



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

Conseil exécutif

Cent quatre-vingt-sixième session

186 EX/30

Partie I

PARIS, le 21 mars 2011
Original français

Point 30 de l'ordre du jour provisoire

NOUVEAUX AUDITS DU COMMISSAIRE AUX COMPTES

Partie I

RAPPORT D'AUDIT SUR L'INSTITUT DE STATISTIQUE DE L'UNESCO

Résumé

Conformément à l'article 12.4 du règlement financier, le Commissaire aux comptes présente son rapport d'audit sur l'Institut de statistique de l'UNESCO.



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



Audit de l'Institut de statistique de l'UNESCO

RÉSUMÉ

- 1) La situation financière de l'ISU est très confortable. À la faveur d'une augmentation des contributions volontaires, l'ISU a constitué des réserves importantes qu'il s'efforce de réduire depuis trois ans. Pour ce faire, l'ISU a suspendu temporairement la collecte de fonds et augmenté significativement ses dépenses.
- 2) Cette progression des dépenses a concerné les programmes, tandis que les frais généraux restaient stables. La gestion administrative de l'ISU est satisfaisante. Des recommandations sont néanmoins formulées au sujet des avances aux bureaux décentralisés, de la maintenance informatique et du recours aux contrats de consultant individuel.
- 3) L'effectif du personnel de l'ISU s'est accru de façon importante pour atteindre aujourd'hui 109 agents. L'ISU a principalement recruté des contractuels. Depuis 2007, il a engagé un processus de conversion des postes de responsabilité sur engagements de durée limitée (EDL) en postes de durée définie. Cette stratégie doit lui permettre de limiter les engagements de durée limitée aux seuls besoins opérationnels à moyen terme, comme le prévoit le manuel des ressources humaines.
- 4) L'amélioration de la situation financière de l'ISU l'a conduit à développer ses activités dans les secteurs autres que l'éducation. La mise en œuvre des projets identifiés à ce titre par la stratégie à moyen terme a permis d'améliorer le service rendu par l'ISU au secteur de la science, de la culture et de la communication.
- 5) Afin de soutenir les activités statistiques dans des pays en développement présentant une problématique particulière, l'ISU a mis en place des équipes en Afrique, en Asie, au Moyen-Orient et en Amérique.
- 6) Le nombre de publications de l'ISU reste très modeste puisque la moyenne est de six publications par an. L'ISU produit de nombreux autres documents qui sont rendus publics sur son site. Mais celui-ci pâtit d'une interface ancienne qui ne permet pas de trouver facilement les informations. Au total, la politique de communication de l'ISU ne lui confère pas une visibilité suffisante. Le lancement d'un nouveau site devra permettre de mieux intégrer les sites de l'ISU et de l'UNESCO. Une nouvelle stratégie de communication devra de même permettre à l'ISU de toucher davantage les décideurs politiques.
- 7) L'ISU joue un rôle moteur et fédérateur dans son domaine d'activité en liaison active avec les grandes institutions nationales et internationales de statistique, notamment celles des pays en développement.

Sommaire

	Page
I. Introduction.....	1
II. La situation financière de l'ISU	2
A. Évolution de la situation financière depuis 2000	2
B. Structure du budget de l'ISU	4
III. La gestion administrative et comptable	4
A. Les loyers.....	4
B. Les contrats	5
C. Le passage aux normes IPSAS	5
D. Modalités de paiement des dépenses concernant le projet extrabudgétaire en Angola	6
IV. Sécurité des réseaux informatiques.....	6
V. Le personnel	6
A. Des effectifs en augmentation	6
B. Le recours aux consultants individuels	8
VI. Les projets mis en œuvre par l'Institut	9
A. La répartition des budgets par secteurs	9
B. Le renforcement des capacités	10
C. Science, culture et communication	11
VII. La stratégie de communication.....	12
A. Le site Internet	12
B. Les publications	12
VIII. Le positionnement de l'ISU	13
A. L'ISU et l'UNESCO.....	13
B. L'ISU et les autres organisations internationales	13

