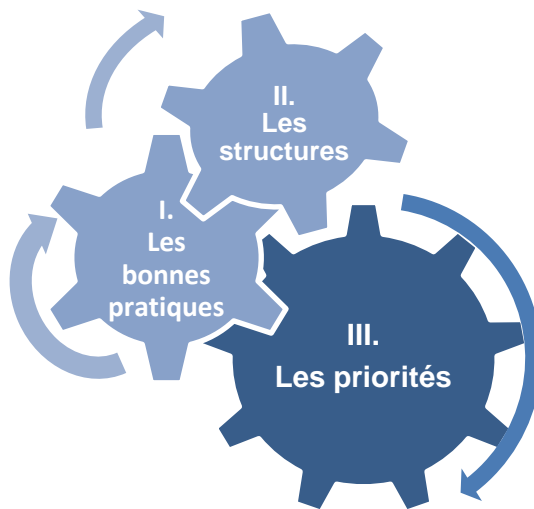
240. D'autre part, les États membres doivent rééquilibrer leurs priorités en termes de méthode de gouvernance, entre la prééminence absolue du pouvoir politique, dont on mesure aujourd'hui les résultats, et l'exigence de compétence et de rigueur scientifique invoquée mais inégalement assumée alors qu'elle est incontournable en matière de culture, d'éducation, de sciences exactes et humaines.

241. La Conférence générale devrait donc se doter des moyens nécessaires pour proposer aux États membres la simplification des structures et l'alignement des dispositions, notamment de règlements intérieurs, dont l'économie et l'efficacité ne sont pas démontrées, et en réussir la mise en œuvre.

CONCLUSION GÉNÉRALE

242. Trois séquences sont à articuler :

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



243. **(I) Continuer les efforts antérieurs** : les rapports antérieurs, les constats effectués pendant l'audit et les témoignages recueillis soulignent principalement le manque d'efficacité de la gouvernance des organes directeurs, alors qu'ont été multipliées les recommandations et les initiatives en matière de bonnes pratiques. Leur mise en œuvre doit être amplifiée par des mesures telles qu'accélérer les processus de décision, mieux encadrer la durée et le calendrier des débats, renvoyer les décisions mineures à des bureaux permanents ou à des procédures écrites, voire au Secrétariat dans un équilibre entre supervision et exécution à l'efficacité renouvelée, tout en renforçant la préservation de la mémoire institutionnelle.

244. Mais les exemples de réformes inabouties, malgré leurs ambitions limitées, confirment que la lourdeur et la lenteur du processus de décision pluriannuel de l'Organisation facilitent l'enterrement des projets dérangeant les habitudes et les positions acquises. Le consensus largement conservateur qui se dégage de l'autoévaluation reflète probablement aussi la conscience, que partage la majorité des acteurs, des très grandes difficultés auxquelles se heurte ainsi toute tentative de réforme de l'UNESCO. Or, la diminution des ressources accroît l'urgence d'une rationalisation. Toute organisation confrontée à de pareilles difficultés de financement et de culture organisationnelle réforme non seulement ses méthodes de gouvernance mais aussi ses structures.

245. **(II) Restructurer profondément** : ceci implique notamment la renégociation et l'alignement sur un modèle plus économe en temps et en procédures des conventions qui régissent leurs travaux. Si cette voie structurante leur paraît irréaliste, les États membres peuvent se donner des objectifs plus simples, mais interdépendants, de nature à augmenter l'efficacité de leur gouvernance de l'Organisation, telles qu'une gouvernance commune des conventions internationales relevant d'un même champ, en s'inspirant notamment de l'exemple du Conseil de l'Europe, et une révision de la tutelle des instituts de première catégorie et l'évolution vers une gouvernance commune à ceux dont les champs sont proches.

246. De telles mesures peuvent réduire non seulement les coûts directs et indirects des organes directeurs, mais aussi les goulots d'étranglement de leurs secrétariats. La Conférence générale pourrait à cet effet se doter des moyens nécessaires. Quelle que soit la diversité des organes directeurs, ils ont en commun tout ou partie des mêmes États membres, à qui il incombe donc de prendre leurs responsabilités.

247. **(III) Hiérarchiser les priorités.** Au-delà, un obstacle dirimant continuera à obérer les tentatives de réforme et, dans le contexte budgétaire, l'efficacité et la crédibilité de la gouvernance : l'insuffisante clarté des priorités.

248. D'une part, les États membres n'ont que trop tardé à affronter l'écart sans cesse accru entre l'abondance des priorités qu'ils affichent à l'UNESCO et la rareté des ressources qu'ils lui consentent. Avec 250 MUSD par an, cette ambitieuse institution est l'une des plus pauvres du système de l'ONU. Sans un choix rigoureux d'un nombre restreint de priorités hiérarchisées, voire le développement de méthodes, telle l'intersectorialité, conférant à l'Organisation un avantage « concurrentiel », l'impact des réformes restera marginal, au détriment de populations qui en attendent beaucoup.

249. D'autre part, les États membres doivent rééquilibrer leurs priorités en termes de méthode de gouvernance, entre la prééminence absolue du pouvoir politique, dont on mesure aujourd'hui les résultats, et l'exigence de compétence et de rigueur scientifique invoquée mais inégalement assumée alors qu'elle est incontournable en matière de culture, d'éducation, de sciences exactes et humaines.

250. Ainsi que l'a déjà recommandé l'auditeur externe, il convient donc de redonner « aux experts une place centrale dans les délégations », avec de strictes garanties éthiques, ou à défaut réviser la gouvernance de l'UNESCO en lui reconnaissant alors « clairement une nature plus géopolitique que scientifique »¹⁰⁷.

REMERCIEMENTS

251. L'auditeur externe exprime sa gratitude aux organes directeurs, au Secrétariat et à toutes les parties sollicitées pour la richesse de leurs apports et pour l'attention qu'ils ont portée aux travaux de cet audit. Des remerciements vont plus particulièrement à l'administratrice financière principale et à ses collaborateurs pour le concours patient et très substantiel qu'ils ont apporté à l'auditeur externe dans la très difficile analyse des coûts de la gouvernance.

¹⁰⁷ Cf. rapport WHC-11/35.COM/INF.9A, par. 188, recommandation 10.

ANNEXES

TABLE DES ANNEXES

ANNEXE 1	Le droit international de la gouvernance
ANNEXE 2	Résolution 37 C/96 de la Conférence générale requérant l'auditeur externe de procéder à l'audit de la gouvernance externe de l'UNESCO et entités rattachés ou administrées
ANNEXE 3	Bibliographie sommaire
ANNEXE 4	Indicateurs relatifs aux instituts de catégorie 1
ANNEXE 5	Comparaisons internationales : liste des organisations visitées
ANNEXE 6	Synthèse des réponses obtenues au questionnaire d'autoévaluation Q2
ANNEXE 7	Le contrôle des dépenses de réunions par l'Assemblée générale de l'ONU
ANNEXE 8	Les organes directeurs face aux risques de corruption et de fraude
ANNEXE 9	Comité d'audit : principales recommandations du Corps commun d'inspection des Nations-Unies (2010)
ANNEXE 10	Les coûts de la gouvernance
ANNEXE 11	UK Governing Body Evaluation Questionnaire

ANNEXE 1.

Le Droit International de la gouvernance

L'examen de la gouvernance de l'UNESCO s'inscrit d'abord dans le champ du système des Nations unies et de ses principes directeurs. L'Assemblée générale de l'ONU s'est penchée il y a quelques années¹⁰⁸ sur un « Examen global du système de gouvernance de contrôle de l'ONU et des fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations unies ». Le Conseil économique et social s'est préoccupé de l'évaluation indépendante des activités opérationnelles de développement des organismes des Nations unies¹⁰⁹. Il a récemment demandé « *aux fonds et programmes des Nations unies de présenter à leurs conseils d'administration respectifs le plan d'action commun complet pour simplifier et harmoniser leurs pratiques de fonctionnement, et les [a invités] à entreprendre un examen complet des progrès accomplis dans la simplification et l'harmonisation des pratiques de fonctionnement* »¹¹⁰.

Mais c'est aussi sur le terrain du droit international de la gouvernance que le sujet doit s'analyser. La « gouvernance », nouveau paradigme juridique, « apparaît comme une terre d'élection [d'un] mélange entre règles juridiques et engagements politiques sur fond moral. On ne compte pas moins de trente déclarations et résolutions portant sur tels aspects de la gouvernance, sans compter les codes éthiques et de conduite (...) et autres documents de portée variable contenant des principes devant encadrer la conduite des États et des acteurs non étatiques »¹¹¹. Cela inclut « une timide adaptation ou extension de ce nouveau champ de la normativité internationale aux organisations internationales. Il faudra qu'il y prenne plus fermement racine (...) »¹¹².

Depuis qu'en 1998, le PNUD a inclus dans la gouvernance « les mécanismes, processus et institutions à travers lesquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits légaux, remplissent leurs obligations et apaisent leurs différences », s'agissant du niveau national, ces concepts sont fréquemment repris à tous niveaux. En 2001, la Commission européenne sur la gouvernance a mis en exergue « les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs (...), particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence »¹¹³.

Les notions d'imputabilité, d'obligation de rendre compte (*accountability*) et de transparence apparaissent également fréquemment parmi les principes affichés à tous niveaux. Lié aux définitions de la gouvernance, « le principe de transparence s'entend de l'obligation [...d'établir une gestion] sur la base de règles préétablies connues de tous et susceptibles d'être mobilisées pour contrôler la qualité des activités (...). Le fondement éthique de la transparence est l'idée de juste ». En résulte une règle générale : « l'obligation de bien gouverner »¹¹⁴.