1) INTRODUCTION

1. Présentation de l'Institut

- 8) L'Institut de statistique de l'UNESCO (ISU) a été créé en 1999¹. Ses statuts ont été adoptés par la Conférence générale de l'UNESCO². Il a pour « *mission de fournir, en matière d'éducation, de science, de culture et de communication, des informations statistiques qui facilitent la prise de décisions dans les États membres et favorisent le débat démocratique sur les questions qui relèvent de la compétence de l'UNESCO* »³.
- 9) L'ISU jouit « *de l'autonomie fonctionnelle nécessaire à la réalisation de ses objectifs* »⁴. Il dispose d'un conseil d'administration de douze membres qui :
- « *approuve l'orientation générale et la nature des activités de l'Institut, dans le cadre fixé par la Conférence générale* » ;
 - « *établit des directives en vue de l'élaboration du programme et donne notamment des indications quant au budget global et à l'équilibre des priorités* » ;
 - « *examine et approuve [...] le programme et budget annuel établi par le Directeur* » ;
 - « *examine le rapport annuel et les autres rapports sur les activités et dépenses annuelles de l'Institut* » ;
 - « *présente au Conseil exécutif et à la Conférence générale un rapport annuel sur les activités de l'Institut* » ;
 - « *fait des recommandations au Directeur général concernant la nomination du Directeur* »⁵.
- 10) Les recettes de l'ISU sont versées à un « *compte spécial constitué par le Directeur général* »⁶. Ce compte spécial et le budget de l'Institut sont gérés conformément aux dispositions du Règlement financier de l'UNESCO et au règlement financier du compte spécial. Celui-ci prévoit que le conseil d'administration « *peut demander que les comptes annuels de l'Institut soient présentés au commissaire aux comptes de l'UNESCO pour examen* »⁷. Le Conseil n'a pas demandé que le Commissaire aux comptes procède à un examen annuel.

2. L'audit de l'Institut

- 11) L'ISU a fait l'objet d'un rapport d'évaluation du Service d'évaluation et d'audit (IOS) en 2007, dont les auditeurs ont pris connaissance⁸.
- 12) L'audit a porté sur les années 2008 et 2009, ainsi que sur le premier semestre 2010. Les auditeurs ont fait porter particulièrement leur vérification sur le secteur du renforcement des capacités et celui de la science, de la culture et de la communication. Ces deux secteurs ont, en effet, vu leurs dépenses augmenter de façon significative depuis trois ans. De plus, le renforcement des capacités constitue l'axe d'action programmatique n° 3 de la stratégie 2008-2013, et le renforcement des statistiques sur la science, la culture et la communication en est la priorité n° 3.

¹ Résolution 30 C/43 (novembre 1999).

² Résolution 30 C/44.

³ Statuts de l'ISU, article III.

⁴ Statuts de l'ISU, article II.

⁵ Statuts de l'ISU, article V.

⁶ Statuts de l'ISU, article IX

⁷ Règlement financier de l'ISU, article VIII.

⁸ *Evaluation of the UNESCO Institute for Statistics*, IOS/EVS/PI/73 février 2007.

13) L'équipe d'audit a rencontré notamment le directeur de l'Institut, le Président du conseil d'administration, ainsi que les responsables des différentes sections de l'ISU. Elle a apprécié la coopération du personnel de l'Institut. Ses constatations provisoires ont fait l'objet de discussions avec l'Institut.

2) La situation financière de l'ISU

14) Il est nécessaire de considérer l'évolution de la situation financière de l'ISU sur une période relativement longue.