Ces multiples acceptions ont été prises en compte pour établir les conclusions du présent audit.

¹⁰⁸ ONU, A/60/883/Add.2 (10 juillet 2006).

¹⁰⁹ ONU A/68/658-E/2014/7.

¹¹⁰ E/2014/L.19, par. 35. Les organes directeurs de l'UNESCO formalisent rarement leur prise en compte de cette dimension, mais le Secrétariat rend compte périodiquement à l'ONU de l'évolution de l'Organisation, et des rapports d'audit externe et interne en traite.

¹¹¹ Maurice KAMTO, DROIT INTERNATIONAL DE LA GOUVERNANCE, Paris, Pedone, 2013, page 47. Cet ouvrage ne mentionne pas l'UNESCO.

¹¹² Ibidem, page 314.

¹¹³ Ibidem, page 21.

¹¹⁴ Ibidem, pages 50 et 313.

ANNEXE 2.

RÉSOLUTION 37 C/96 DE LA CONFÉRENCE GÉNÉRALE REQUÉRANT L'AUDITEUR EXTERNE DE PROCÉDER À L'AUDIT DE LA GOUVERNANCE EXTERNE DE L'UNESCO ET ENTITÉS RATTACHÉS OU ADMINISTRÉES.

La Conférence générale,

Rappelant la résolution 36 C/104 et les décisions 191 EX/16 (IV) et 192 EX/4 (III),

Ayant examiné les documents 37 C/49 et Add.,

Reconnaissant la nécessité d'optimiser la gouvernance des programmes intergouvernementaux, comités et conventions en exploitant les possibilités de renforcer la synergie, l'harmonisation, l'efficacité et l'impact, tout en gardant à l'esprit les exigences en termes de qualité de travail ainsi que les spécificités du mandat, de la composition et du fonctionnement des différents organes directeurs,

1. *Décide* qu'un examen de la performance stratégique de tous les organes de gouvernance énumérés à l'annexe du document 191 EX/16 Partie IV doit être entrepris comme indiqué ci-dessous, en vue de formuler des mesures de réforme de la gouvernance et de réduction des coûts selon qu'il convient :

(a) tous les organes directeurs, programmes intergouvernementaux, comités et conventions sont invités à procéder à une auto-évaluation portant sur la pertinence globale de leurs travaux eu égard à leur mandat spécifique ainsi que sur l'efficacité et l'efficacité de leurs réunions, notamment l'impact et l'utilité du temps d'experts ; le résultat de ces auto-évaluations devrait être présenté en janvier 2015 au plus tard ;

(b) un examen externe des problèmes qui se posent en matière de gouvernance à l'UNESCO, notamment des problèmes de maintien de la pertinence, de chevauchement de mandat, de transparence et d'efficacité du processus de prise de décision, et de coût des modalités de gouvernance ; cet examen devrait en outre prendre en compte le fonctionnement et les méthodes de travail d'autres institutions spécialisées des Nations Unies et les programmes intergouvernementaux apparentés ;

2. *Invite* L'Auditeur externe à faciliter l'auto-évaluation des organes directeurs en mettant à la disposition de ces derniers un cadre d'évaluation commun couvrant les points à considérer ;

3. *Invite  galement* L'Auditeur externe à procéder à l'examen externe décidé au paragraphe 1 ci-dessus ;

4. *Invite* la Directrice générale à s'attaquer aux problèmes relevant de sa compétence, notamment en assurant une supervision institutionnelle pour atténuer le risque de chevauchements et de doublons dans les programmes et en harmonisant les services de secrétariat afin d'améliorer la planification des réunions sur les plans de la procédure et du fond ;

5. *Prie* L'Auditeur externe de présenter au Conseil exécutif un rapport d'étape sur les résultats et les principales recommandations de l'examen de la gouvernance à la 196e session et un rapport complet   la 197e session, pour que le Conseil puisse soumettre à l'examen de la 38e session de la Conférence générale des mesures de suivi pertinentes ;

6. *Demande en outre* que l'examen externe de la gouvernance soit financé sur le budget ordinaire en l'incluant dans le Programme ordinaire de l'auditeur externe pour l'exercice biennal 2014-2015 avec les ajustements nécessaires appropriés.

Résolution adoptée sur le rapport de la Commission APX à la 15e séance plénière, le 19 novembre 2013.

ANNEXE 3. BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

Cette bibliographie sommaire et sélective illustre les sources utilisées.

1. Évaluations externes de l'UNESCO

- Australian Government, *Australian Multilateral Assessment*, UNESCO, Mars 2012
- Département du développement international du Royaume-Uni, *Multilateral Aid Review*, Décembre 2013
- JIU/REP/2011/8, Corps commun d'inspection de l'ONU, *Examen de la gestion et de l'administration à l'UNESCO*, et rapports de suivi : 37C49, 190Ex/22, 191Ex/16 Partie III, etc.
- États-Unis, Government Accountability Office: rapports sur l'UNESCO, 1979, 1984, 1985, 1992 (reforms), 1992 (status of improvements), 1993, 2003, 2007.
- Royaume-Uni, *Multilateral Aid Review Update, Driving reform to achieve multilateral effectiveness, Summary Assessment of UNESCO*, December 2013
- 195Ex/23 Inf *La gouvernance et le reporting financier des IC1*, rapport de l'Auditeur Externe, 2014
- et réponses de l'UNESCO à ces documents (191 EX/16.INF.2, etc.).

2. Principaux documents internes à l'UNESCO mentionnant la gouvernance par les organes directeurs

- 156Ex/48 Relations entre les trois organes de l'UNESCO, avril 1999
- 31C/49 Les relations entre les trois organes de l'UNESCO, octobre 2001
- 33C/17 Rapport du groupe de travail ad hoc sur les relations entre les trois organes de l'UNESCO, juin 2005
- 180Ex Inf 3 Organisation des travaux de la Conférence générale, sept. 2008
- 35C/43 Organisation de la Conférence générale, septembre 2009
- 36 C/28, 37 C/9, 185Ex/17 et 18, 186Ex/17, 189Ex/11, 189Ex/INF6, 190Ex/21, 190Ex/INF12, 191Ex/16.INF, 191Ex/19 Partie 1, 192EX/4.INF, 192 EX/4 Partie I(A), 194Ex/4.INF, 194Ex/4 Partie I (A)
- Évaluation Externe Indépendante de l'UNESCO, septembre 2010, et son suivi

ANNEXE 4.

Indicateurs relatifs aux Instituts de catégorie 1
(2012-2013, moyenne annuelle)

	Instituts	BIE	IIEP	UIL	IITE	IIRCA	IESALC	MGIEP	CIPT	IHE
1	Budget ordinaire annuel (MUSD)	3.2*	10.6	3.7	1	0.9*	1.5*	1.1*	24	21.9*
2	Dont ressources UNESCO	53%	17%	19%	35%	92%	54%	0%	1.2%	0%
3	Nombre de sièges organe #1	20	12	12	11	8	9	12	4	13
4	Nbre de réunions organe #1 & de journées	1/an 2-3 jours	1/an 2-3 jours	1/an 2 jours	1/an 2 -3 jours	1/an 2 jours	1/an	1/an	2/an 1 jour	1/an
5	Nombre de sièges organe #2	6	5	3				4		3
6	Nombre de réunions organe #2	1/an	0.5/an	2/an 1 jour				?		?
7	Personnels (ETP)	18	114*	31	27	19	17*	10*	200	166
8	Coût annuel de la gouvernance (kUSD)	145,3	80,6	45,3	11,3	23,5	11,2	6,0	41,0	37,5
9	Coûts indirects de gouvernance annuel (USD)	387	387	387	387	387	387	0	10 420	13 260
10	Contributions extrabudgétaires (MUSD)	2.23	5.2	3	7.7	?	0.2*	0.08	24	?
11	Coût_gouvernance /Budget_ordinaire	4,54%	0,76%	1,23%	1,13%	2,61%	0,75%	0,55%	0,17%	0,17%

Source : Auditeur externe à partir des informations fournies par les instituts

* Données 2012 (2013 non disponibles)

ANNEXE 5.

Comparaisons internationales : liste des organisations étudiées

- Banque mondiale (Washington)
- Conseil de l'Europe (Strasbourg)
- Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF, New York)
- Fonds mondial de la lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme (Genève)
- GAVI Alliance (Genève)
- Haut-commissariat aux réfugiés (HCR, Genève)
- OCDE (Paris)
- ONU : Office des Nations Unies et Commission économique pour l'Europe (Genève) ; Secrétariat général de l'ONU (New York)
- Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (OAA, Rome)
- Organisation internationale du travail (OIT, Genève)
- Organisation panaméricaine de santé (PAHO, Washington)
- Organisation mondiale de la santé (OMS, Genève)
- Programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD, New York)

L'étude de la gouvernance externe de ces organisations a été partielle, et a compris dans tous les cas des rencontres avec des responsables exécutifs ou membres des organes de gouvernance. Des éléments ponctuels de comparaison ont également été collectés auprès d'autres organisations internationales.

ANNEXE 6.