Tableau n° 1. **Situation financière de l'ISU en 2000 et de 2005 à 2009** (milliers USD)

	2000	2005	2006	2007	2008	2009
RECETTES						
Contributions volontaires	936	3 257	4 767	8 685	8 881	8 661
Activités productrices de recettes	-	-				
Contributions de l'UNESCO	3 395	4 510	4 510	4 510	4 510	4 510
Total des contributions reçues	4 332	7 767	9 277	13 195	13 391	13 171
Total des autres recettes	15	231	376	747	-52	706
TOTAL RECETTES	4 347	7 998	9 653	13 942	13 338	13 877
DÉPENSES						
TOTAL DÉPENSES	2 770	8 910	9 624	10 178	10 412	12 507
Excédent / Déficit des recettes par rapport aux dépenses	1 577	-913	28	3 764	2 926	1 370
Économies sur des engagements d'exercices antérieurs	22	358	158	32	40	152
Ajustements sur exercices antérieurs	-	7				
Autres ajustements des réserves et des soldes des fonds	53	-61	-11	-	-36	-87
Excédent fin de période et réserve de stabilisation	2 084	4 222	4 398	8 194	11 125	12 560

Source : ISU

1. ÉVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIERE DEPUIS 2000

1. Une situation financière fragile de 2000 à 2005

15) La subvention annuelle de l'UNESCO était de 3,4 M\$ de 2000 à 2004. Portée à 4,5 M\$ en 2004, elle est stable depuis lors. Un surplus important avait pu être dégagé tant en 2000 qu'en 2003. La situation financière de l'ISU restait néanmoins fragile. Ainsi, malgré l'augmentation de la contribution de l'UNESCO, l'exercice 2005 se soldait-il par un déficit de près d'1 M\$ pour l'ISU. Le conseil d'administration a donc demandé à l'ISU d'augmenter le montant des contributions volontaires.

2. Une augmentation très importante des réserves depuis 2007

16) Une nouvelle politique de collecte de fonds a alors été mise en place qui a permis de doubler le montant des contributions volontaires. Alors que les contributions volontaires avaient été en moyenne de 3,5 M\$ par an de 2002 à 2005, elles ont atteint 4,7 M\$ (+ 34 %) en 2006, avant de se stabiliser à 8,7 M\$ (+ 85 %) depuis 2007⁹.

⁹ On note une légère diminution en 2010 : 7,5 M\$ (prévisions approuvées par le comité d'orientation et de planification du conseil d'administration en juin 2010).

17) L'ISU n'avait pas anticipé une telle augmentation des contributions volontaires. Ses réserves¹⁰ ont donc doublé entre 2006 et 2007 : de 2,9 M\$ au 31 décembre 2006 à 6,9 M\$ au 31 décembre 2007. Elles atteignaient 10,9 M\$ fin 2009.

18) Deux éléments expliquent cette très forte augmentation des réserves :

- l'ISU a éprouvé des difficultés pour engager l'ensemble des dépenses qui avaient été prévues, du fait notamment de difficultés de recrutement et du report de projets. Le taux d'exécution des prévisions initiales de dépenses a été de 88 % en 2008 et de 80 % en 2009¹¹ ;
- les recettes ont toujours été supérieures aux prévisions de l'ISU, alors même que l'Institut a suspendu temporairement la collecte de fonds depuis 2008. Il convient cependant de noter que l'ISU n'intègre les contributions volontaires à ses prévisions qu'après avoir reçu un accord formel.

19) Au total, alors que le budget adopté par le conseil d'administration devait conduire à une diminution des réserves, les exercices 2008 et 2009, se sont soldés par une augmentation de celles-ci. Au 31 décembre 2009, les réserves représentaient dix mois de dépenses.

Tableau n° 2. Taux d'exécution des budgets initiaux 2008 et 2009 (milliers USD)

	Budget initial 2008	Exécution 2008	Taux d'exécution	Budget initial 2009	Exécution 2009	Taux d'exécution
Dépenses	11 770	10 412	88%	15 620	12 507	80%
Recettes	9 711	13 338	137%	12 318	13 877	113%
Résultat	-2 059	2 926		-3 302	1 370	
Réserves en début d'année	3 367	6 927		6 414	9 665	
Réserve en fin d'année	1 302	9 665		3 003	10 975	

Source : Commissariat aux comptes.

3. Premières indications sur 2010

20) En 2010, le budget de l'ISU est à nouveau bâti sur l'hypothèse d'une diminution de 4 M\$ du montant des réserves. Pour respecter cet objectif, l'ISU doit augmenter ses dépenses de 25 %. D'après les prévisions communiquées par l'ISU au comité d'orientation et de planification en juin 2010, cet objectif de dépenses serait en voie d'être atteint, à moins qu'une évolution plus favorable des recettes n'entraîne une diminution moins importante que prévu des réserves.

¹⁰ Ces chiffres ne tiennent pas compte du fonds de réserve constitué pour financer les indemnités de cessation de service et les obligations connexes, conformément à l'article 6 du règlement financier de l'ISU.

¹¹ Il est de 88,4 % (2008) et 89 % (2009) par rapport aux budgets rectifiés en cours d'exercice (septembre 2008 et septembre 2009).

2. STRUCTURE DU BUDGET DE L'ISU

1. Dépenses : des frais généraux maîtrisés

21) Alors que les dépenses de l'ISU ont doublé depuis 2003, les frais généraux¹² sont restés relativement stables. De ce fait, leur part dans les dépenses de l'ISU a diminué de 28 % en 2003 à 16 % en 2009 ; elle devrait s'établir à 14 % en 2010.

2. Des contributions pluriannuelles et non fléchées

22) L'ISU a mis en place une politique de collecte de fonds qui repose sur trois principes : les contributions doivent être pluriannuelles ; elles doivent venir abonder le programme régulier de l'Institut ; le compte rendu annuel aux donateurs doit être le plus proche possible de celui qui est présenté au conseil d'administration.

23) En 2009, seules 16,3 % des contributions volontaires que l'ISU a reçues étaient extrabudgétaires et fléchées vers des projets spécifiques (1,4 M\$ sur 8,6 M\$) :

- contribution de l'Agence Canadienne de Développement International (ACDI/CIDA) pour le Programme d'évaluation et de suivi de l'alphabetisation (LAMP) en Jordanie ;

- contribution de l'Union européenne pour le projet sur les Systèmes Informatiques de Gestion de l'Éducation (EMIS) en Angola.

La contribution de la Banque mondiale (1,8 M\$, soit 20,9 % des contributions volontaires) est elle aussi extrabudgétaire. Elle est fléchée non pas vers des projets mais pour les activités des sections « des indicateurs et de l'analyse de données de l'éducation », et « du traitement des données, des normes et des services informatiques ».

24) Les autres contributions volontaires (5,4 M\$) sont pluriannuelles¹³ et abondent le programme régulier. Ceci donne une grande souplesse de gestion à l'ISU qui peut pratiquer la fongibilité entre ses crédits. Toutefois, la contribution du DFID britannique au programme régulier doit financer les activités de l'ISU relatives aux statistiques sur l'éducation¹⁴.

3) La gestion administrative et comptable

25) L'examen de la gestion administrative et comptable, resserré sur certains comptes, a permis de s'assurer de la très bonne tenue des comptes de l'ISU.

1. LES LOYERS

26) L'ISU a réglé en 2009 un loyer mensuel de 33 770 dollars canadiens (CAD) pour le bâtiment de 1900 m² situé avenue Decelles appartenant à l'Université de Montréal et un loyer mensuel de 5 790 CAD pour le bâtiment de 645 m² sis chemin de la Reine Marie sous-loué par l'Université de Montréal, qui le loue elle-même à une société commerciale. Le loyer au m² est de 107,60 CAD pour le bâtiment du chemin de la Reine Marie et de 213,28 CAD pour le bâtiment de l'avenue Decelles. Mais des frais additionnels sont demandés pour le bâtiment situé chemin de la Reine Marie (91 505 CAD par an, soit 141,71 CAD au m²), tandis que le loyer du bâtiment de l'avenue Decelles inclut des

¹² L'équipe d'audit externe a inclus dans les frais généraux les dépenses budgétaires relatives à l'administration générale et aux opérations informatiques.

¹³ 2008–2011 pour les Pays-Bas ; 2008–2010 pour le DFID ; 2008–2012 pour la CIDA.

¹⁴ § 2 du mémorandum d'accord entre le *Department for International Development* et l'ISU.

prestations (électricité, chauffage, gardiennage, entretien des espaces verts). Les loyers et les charges des deux bâtiments sont en définitive assez proches.