Synthèse des réponses obtenues au questionnaire d'autoévaluation Q2 (nombre d'éléments)

	Sans réponse écrite	Non notés	Note : 1	Note : 2	Note : 3	Note moyenne ¹¹⁵
BIE	14	11	23	0	0	1
CE	5	34	0	0	0	0
CG	11	34	0	0	0	0
CIB	5	18	16	0	0	1
CIGB	5	20	11	3	0	1,2
CIGEPS	3	2	21	10	1	1,4
COI	6	12	16	6	0	1,3
Comité du siège	8	12	11	10	1	1,5
Comité Caire/Nubie*						
Convention 1954	7	13	11	6	4	1,7
Convention 1960**						
Convention 1970	16	20	11	1	2	1,4
Convention 1972	7	34	0	0	0	0
Convention 2001	4	5	18	5	6	1,6
Convention 2003	5	11	21	2	0	1,1
C. dopage 2005	10	34	0	0	0	0
C. culture 2005	2	10	14	9	1	1,5
FIPC	11	13	20	0	1	1,1
ICTP	9	9	23	2	0	1,1
IESALC	7	8	17	7	2	1,4
IHE	14	16	16	2	0	1,1
IICBA	19	5	15	11	1	1,5
IPE	9	13	20	0	1	1,1
ISU	8	10	24	0	0	1
ITIE	6	33	1	0	0	1
MAB	7	14	14	5	1	1,4
MGIEP	8	9	25	0	0	1
MOST	3	7	11	14	2	1,7
PHI	5	4	14	15	1	1,6
PICG	11	9	24	1	0	1,0
PIDC	10	34	0	0	0	0
PIPT	4	10	12	9	3	1,6
PISF	3	20	13	1	0	1,1
PRELAC	15	19	5	9	1	1,7
PRBC	0	5	16	3	0	1,1
UIL	3	10	23	0	1	1,1
UNEVOC**						
TOTAL	260 (23%)	518 (45%)	466 (41%)	131 (11%)	29 (3%)	1,3

* A répondu seulement au questionnaire 1. ** N'a pas de président ni d'organe propre, et donc non pris en compte.

¹¹⁵ Moyenne des notes 1, 2 et 3. La moyenne globale de 1,3 ne prend en compte que les notations effectives.

ANNEXE 7.

Le contrôle des dépenses de réunions par l'Assemblée générale de l'ONU

L'Assemblée générale de l'ONU s'efforce de réguler la croissance des réunions et de leur taille (+ 130% au Conseil de sécurité en un an; plus de 5 000 participants à l'Assemblée générale...), comme le montre notamment sa résolution du 29 décembre 2014 sur le sujet¹¹⁶.

Le Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences (DGACM) lui adresse à cet effet un projet de budget de programme très détaillé¹¹⁷. Il a ainsi été contraint de réduire en trois ans ses effectifs de 240 emplois (à 1 741 postes prévus en 2016) et son budget de 73 MUSD (sur 647 MUSD en 2014-2015). Le dispositif de contrôle des conférences, documents, traduction, interprétation simultanée, a été fortement renforcé, avec une mutualisation de tous les sites (les traductions urgentes sont ainsi poursuivies, quand il fait nuit à NY, à Nairobi et autres bureaux régionaux, et vice-versa). Des progiciels de gestion très détaillée des salles, des documents, etc., sont en place.

Son Groupe de la planification et de la préparation du calendrier (biennal des conférences et des réunions) dispose d'un système mondial de gestion en ligne des réunions *eMeets 2.0*. Ce système est géré en coordination étroite avec les secrétariats techniques et fonctionnels des organes intergouvernementaux se réunissant à New York, et avec ses homologues à Genève, Vienne et Nairobi pour les organes se réunissant dans les autres centres de conférence.

Le projet de calendrier biennal est examiné par le Conseil économique et social et par le Comité des conférences de l'Assemblée générale (créé en 1974, 21 États membres, cf. mandat ci-après), avant d'être adopté par cette dernière. Il est actualisé tous les mois, subdivisé par semaine, et consultable à l'adresse <http://conf.un.org>. Le coût de chaque nouvelle série de réunions découlant de nouveaux mandats est chiffré au projet de budget.

Pendant les préparatifs de l'Assemblée générale, le Groupe participe activement à la préparation des réunions de haut niveau devant se tenir pendant le débat général, en se fondant sur les années précédentes et sur les nouvelles demandes, la demande de salles et de services de conférence dépassant de loin l'offre. Pendant la partie principale de l'Assemblée générale et la session de fond du Conseil économique et social, il analyse l'ensemble des projets de résolutions et de décisions pour recenser leurs contenus susceptibles d'accroître les besoins en séances et en documentation, et leur budgétisation et en rend compte chaque semaine, notamment dans le Journal.

Ce Groupe programme aussi les réunions des groupes régionaux et autres grands groupes d'États Membres, les réunions officieuses et les autres manifestations - en fonction de la disponibilité des services de conférence et des salles. Il analyse les données statistiques *eMeets 2.0*, y compris les réunions hors siège des organes concernés. Il en rend compte au Comité des conférences, qui souligne les annulations et les additions de réunions, propose des réductions de nombre de réunions non programmées, et encourage à tenir des réunions informelles élaborant des consensus.

Le Comité des conférences a reçu pour mandat de :

- a) Donner des avis à l'Assemblée générale sur toutes les questions relatives à l'organisation des conférences à l'Organisation des Nations unies;
- b) En consultation étroite avec le Secrétariat et tous les organes concernés, planifier et coordonner les conférences et réunions à inscrire au projet de calendrier, en particulier en les échelonnant sur toute l'année, et éviter, dans toute la mesure possible, que des réunions concernant un même secteur d'activité soient organisées simultanément dans un même lieu;
- c) A cet égard, examiner les propositions du Secrétaire général concernant le projet de calendrier établi sur la base de ses propositions budgétaires et recommander à l'Assemblée générale un projet de calendrier des conférences et réunions qui réponde aux besoins de l'Organisation et qui garantisse l'utilisation optimale des services de conférence. S'agissant des dérogations proposées au calendrier des conférences et réunions approuvé et ayant des incidences

¹¹⁶ A/RES/69 250, 15 pages.

¹¹⁷ A/68/6 (Sect. 2), 199 pages.

administratives et financières, prendre des décisions au nom de l'Assemblée, conformément au processus budgétaire en vigueur et en respectant pleinement le mandat des autres organes;

- d) Déterminer les moyens propres à garantir une utilisation optimale des installations et services de conférence, y compris la documentation, et présenter à ce sujet des recommandations à l'Assemblée générale;
- e) Aviser l'Assemblée générale des besoins actuels et futurs de l'Organisation en matière de services, d'installations et de documentation pour les conférences;
- f) Faire, le cas échéant, des recommandations à l'Assemblée générale sur les moyens propres à améliorer la coordination des conférences dans le cadre du système des Nations Unies, y compris en ce qui concerne les services et installations de conférence, et tenir des consultations appropriées à cette fin;
- g) Suivre l'application de toutes les résolutions de l'Assemblée générale concernant l'organisation des conférences et réunions ainsi que les services et la documentation à leur fournir;
- h) Suivre la politique de l'Organisation dans le domaine des publications, avec l'aide du Comité des publications du Secrétariat et compte tenu de la position adoptée par le Comité de l'information et d'autres organes compétents;
- i) Présenter tous les ans à l'Assemblée générale un rapport sur la question. »

ANNEXE 8.

Les organes directeurs face aux risques de corruption et de fraude

Les organes directeurs de l'UNESCO ont mis en place de multiples outils de prévention des risques de corruption et de lutte contre la fraude au bénéfice des actions et programmes qu'ils supervisent :

- nombreuses contributions relatives aux risques de corruption dans les systèmes d'éducation ;
- cadre d'orientation international pour lutter contre la corruption dans le sport et la manipulation des compétitions sportives, incluant dans le cadre du suivi de MINEPS V, mise en place, en coordination avec le CIGEPS, d'une plate-forme d'information internationale à l'intention des autorités nationales ;
- programmes de renforcement des capacités des autorités et des athlètes et campagnes d'information dans les médias menés dans 20 pays ;
- promotion de l'adoption de normes professionnelles et éthiques dans les médias ;
- convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels (UNESCO, Paris, 1970) ;
- ciblage des aspects du développement humain et de l'éthique, « qui sont au cœur du mandat de l'UNESCO dans les agendas mondiaux », en éthique des sciences, éthique des nanotechnologies et éthique environnementale, afin de « donner aux États membres les moyens de gérer eux-mêmes les incidences éthiques, juridiques, environnementales et sociétales des défis scientifiques et technologiques en vue d'un développement social inclusif et durable »¹¹⁸ ;
- promotion de l'enseignement des principes de la citoyenneté mondiale, qui « doit aussi reposer sur la promotion de la compréhension mutuelle, sur la lutte contre la corruption »¹¹⁹ ;
- constat que « nous dirigeons le travail des Nations unies visant à protéger la sécurité des journalistes partout dans le monde. Ces derniers font face à des tentatives d'intimidation croissantes, non seulement dans les situations de guerre mais aussi lorsqu'ils enquêtent sur la corruption et la criminalité locales ».¹²⁰

Aucune préconisation de ce type ne concerne toutefois les organes directeurs eux-mêmes.

¹¹⁸ 37/C/5, Programme et budget quadriennal 2014-2017, page 136.

¹¹⁹ Synthèse du Forum des dirigeants tenu lors du débat de politique générale de la 37e session, page 153.

¹²⁰ Introduction par la Directrice générale au Débat de politique générale 36 C/INF.2 31 octobre 2011.

ANNEXE 9.

Comité d'audit : principales recommandations du Corps commun d'inspection des Nations unies (2010)

« Recommandation 2 : Les responsables de l'audit/du contrôle interne des organismes des Nations unies devraient confirmer chaque année l'indépendance de la fonction d'audit interne au comité d'audit/de contrôle, lequel devrait signaler à l'organe délibérant/directeur toute menace ou ingérence à l'encontre de l'indépendance de l'activité d'audit interne et suggérer les mesures qui s'imposent, en vue de renforcer son efficacité.

Recommandation 12 : Les organes délibérants des organismes des Nations unies devraient, après consultation du comité indépendant d'audit/de contrôle, nommer un auditeur externe (...).

Recommandation 13 : Dans un souci de responsabilisation et de transparence, les organes délibérants/directeurs devraient exiger que les états financiers soient définitivement établis trois mois au plus tard après la fin de l'exercice afin de permettre à l'auditeur externe de soumettre son rapport, d'abord au comité d'audit/de contrôle (...).

Recommandation 14 : Les organes délibérants/directeurs des organismes des Nations unies devraient charger les chefs de secrétariat de chaque organisation de les informer de toutes les demandes d'audit/de vérification présentées par des tiers, après avoir consulté les comités d'audit/de contrôle et les auditeurs externes.

Recommandation 15 : Pour renforcer la responsabilisation, les contrôles et le respect des règles, les organes délibérants devraient revoir les mandats des comités d'audit/de contrôle pour y inclure l'examen de la performance des auditeurs internes et externes ainsi que d'autres responsabilités, y compris la gouvernance et la gestion des risques

Recommandation 16 : Les organes délibérants devraient demander que la charte des comités d'audit/de contrôle soit réexaminée régulièrement, au moins tous les trois ans, et que toute modification soit soumise à l'approbation des organes délibérants.

Recommandation 17 : Les organes délibérants/directeurs devraient élire/nommer les membres du comité d'audit/de contrôle, dont le nombre devrait être compris entre cinq et sept, en tenant dûment compte de la compétence professionnelle, de la répartition géographique et de l'équilibre entre les sexes, de façon à représenter les intérêts collectifs des organes directeurs. Les candidats devraient être présélectionnés par un comité, sauf si le comité d'audit/de contrôle est un sous-comité de l'organe délibérant/directeur, afin d'assurer le respect de ces critères, y compris l'indépendance avant leur nomination.

Recommandation 18 : Pour garantir la transparence et diffuser les meilleures pratiques, la présidence du comité d'audit/de contrôle devrait soumettre au moins un rapport annuel directement aux organes délibérants/directeurs, les commentaires éventuels des chefs de secrétariat étant présentés séparément, et en assurer la publication sur le site Web de l'organisation, conformément aux meilleures pratiques. »

ANNEXE 10.

Evaluation du coût des organes directeurs

La fourchette de **25 à 39 MUSD** pour le biennium 2012-2013 (cf. supra, par.31) est détaillée comme suit :

- **7,2 MUSD** de coûts directs de la Conférence générale et du Conseil exécutif sont calculés et comptabilisés avec précision par GBS ¹²¹ : **2,7 MUSD** pour la Conférence générale et **4,5 MUSD** pour le Conseil exécutif¹²² (*graphe 4 ci-après*).
- **5,3 MUSD** de coûts directs et inclus dans les états financiers ont été calculés par l'auditeur externe selon la méthode de GBS, pour les conventions et programmes : **4,5 MUSD**, et pour les Instituts de catégorie 1 : **0,8 MUSD** (*graphe 4*).
- **7,9 MUSD** de coûts indirects sont identifiés par le Secrétariat de manière extracomptable, en sus, en temps de travail des personnels du Secrétariat non directement affectés aux organes directeurs. Ce total est subdivisé en temps de réunion et en temps d'élaboration des documents : cf. *graphe 5* et *tableaux ci-après*.
- De **2 à 12 MUSD** sont à ajouter en contributions volontaires en nature, mais ce n'est qu'une estimation incomplète car, contrairement aux pratiques comptables en vigueur dans certains États membres, ces derniers ne les communiquent pas tous à l'UNESCO, qui ne les mentionne pas dans ses comptes financiers. Le rapport 191 EX/16.INF.2 en a estimé certaines, dans cette fourchette:

Entités	Nature de la contribution en nature	Montant
CIB	Divers	6 000 USD
COI	Interprétation, traduction, reproduction, assistance au secrétariat et pause-café	165 000 USD
Comité Musées de Nubie à Assouan et du Caire	Salle de réunion, secrétariat de conférence, repas, visites des sites, transports intérieurs	18 000 USD
Convention du patrimoine culturel immatériel (2003)	Chaque année un pays hôte prend en charge tous les coûts liés à l'organisation du Comité.	Entre 600 000 et 1 500 000 USD
Convention du patrimoine mondial (1972)	Un pays hôte prend en charge tous les coûts liés à l'organisation de chaque réunion.	Entre 1M et 10 MUSD
IESALC	Partenariat avec un institut de l'éducation	4 000 USD
IHE	Salles de réunion	n.d.
PHI	Réception et manifestations parallèles	60 000 USD
PICG	Divers	20 000 USD
PRELAC	Transport de/vers l'aéroport, hébergement (en partie) ; dîner officiel ; salle de réunion.	48 000 USD
TOTAL PARTIEL		2 à 12 MUSD
Autres	Chaque pays membre prend en charge les frais de ses experts et représentants.	N.d. Plusieurs millions USD

Source : 191 EX/16.INF.2¹²³

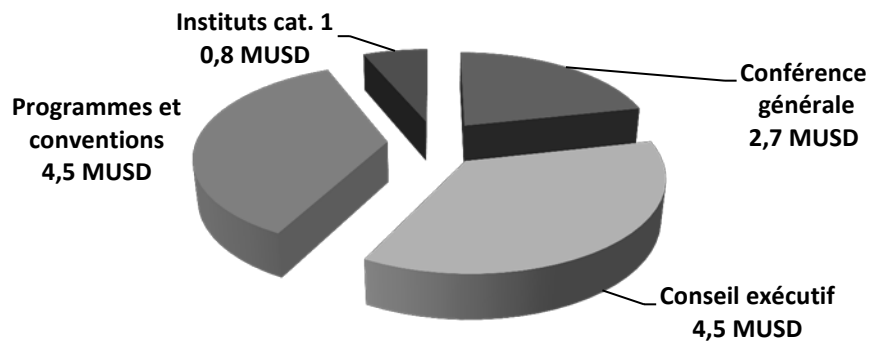
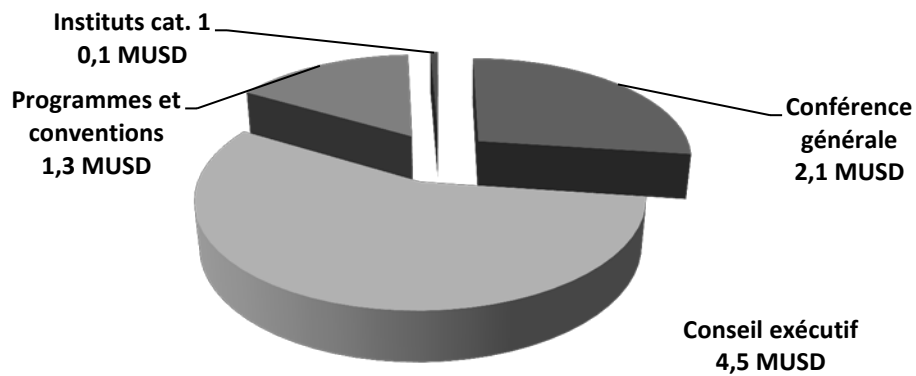
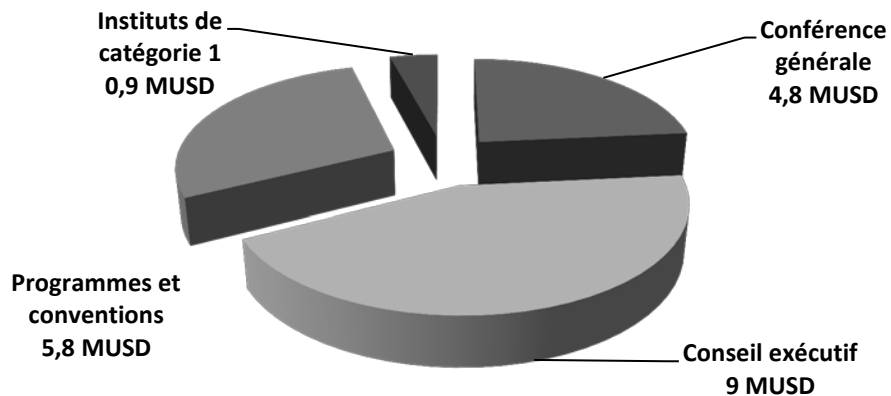
¹²¹ La méthodologie de GBS opère un tri entre coûts (coûts de traduction, frais de voyage, frais d'hospitalité, d'impression...) et les intitulés des lignes du tableau 194Ex4 Inf 2 résultant de ce tri correspondent à des lignes de comptes GL. Leur calcul est cohérent avec le budget 37C/5, et découle des comptes certifiés en 2014. Pour la présente enquête, cette méthodologie a été transposée aux autres organes directeurs, avec des résultats vraisemblablement plus approximatifs mais proches de la réalité grâce au concours de BFM et des secteurs.