- 27) Le loyer du bâtiment Decelles n'a pas été réactualisé depuis 2006 par l'Université de Montréal. Le loyer du bâtiment situé chemin de la Reine Marie n'est pas indexé et court jusqu'en 2011, afin que les deux baux puissent, le cas échéant, être renouvelés à la même échéance.

2. LES CONTRATS

- 28) Les comptes décrivant le paiement d'honoraires à des consultants dont les soldes étaient supérieurs à 100 000 USD ont été examinés. Les factures et contrats les plus importants ont été justifiés et examinés. Les frais de mission forfaitaires facturés en sus des honoraires sont comptabilisés dans un compte spécifique conformément aux directives de l'UNESCO.
- 29) Le contrat de maintenance des serveurs et des unités de stockage des données est renouvelé chaque année sans mise en concurrence depuis la fin de la garantie accordée lors de l'achat du matériel en 2003. Le coût de cette maintenance a été de 25 353 USD en 2009. La formule des accords de longue durée (*long term agreements*) que prévoit le manuel administratif de l'UNESCO pourrait être mieux adaptée que celle de contrats annuels.

Recommandation n° 1 : mettre en concurrence les entreprises lors du renouvellement du contrat de maintenance qui pourrait être un contrat à long terme comme le prévoit le manuel administratif de l'UNESCO.

- 30) Les frais de réception les plus importants ont été examinés par sondages. Ils n'appellent pas d'observation.

3. LE PASSAGE AUX NORMES IPSAS

- 31) Les comptes de trésorerie ont été justifiés et les comptes à terme ont été vérifiés par rapprochement avec les banques concernées.
- 32) L'inventaire fait état de matériels et d'équipements d'une valeur de 728 388 USD au 31 décembre 2009. Il a été intégré dans la comptabilité à compter de la date d'application des normes IPSAS (1^{er} janvier 2010). L'ISU dispose de quelques œuvres d'art (tableaux) non inventoriées. Les règles IPSAS (norme 17) n'obligent pas à les comptabiliser à l'actif. L'ISU se conforme au choix fait par UNESCO¹⁵ et s'engage à enregistrer les œuvres d'art et à les mentionner dans une note jointe aux états financiers.
- 33) Le rattachement des charges s'effectuait durant la période examinée selon les normes UNSAS. Celles-ci prévoyaient qu'à la fin de l'année, les engagements pour lesquels les services n'avaient pas encore été rendus ou pour lesquels les biens n'avaient pas encore été livrés¹⁶ seraient enregistrés comme des engagements non liquidés (*unliquidated obligations*), considérés comme des charges à payer.

¹⁵ UNESCO Manuel d'orientation sur les normes comptables internationales du secteur public.

¹⁶ *Fund reservations, purchase orders, etc.* dans SAP.

4. MODALITÉS DE PAIEMENT DES DÉPENSES CONCERNANT LE PROJET EXTRABUDGÉTAIRE EN ANGOLA

- 34) Tous les conseillers statistiques régionaux et les conseillers multipays peuvent avoir accès au système comptable de l'UNESCO (FABS). Les engagements financiers sont comptabilisés et imputés sur le budget de l'ISU par les attachés d'administration des Bureaux régionaux de l'UNESCO.
- 35) Fait exception le conseiller de Luanda, en l'absence d'un bureau de l'UNESCO en Angola. Au titre du soutien au système d'information sur la gestion de l'éducation (EMIS)¹⁷ en Angola, il s'est vu attribuer sur son compte bancaire personnel une avance de 2000 USD afin de régler les menues dépenses ou les dépenses qui doivent être payées avant service fait en raison des pratiques locales. Les autres dépenses sont payées par l'intermédiaire du bureau local du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Celui-ci avance les fonds, qui lui sont ensuite remboursés après que les services de l'UNESCO ont validé les dépenses et les ont imputées sur le compte de liaison (*interfund account*) de l'ISU au siège. Quelques dépenses sont payées directement par l'ISU aux fournisseurs ou prestataires.
- 36) Transiter par des comptes personnels est contraire aux règles de l'UNESCO. Une solution conforme à la nouvelle stratégie de décentralisation est de demander au PNUD d'effectuer les paiements pour le compte de l'UNESCO.