¹²² 194 Ex 4 Inf 2 annexe V, p.15. Ces dépenses sont indiquées comme exhaustives et relèvent du programme ordinaire. Elles sont suivies dans FABS, via des comptes spécifiques avec BFM/BMR.

¹²³ La ligne UIL figurant dans le rapport susvisé a été supprimée ici, car elle ne concerne pas significativement son organe directeur.

- Enfin, de **2,2 à 6,6 MUSD** peuvent être attribués au coût des secrétariats des organes directeurs au titre de la gouvernance. Plusieurs obstacles rendent une telle estimation difficile ; aussi le Secrétariat ne s'y est-il pas risqué :
 - a) Aucune méthode de calcul du temps de travail affecté exclusivement à la gouvernance externe n'est définie, qui serait applicable à l'ensemble des organes figurant dans l'organigramme présenté au début du dernier chapitre.
 - b) Les personnels partagent leur temps de manière très variable entre la gouvernance **stricto sensu** et l'exécution de tâches courantes qui, en l'absence de tout organe directeur, seraient inchangées - gestion des projets, assistance aux opérateurs nationaux, etc. - et qu'on ne peut donc imputer à la gouvernance externe.
 - c) Les effectifs et leur productivité ne sont pas en eux-mêmes comparables, étant de niveaux et de statuts juridiques très variables : l'examen des candidatures à une subvention ou une inscription sur une liste n'entraîne pas la même charge de travail selon qu'il est effectué avec ou sans intervention d'instances consultatives de sélection, composées d'experts comptabilisés ou non en masse salariale ; selon qu'intervient un cadre permanent ayant vingt ans d'expérience spécialisée ou un fonctionnaire mis à disposition pour une durée très limitée par un État membre.
 - d) Il n'y a pas d'indicateurs homogènes qui permettraient de comparer la production, puis la productivité, des effectifs affectés aux conventions et programmes : nature et complexité des dossiers, degré de mutualisation des fonctions supports (comme l'a entrepris le secteur Culture), etc.
 - e) Les degrés d'informatisation des tâches seraient aussi à comparer pour apprécier le bien-fondé des écarts considérables de dotation en personnels d'une entité à l'autre.
 - f) Des indicateurs de moyens (répartition des personnels et degré d'informatisation) et de produits (type d'actions effectuées) seraient donc à appliquer pour une comparaison d'ensemble des secteurs du Secrétariat, champ fondamentalement différent de celui assigné à la présente enquête.

Pour ne pas occulter ce poste de dépenses, une estimation du temps consacré à la gouvernance par les personnels de secrétariats d'organes directeurs, hors gestion des activités et hors données GBS (Conférence générale, conseil exécutif), est avancée par l'auditeur externe sur la base d'un minimum de 1 000 heures de D2, 2 000 heures pour chacune des catégories D1, G5, G4, 4 000 heures pour chacune des catégories P, G7, G6, soit un total de **2,2 MUSD**. On ne peut exclure que le coût réel soit double ou triple, d'où une fourchette de **2,2 à 6,6 MUSD**.

Graphe 4. Coûts directs de la gouvernance, biennium 2012-2013 : 12,5 M USD**Graphe 5. Coût du temps de personnels du siège non directement affectés aux secrétariats des organes directeurs, 2012-2013 : 7,9 M USD¹²⁴****Graphe 6. Coûts directs et indirects estimés par organe directeur, biennium 2012-2013, hors contributions en nature et hors coût « gouvernance » des secrétariats (12,5 M USD + 8 M USD= 20,5 M USD)**

¹²⁴ Cf. tableau ci-après.

Tableau 1. Temps de personnels du siège non directement affectés aux secrétariats des organes directeurs, 2012-2013¹²⁵

Biennium 2012 - 2013	Nombre d'heures												Total
	ADG/DDG	D2	D1	P5	P4	P3	P2	P1	G7	G6	G5	G4	
BIE	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
CIB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	31	31
CIFP	40	0	0	16	32	20	0	0	0	0	0	0	108
CIGB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	32	32
CIGEPS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2
CIPT	34	0	36	50	78	20	10	0	0	0	0	0	228
COI	164	0	221	412	808	1 073	1 091	0	27	186	170	150	4 302
Comité Assouan/Le Caire	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10
Comité CR	124	303	12	546	800	208	6	0	0	160	0	0	2 159
Comité de vérification des pouvoirs	0	10	0	0	0	16	0	0	0	0	0	0	26
Comité des candidatures	0	3	0	6	4	30	0	0	0	0	0	0	43
Comité du siège	0	11	15	129	42	42	53	0	0	0	0	0	292
Comité juridique	0	21	0	26	36	0	0	0	0	16	0	0	99
Comité PNG (partenaires non-gouvernementaux)	112	2	132	28	421	24	281	0	0	0	224	64	1 287
Comité spécial	0	20	0	38	12	20	0	0	0	0	0	0	90
Conférence générale (hors comités)	951	1 371	1 556	4 597	3 595	7 907	2 875	1 713	771	2 098	2 243	345	30 022
Conseil exécutif (hors comités)	2 480	4 059	3 197	11 202	7 237	13 318	5 129	3 425	721	4 058	3 626	896	59 347
Convention de 1954 (conflits armés)	100	8	0	81	20	104	8	0	0	0	0	0	321
Convention de 1960 (discrimination dans l'éducation)													0
Convention de 1970 (import illicite etc.)	100	8	0	84	15	104	42	0	0	0	0	0	353
Convention de 1972 (patrimoine mondial)	304	288	0	167	0	49	328	0	0	0	0	0	1 136
Convention de 2001 (patrimoine sub-aquat.)	64	16	0	97	16	64	0	0	0	0	0	0	257
Convention de 2003 (Patrimoine immatériel)	136	0	0	157	30	89	48	0	0	0	0	0	460
Convention de 2005 (Div. des expressions culturelles)	104	36	0	200	144	36	0	0	0	0	0	0	520
Convention de 2005 (Dopage)	0	6	0	12	40	0	0	0	0	4	0	0	62
EPT	0	0	0	0	12	0	0	0	0	0	0	0	12
IESALC	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
IHE	0	120	120	0	0	0	0	0	0	0	0	0	240
IIPE	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
IIRCA	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
ISU	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
ITIE	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
MAB	0	0	235	436	1 264	95	77	0	0	0	0	96	2 203
MGIEP													0
MOST	0	0	0	0	0	8	0	0	0	4	0	0	12
PHI	2	9	136	237	219	485	336	0	0	32	100	40	1 596
PICG	0	0	0	97	5	32	0	0	0	0	0	0	134
PIDC	8	0	0	51	0	1	0	0	0	0	0	8	68
PIPT	0	0	0	31	60	45	36	0	0	45	0	12	229
PISF	0	0	6	10	3	6	6	0	0	2	2	0	35
PRBC	0	0	0	12	0	24	16	0	0	0	0	0	52
PRELAC													0
UIL	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
Total	4 774	6 291	5 666	18 722	14 892	23 820	10 342	5 138	1 519	6 607	6 365	1 674	105 808

Source : Secrétariat

¹²⁵ Total des réunions formelles et informelles et de l'élaboration de documents (les deux tableaux suivants en temps)

Tableau 2. Valorisation en dollars du temps de personnels du siège non directement affectés aux secrétariats des organes directeurs, 2012-2013¹²⁶

Biennium 2012 - 2013	Dollars américains												
	ADG/DDG	D2	D1	P5	P4	P3	P2	P1	G7	G6	G5	G4	Total
BIE	774	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	774
CIB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1 023	1 023
CIFP	5 160	0	0	1 520	2 496	1 300	0	0	0	0	0	0	10 476
CIGB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1 056	1 056
CIGEPS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	86	0	0	86
CIPT	4 386	0	3 780	4 750	6 084	1 300	540	0	0	0	0	0	20 840
COI	21 156	0	23 205	39 140	63 024	69 745	58 914	0	1 269	7 998	6 460	4 950	295 861
Comité Assouan/Le Caire	1 290	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1 290
Comité CR	15 996	35 148	1 260	51 870	62 361	13 520	324	0	0	6 880	0	0	187 359
Comité de vérification des pouvoirs	0	1 160	0	0	0	1 040	0	0	0	0	0	0	2 200
Comité des candidatures	0	348	0	570	312	1 950	0	0	0	0	0	0	3 180
Comité du siège	0	1 276	1 575	12 255	3 276	2 730	2 862	0	0	0	0	0	23 974
Comité juridique	0	2 436	0	2 470	2 808	0	0	0	0	688	0	0	8 402
Comité PNG (partenaires non-gouvernementaux)	14 448	232	13 860	2 660	32 799	1 560	15 147	0	0	0	8 512	2 112	91 330
Comité spécial	0	2 320	0	3 610	936	1 300	0	0	0	0	0	0	8 166
Conférence générale (hors comités)	122 615	159 036	163 433	436 715	280 430	513 955	155 250	92 502	36 237	90 214	85 234	11 385	2 147 005
Conseil exécutif (hors comités)	319 888	470 815	335 633	1 064 190	564 447	865 670	276 980	184 950	33 887	174 494	137 788	29 568	4 458 309
Convention de 1954 (conflits armés)	12 900	928	0	7 695	1 560	6 760	432	0	0	0	0	0	30 275
Convention de 1960 (discrimination dans l'éducation)													0
Convention de 1970 (import illicite etc.)	12 900	928	0	7 980	1 170	6 760	2 268	0	0	0	0	0	32 006
Convention de 1972 (patrimoine mondial)	39 216	33 408	0	15 865	0	3 185	17 712	0	0	0	0	0	109 386
Convention de 2001 (patrimoine sub-aquat.)	8 256	1 856	0	9 215	1 248	4 160	0	0	0	0	0	0	24 735
Convention de 2003 (Patrimoine immatériel)	17 544	0	0	14 915	2 340	5 785	2 592	0	0	0	0	0	43 176
Convention de 2005 (Div. des expressions culturelles)	13 416	4 176	0	19 000	11 232	2 340	0	0	0	0	0	0	50 164
Convention de 2005 (Dopage)	0	696	0	1 140	3 120	0	0	0	0	172	0	0	5 128
EPT	0	0	0	0	936	0	0	0	0	0	0	0	936
IESALC	774	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	774
IHE	0	13 920	12 600	0	0	0	0	0	0	0	0	0	26 520
IIPE	774	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	774
IIRCA	774	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	774
ISU	774	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	774
ITIE	774	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	774
MAB	0	0	24 675	41 420	98 592	6 175	4 158	0	0	0	0	3 168	178 188
MGIEP													0
MOST	0	0	0	0	0	520	0	0	0	172	0	0	692
PHI	194	1 044	14 280	22 515	17 082	31 525	18 144	0	0	1 376	3 800	1 320	111 280
PICG	0	0	0	9 215	390	2 080	0	0	0	0	0	0	11 685
PIDC	1 032	0	0	4 845	0	65	0	0	0	0	0	264	6 206
PIPT	0	0	0	2 945	4 680	2 925	1 944	0	0	1 935	0	396	14 825
PISF	0	0	630	950	234	390	324	0	0	86	76	0	2 690
PRBC	0	0	0	1 140	0	1 560	864	0	0	0	0	0	3 564
PRELAC													0
UIL	774	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	774
Total	615 814	729 727	594 930	1 778 590	1 161 557	1 548 300	558 455	277 452	71 393	284 101	241 870	55 242	7 917 429

Source : Secrétariat

¹²⁶ Total des réunions formelles et informelles et de l'élaboration de documents (cf. tableaux suivants de valorisation)

Tableau 3. Temps en réunions formelles et informelles, personnels du siège non directement affectés aux secrétariats des organes directeurs, 2012-2013¹²⁷

Biennium 2012 - 2013	Nombre d'heures												
	ADG/DDG	D2	D1	P5	P4	P3	P2	P1	G7	G6	G5	G4	Total
BIE	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
CIB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	27	27
CIFP	32	0	0	0	16	2	0	0	0	0	0	0	50
CIGB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	28	28
CIGEPS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CIPT	17	0	18	25	39	10	5	0	0	0	0	0	114
COI	124	0	124	296	537	223	94	0	0	0	0	0	1 398
Comité Assouan/Le Caire	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10
Comité CR	124	96	12	132	98	144	3	0	0	96	0	0	705
Comité de vérification des pouvoirs	0	4	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	8
Comité des candidatures	0	0	0	0	0	22	0	0	0	0	0	0	22
Comité du siège	0	3	12	92	28	0	48	0	0	0	0	0	183
Comité juridique	0	16	0	16	16	0	0	0	0	16	0	0	64
Comité PNG (partenaires non-gouvernementaux)	80	0	97	24	161	16	91	0	0	0	80	64	612
Comité spécial	0	18	0	34	12	12	0	0	0	0	0	0	76
Conférence générale (hors comités)	550	1 105	947	2 040	1 625	2 277	916	545	485	533	954	117	12 094
Conseil exécutif (hors comités)	1 699	3 033	1 916	5 438	3 359	4 358	2 115	1 089	435	930	1 245	233	25 850
Convention de 1954 (conflits armés)	96	0	0	24	0	0	0	0	0	0	0	0	120
Convention de 1960 (discrimination dans l'éducation)													0
Convention de 1970 (import illicite etc.)	96	0	0	24	0	0	24	0	0	0	0	0	144
Convention de 1972 (patrimoine mondial)	280	272	0	81	0	1	256	0	0	0	0	0	890
Convention de 2001 (patrimoine sub-aquat.)	48	0	0	16	16	0	0	0	0	0	0	0	80
Convention de 2003 (Patrimoine immatériel)	112	0	0	105	0	49	48	0	0	0	0	0	314
Convention de 2005 (Div. des expressions culturelles)	80	0	0	100	100	4	0	0	0	0	0	0	284
Convention de 2005 (Dopage)	0	0	0	0	16	0	0	0	0	0	0	0	16
EPT	0	0	0	0	8	0	0	0	0	0	0	0	8
IESALC	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
IHE	0	90	30	0	0	0	0	0	0	0	0	0	120
IIPE	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
IIRCA	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
ISU	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
ITIE	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
MAB	0	0	147	282	881	47	41	0	0	0	0	96	1 494
MGIEP													0
MOST	0	0	0	0	0	8	0	0	0	0	0	0	8
PHI	1	8	96	192	154	440	96	0	0	2	60	0	1 049
PICG	0	0	0	50	0	0	0	0	0	0	0	0	50
PIDC	4	0	0	28	0	1	0	0	0	0	0	4	37
PIPT	0	0	0	10	60	45	30	0	0	45	0	0	190
PISF	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PRBC	0	0	0	0	0	0	16	0	0	0	0	0	16
PRELAC													0
UIL	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
Sous-total	3 395	4 645	3 399	9 009	7 126	7 663	3 783	1 634	920	1 622	2 339	569	46 103

Source : Secrétariat

¹²⁷ Inclus dans le total du premier tableau.

Tableau 4. Valorisation du temps en réunions formelles et informelles, personnels du siège non directement affectés aux secrétariats des organes directeurs, 2012-2013¹²⁸

Biennium 2012 - 2013	Dollars américains												
	ADG/DDG	D2	D1	P5	P4	P3	P2	P1	G7	G6	G5	G4	Total
BIE	774	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	774
CIB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	891	891
CIFP	4 128	0	0	0	1 248	130	0	0	0	0	0	0	5 506
CIGB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	924	924
CIGEPS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CIPT	2 193	0	1 890	2 375	3 042	650	270	0	0	0	0	0	10 420
COI	15 996	0	13 020	28 120	41 886	14 495	5 076	0	0	0	0	0	118 593
Comité Assouan/Le Caire	1 290	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1 290
Comité CR	15 996	11 136	1 260	12 540	7 644	9 360	162	0	0	4 128	0	0	62 226
Comité de vérification des pouvoirs	0	464	0	0	0	260	0	0	0	0	0	0	724
Comité des candidatures	0	0	0	0	0	1 430	0	0	0	0	0	0	1 430
Comité du siège	0	348	1 260	8 740	2 184	0	2 592	0	0	0	0	0	15 124
Comité juridique	0	1 856	0	1 520	1 248	0	0	0	0	688	0	0	5 312
Comité PNG (partenaires non-gouvernementaux)	10 320	0	10 185	2 280	12 519	1 040	4 887	0	0	0	3 040	2 112	46 383
Comité spécial	0	2 088	0	3 230	936	780	0	0	0	0	0	0	7 034
Conférence générale (hors comités)	70 950	128 180	99 435	193 800	126 750	148 005	49 464	29 430	22 795	22 919	36 252	3 861	931 841
Conseil exécutif (hors comités)	219 171	351 799	201 154	516 610	262 002	283 270	114 210	58 806	20 445	39 990	47 310	7 689	2122 456
Convention de 1954 (conflits armés)	12 384	0	0	2 280	0	0	0	0	0	0	0	0	14 664
Convention de 1960 (discrimination dans l'éducation)													0
Convention de 1970 (import illicite etc.)	12 384	0	0	2 280	0	0	1 296	0	0	0	0	0	15 960
Convention de 1972 (patrimoine mondial)	36 120	31 552	0	7 695	0	65	13 824	0	0	0	0	0	89 256
Convention de 2001 (patrimoine sub-aquat.)	6 192	0	0	1 520	1 248	0	0	0	0	0	0	0	8 960
Convention de 2003 (Patrimoine immatériel)	14 448	0	0	9 975	0	3 185	2 592	0	0	0	0	0	30 200
Convention de 2005 (Div. des expressions culturelles)	10 320	0	0	9 500	7 800	260	0	0	0	0	0	0	27 880
Convention de 2005 (Dopage)	0	0	0	0	1 248	0	0	0	0	0	0	0	1 248
EPT	0	0	0	0	624	0	0	0	0	0	0	0	624
IESALC	774	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	774
IHE	0	10 440	3 150	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13 590
IIPE	774	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	774
IIRCA	774	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	774
ISU	774	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	774
ITIE	774	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	774
MAB	0	0	15 435	26 790	68 718	3 055	2 214	0	0	0	0	3 168	119 380
MGIEP													0
MOST	0	0	0	0	0	520	0	0	0	0	0	0	520
PHI	129	928	10 080	18 240	12 012	28 600	5 184	0	0	86	2 280	0	77 539
PICG	0	0	0	4 750	0	0	0	0	0	0	0	0	4 750
PIDC	516	0	0	2 660	0	65	0	0	0	0	0	132	3 373
PIPT	0	0	0	950	4 680	2 925	1 620	0	0	1 935	0	0	12 110
PISF	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PRBC	0	0	0	0	0	0	864	0	0	0	0	0	864
PRELAC													0
UIL	774	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	774
Sous-total	437 955	538 791	356 869	855 855	555 789	498 095	204 255	88 236	43 240	69 746	88 882	18 777	3 756 490

Source : Secrétariat

¹²⁸ Incline dans le premier tableau de valorisation totale du temps.

Tableau 5. Temps en élaboration de documents, personnels du siège non directement affectés aux secrétariats des organes directeurs, 2012-2013 ¹²⁹

Biennium 2012 - 2013	Nombre d'heures												
	ADG/DDG	D2	D1	P5	P4	P3	P2	P1	G7	G6	G5	G4	Total
BIE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CIB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	4
CIFP	8	0	0	16	16	18	0	0	0	0	0	0	58
CIGB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	4
CIGEPS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2
CIPT	17	0	18	25	39	10	5	0	0	0	0	0	114
COI	40	0	97	116	271	850	997	0	27	186	170	150	2 904
Comité Assouan/Le Caire	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Comité CR	0	207	0	414	702	64	3	0	0	64	0	0	1 454
Comité de vérification des pouvoirs	0	6	0	0	0	12	0	0	0	0	0	0	18
Comité des candidatures	0	3	0	6	4	8	0	0	0	0	0	0	21
Comité du siège	0	8	3	37	14	42	5	0	0	0	0	0	109
Comité juridique	0	5	0	10	20	0	0	0	0	0	0	0	35
Comité PNG (partenaires non-gouvernementaux)	32	2	35	4	260	8	190	0	0	0	144	0	675
Comité spécial	0	2	0	4	0	8	0	0	0	0	0	0	14
Conférence générale (hors comités)	401	266	610	2 557	1 970	5 630	1 959	1 168	286	1 565	1 289	228	17 928
Conseil exécutif (hors comités)	781	1 026	1 281	5 764	3 878	8 960	3 014	2 336	286	3 128	2 381	663	33 497
Convention de 1954 (conflits armés)	4	8	0	57	20	104	8	0	0	0	0	0	201
Convention de 1960 (discrimination dans l'éducation)													0
Convention de 1970 (import illicite etc.)	4	8	0	60	15	104	18	0	0	0	0	0	209
Convention de 1972 (patrimoine mondial)	24	16	0	86	0	48	72	0	0	0	0	0	246
Convention de 2001 (patrimoine sub-aquat.)	16	16	0	81	0	64	0	0	0	0	0	0	177
Convention de 2003 (Patrimoine immatériel)	24	0	0	52	30	40	0	0	0	0	0	0	146
Convention de 2005 (Div. des expressions culturelles)	24	36	0	100	44	32	0	0	0	0	0	0	236
Convention de 2005 (Dopage)	0	6	0	12	24	0	0	0	0	4	0	0	46
EPT	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	4
IESALC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IHE	0	30	90	0	0	0	0	0	0	0	0	0	120
IIPE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IIRCA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ISU	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ITIE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MAB	0	0	88	154	383	48	36	0	0	0	0	0	709
MGIEP													0
MOST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	4
PHI	1	1	40	45	65	45	240	0	0	30	40	40	547
PICG	0	0	0	47	5	32	0	0	0	0	0	0	84
PIDC	4	0	0	23	0	0	0	0	0	0	0	4	31
PIPT	0	0	0	21	0	0	6	0	0	0	0	12	39
PISF	0	0	6	10	3	6	6	0	0	2	2	0	35
PRBC	0	0	0	12	0	24	0	0	0	0	0	0	36
PRELAC													0
UIL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sous-total	1 379	1 646	2 267	9 713	7 766	16 157	6 559	3 504	599	4 985	4 026	1 105	59 707

Source : Secrétariat

¹²⁹ Inclus dans le total du premier tableau.

Tableau 6. Valorisation du temps en élaboration de documents, personnels du siège non directement affectés aux secrétariats des organes directeurs, 2012-2013¹³⁰

Biennium 2012 - 2013	Dollars américains												
	ADG/DDG	D2	D1	P5	P4	P3	P2	P1	G7	G6	G5	G4	Total
BIE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CIB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	132	132
CIFP	1 032	0	0	1 520	1 248	1 170	0	0	0	0	0	0	4 970
CIGB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	132	132
CIGEPS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	86	0	0	86
CIPT	2 193	0	1 890	2 375	3 042	650	270	0	0	0	0	0	10 420
COI	5 160	0	10 185	11 020	21 138	55 250	53 838	0	1 269	7 998	6 460	4 950	177 268
Comité Assouan/Le Caire	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Comité CR	0	24 012	0	39 330	54 717	4 160	162	0	0	2 752	0	0	125 133
Comité de vérification des pouvoirs	0	696	0	0	0	780	0	0	0	0	0	0	1 476
Comité des candidatures	0	348	0	570	312	520	0	0	0	0	0	0	1 750
Comité du siège	0	928	315	3 515	1 092	2 730	270	0	0	0	0	0	8 850
Comité juridique	0	580	0	950	1 560	0	0	0	0	0	0	0	3 090
Comité PNG (partenaires non-gouvernementaux)	4 128	232	3 675	380	20 280	520	10 260	0	0	0	5 472	0	44 947
Comité spécial	0	232	0	380	0	520	0	0	0	0	0	0	1 132
Conférence générale (hors comités)	51 665	30 856	63 998	242 915	153 680	365 950	105 786	63 072	13 442	67 295	48 982	7 524	1215 164
Conseil exécutif (hors comités)	100 717	119 016	134 479	547 580	302 445	582 400	162 770	126 144	13 442	134 504	90 478	21 879	2335 854
Convention de 1954 (conflits armés)	516	928	0	5 415	1 560	6 760	432	0	0	0	0	0	15 611
Convention de 1960 (discrimination dans l'éducation)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Convention de 1970 (import illicite etc.)	516	928	0	5 700	1 170	6 760	972	0	0	0	0	0	16 046
Convention de 1972 (patrimoine mondial)	3 096	1 856	0	8 170	0	3 120	3 888	0	0	0	0	0	20 130
Convention de 2001 (patrimoine sub-aquat.)	2 064	1 856	0	7 695	0	4 160	0	0	0	0	0	0	15 775
Convention de 2003 (Patrimoine immatériel)	3 096	0	0	4 940	2 340	2 600	0	0	0	0	0	0	12 976
Convention de 2005 (Div. des expressions culturelles)	3 096	4 176	0	9 500	3 432	2 080	0	0	0	0	0	0	22 284
Convention de 2005 (Dopage)	0	696	0	1 140	1 872	0	0	0	0	172	0	0	3 880
EPT	0	0	0	0	312	0	0	0	0	0	0	0	312
IESALC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IHE	0	3 480	9 450	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12 930
IIPE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IIRCA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ISU	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ITIE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MAB	0	0	9 240	14 630	29 874	3 120	1 944	0	0	0	0	0	58 808
MGIEP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MOST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	172	0	0	172
PHI	65	116	4 200	4 275	5 070	2 925	12 960	0	0	1 290	1 520	1 320	33 741
PICG	0	0	0	4 465	390	2 080	0	0	0	0	0	0	6 935
PIDC	516	0	0	2 185	0	0	0	0	0	0	0	132	2 833
PIPT	0	0	0	1 995	0	0	324	0	0	0	0	396	2 715
PISF	0	0	630	950	234	390	324	0	0	86	76	0	2 690
PRBC	0	0	0	1 140	0	1 560	0	0	0	0	0	0	2 700
PRELAC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
UIL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sous-total	177 859	190 936	238 061	922 735	605 768	1 050 205	354 200	189 216	28 153	214 355	152 988	36 465	4 160 941

Source : Secrétariat

¹³⁰ Incline dans le premier tableau de valorisation totale du temps.

ANNEXE 11.

Questionnaire d'évaluation des organes directeurs au Royaume-Uni¹³¹

1 = Pas du tout d'accord 2 = Plutôt en désaccord 3 = Plutôt d'accord 4 = Tout à fait d'accord

Objectifs, stratégie et attributions	1	2	3	4
1. L'organe directeur a un ensemble clair d'objectifs qui sont indépendants de ceux de l'organisation.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. L'organe directeur évalue de manière réaliste ses performances au regard de ses objectifs à intervalles réguliers et en fin d'exercice.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. L'organe directeur a élaboré pour l'organisation une stratégie qui est centrale quant à la façon dont elle est dirigée.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. La stratégie est bien alignée sur les attributions de l'organisation et ses capacités, à savoir ses ressources humaines, ses actifs, ses droits de propriété intellectuelle et ses ressources financières et autres.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. L'organe directeur consacre du temps de qualité à l'examen de la mise en œuvre de la stratégie.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. La stratégie est actualisée pour tenir compte de tous les changements des attributions de l'organisation ou de l'environnement extérieur.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Les programmes et projets importants sont clairement alignés sur la stratégie et entrent dans les attributions de l'organisation.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
 Gestion des performances	 1	 2	 3	 4
8. La direction rend compte régulièrement à l'organe directeur des résultats clés et des cibles qui découlent directement de la stratégie.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. Des informations sur les performances sont intégrées dans les rapports financiers.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. L'organe directeur reçoit des signaux d'alerte précoce concernant les problèmes qui risquent d'avoir des effets négatifs sur les résultats clés, les cibles ou les performances financières.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. La direction fournit une analyse approfondie des performances au regard du budget, des cibles et des résultats clés, et discute des actions correctives qui peuvent se révéler nécessaires.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12. L'organe directeur a une bonne compréhension des performances de l'organisation en comparaison avec d'autres organes, s'il y a lieu.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13. L'organe directeur assume la responsabilité collective des performances de l'organisation.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

¹³¹ Ce questionnaire est la propriété intellectuelle du *National Audit Office (Royaume-Uni)*. Quelques points sont ici adaptés au contexte de l'UNESCO.

Relation avec les parties prenantes clés	1	2	3	4
14. Les relations entre le Secrétariat de l'UNESCO et les États membres sont productives et s'appuient sur une communication régulière et ouverte.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15. Les États membres estiment que l'organisation/l'entité s'acquitte bien de ses tâches, a un organe directeur fort et jouit d'une bonne réputation.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16. L'organe directeur reçoit des rapports complets chaque fois que le Secrétariat de l'UNESCO reçoit des retours d'information importants de parties prenantes clés et de sources majeures de financement. Les rapports comprennent les points de vue des parties prenantes sur les performances de l'Organisation, ses points forts et les domaines à développer, s'il y a lieu.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Légitimité, fraude et autres coulages	1	2	3	4
17. L'organe directeur reçoit régulièrement des rapports sur la fraude et prend des mesures pour réagir à tous manquements ou faiblesses perçus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
18. L'organe directeur s'assure qu'il est avisé pleinement et en temps utile de toutes les pertes, paiements spéciaux ou autres coulages importants. Il prend les mesures appropriées pour suivre les principales faiblesses ou manquements.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
19. L'organe directeur est toujours avisé à l'avance de toutes les dépenses importantes proposées nouvelles ou contentieuses.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Chaîne d'exécution et gestion des projets	1	2	3	4
20. L'organe directeur reçoit régulièrement des informations à jour sur l'avancement de tous les programmes et projets, et de tous autres jugés à haut risque par l'Organisation.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
21. L'organe directeur dispose en temps utile d'examens robustes post-évaluation de tous les projets et programmes majeurs, y compris de la question de savoir si tous les avantages recherchés ont été obtenus.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
22. Lorsque l'exécution est confiée à des organisations partenaires, l'organe directeur reçoit régulièrement des assurances concernant l'exécution, l'efficacité opérationnelle des arrangements de gouvernance des partenaires et la régularité des dépenses encourues pour son compte.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Comité consultatif de surveillance de l'UNESCO, audit interne et rapports	1	2	3	4
23. Le Comité consultatif de surveillance possède une expertise, un soutien, du temps et un accès suffisants au personnel et aux informations clés pour être en mesure de s'acquitter efficacement de son rôle de suivi et de surveillance.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
24. L'organe directeur procède à un examen approprié (sans se contenter d'un coup d'œil superficiel) des rapports du Comité consultatif de surveillance, garantissant que tous les membres ont conscience des questions examinées et de leur règlement.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
25. La fonction d'audit interne est indépendante de la direction, dotée des compétences voulues et en conformité avec les normes de l'audit interne.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
26. L'organe directeur s'assure de l'absence de preuve de comptabilité agressive ou non transparente dans les états financiers.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Gestion des risques	1	2	3	4
27. L'organe directeur est lucide quant à sa propension au risque.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
28. L'organe directeur est pourvu d'un processus rigoureux pour identifier et examiner périodiquement ses principaux risques, et il apporte les modifications nécessaires à la lumière des changements intervenant dans l'environnement interne et externe. Ce processus implique tous les secteurs de l'entreprise.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
29. L'organe directeur reçoit régulièrement des rapports pénétrants sur la gestion des risques de l'Organisation et ses systèmes de contrôle interne qui fournissent des assurances quant à leur efficacité opérationnelle.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
30. L'organe directeur tient pleinement compte des risques dans ses décisions, par exemple en relation avec les projets et programmes majeurs proposés.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
31. L'organe directeur reçoit des projections fiables des futurs flux de trésorerie à moyen terme comme à court terme, et il est convaincu que les fonds disponibles permettront à l'Organisation de se développer et d'opérer comme prévu.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
32. L'organe directeur s'est assuré qu'il n'y avait pas de problèmes en ce qui concerne les prescriptions réglementaires et similaires, et que de bonnes pratiques en matière de santé et de sécurité, d'emploi et autres sont mises en œuvre pour protéger l'organisation contre les procédures judiciaires inutiles et les risques pour sa réputation.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
33. L'organe directeur a conscience de l'évolution des profils de la demande et est convaincu de la possibilité de répondre à cette évolution au moyen des ressources disponibles et dans le cadre de la mission de l'Organisation.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
34. L'organe directeur suit l'environnement politique et ses changements potentiels et évalue l'impact que ces changements auront sur la stratégie.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
35. L'organe directeur est conscient des besoins d'information de l'Organisation. Toutes les exceptions à l'acquisition, à l'utilisation, au stockage et à la destruction des données sont signalées.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
36. Aucun problème substantiel, imprévu, dont l'organe directeur aurait dû prendre conscience précédemment, n'est apparu.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
L'organe directeur	1	2	3	4
37. L'organe directeur est soudé et soutient la direction sans que ce soutien soit aveugle.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
38. La présidence conduit les réunions en se concentrant clairement sur les grandes questions auxquelles est confrontée l'Organisation et elle permet une discussion complète et ouverte avant que soient prises les décisions majeures.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
39. Des programmes d'initiation et de perfectionnement garantissent que les membres de l'organe directeur restent au courant pendant toute la durée de leur mandat.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
40. Travaillant en équipe, l'organe directeur bénéficie de la combinaison appropriée de compétences, d'expertise et de personnalités, ainsi que du degré approprié de diversité pour être capable de relever les défis du présent et du futur. Les nominations attachent une grande importance à la planification de la relève.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Relation avec les parties prenantes clés	1	2	3	4
41. L'organe directeur s'efforce constamment d'améliorer son efficacité en veillant à ce que son évaluation de ses propres performances soit conforme aux meilleures pratiques suivies ailleurs.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
42. L'organe directeur élabore des plans d'action à la suite des évaluations des performances. Les actions incluent les aspects comportementaux et qualitatifs, en tant que de besoin.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
43. L'organe directeur examine régulièrement les progrès accomplis au regard de son plan d'action sur l'évaluation des performances.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Fin du document.



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

Conseil exécutif

Cent quatre-vingt-dix-septième session

197 EX/28.INF. Corr.
PARIS, le 19 octobre 2015
Français seulement

Point 28 de l'ordre du jour

NOUVEAUX AUDITS DU COMMISSAIRE AUX COMPTES

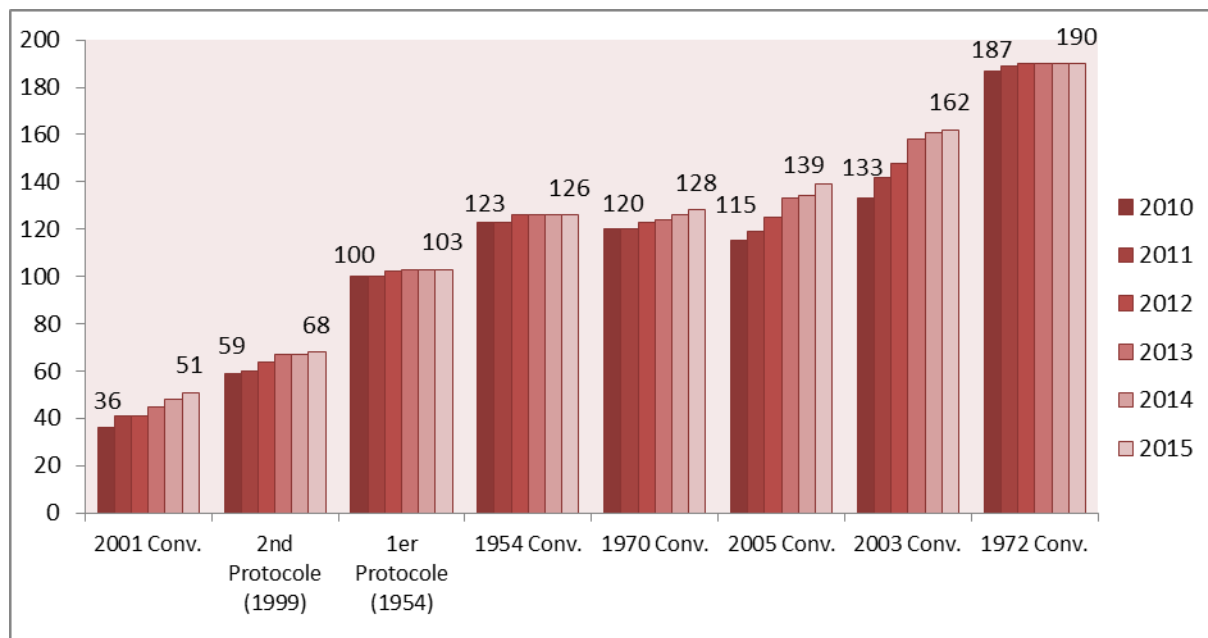
RAPPORT DE L'AUDIT DE LA GOUVERNANCE DE L'UNESCO ET DES ENTITÉS, FONDS ET PROGRAMMES RATTACHÉS

CORRIGENDUM

Le paragraphe 130 doit se lire comme suit :

130. Une difficulté majeure découle de l'adhésion très hétérogène des États membres aux outils normatifs ainsi produits. Alors que cette institution spécialisée est universelle, seule la convention de 1972 l'est quasiment (colonne de droite ci-dessous). L'hétérogénéité numérique des ratifications de conventions caractérise aussi bien un même champ comme la culture que des champs différents :

Graphe 3. Périmètre des conventions (nombre d'États parties, 2010-juin 2015)



Source : Secrétariat (IOS) juillet 2015