Recommandation n°2 : pour une gestion administrative plus efficace du projet extrabudgétaire EMIS en Angola, utiliser les services du PNUD et porter à l'attention du Bureau de la gestion financière toute difficulté dans la mise en œuvre de cette procédure standard.

4) Sécurité des réseaux informatiques

- 37) L'ISU est connecté au réseau informatique de l'UNESCO et doit se conformer aux normes de sécurité définies par l'Organisation pour ses applications. Il est toutefois fortement dépendant de l'infrastructure électronique de l'Université de Montréal, qui assure la sécurité de ses réseaux, y compris des serveurs externes, et qui gère l'accès à distance aux ressources externes de l'ISU.

5) Le personnel

1. DES EFFECTIFS EN AUGMENTATION

1. Une augmentation qui s'est faite principalement par le recrutement de contractuels

- 38) L'ISU a connu une augmentation importante de son personnel en quelques années : 58 agents en 2001, 87 en 2005 et 109 en 2010. En 2010, la section des indicateurs et d'analyse de données de l'éducation emploie 21 personnes (19 %) et celle du traitement des données, des normes et des services informatiques 25 personnes (23 %). La section de l'administration, des finances et des ressources humaines est relativement modeste par comparaison (13 personnes, soit 12 %).

¹⁷

Educational Management Information System.

Tableau n° 3. **Évolution du personnel présent à l'ISU**

	2008	2009	2010
Personnel sur postes de durée définie	55	52	51
Engagements de durée limitée (EDL/ALD)	13	24	33
Contrats de service (CS/SC)	21	17	25
Total	89	93	109
Contrats spéciaux de service (CSS/SSA)	13	14	12

Source : Commissariat aux comptes à partir des rapports annuels au conseil d'administration et de la situation au 1^{er} septembre 2010.

- 39) L'augmentation du personnel s'est faite principalement par le recrutement de contractuels, au moyen d'engagements de durée limitée (EDL) ou de contrats de service. Alors que les contractuels représentaient 38 % des effectifs en 2008, ce sont désormais plus de la moitié des personnels de l'ISU (53 %) qui sont contractuels.
- 40) Cette augmentation s'explique par le renforcement du réseau régional que prévoit la stratégie à moyen terme 2008–2013. Ces postes sont, en effet, pourvus par des engagements EDL/ALD. L'ISU considère qu'il s'agit de « *besoins opérationnels à moyen terme* »¹⁸, dans la mesure où ces agents ont pour mission de renforcer les capacités de collecte et de traitement des données dans les régions. Le prolongement de certains engagements de durée limitée par des contrats de consultants (cf. *infra B*) fait ressortir toutefois le besoin d'une continuité à plus long terme pour les postes de référents régionaux.
- 41) L'ISU justifie également son schéma d'emploi par sa structure de financement. L'Institut souhaite, en effet, limiter le financement de personnels sur postes de durée limitée par des contributions volontaires, compte tenu du caractère aléatoire de ces dernières. Or, le coût des personnels sur postes de durée limitée¹⁹ est d'ores et déjà supérieur à la subvention versé par l'UNESCO. Toutefois, les règles relatives au personnel²⁰ précisent bien que les titulaires d'un engagement de durée limitée n'ont pas un droit au renouvellement de leur contrat qui expire à son terme de deux ans sans notification ni indemnité, sauf s'il est prolongé ou converti en engagement à durée indéterminée. Conformément à ces règles, l'ISU pourrait donc créer des postes à durée définie financés par des contributions volontaires de deux ans. L'ISU met cependant en avant une *pratique* de l'UNESCO qui considère les postes à durée définie comme des contrats à durée indéterminée, ce qui rend compliqué leur non-renouvellement.
- 42) En tout état de cause, le recours important aux contractuels pourrait à terme poser la question du maintien des compétences à l'ISU. Conscient de ces risques, l'ISU a engagé depuis 2007, à la faveur de l'amélioration de sa situation financière, un processus de conversion des postes de responsabilité sur engagements de durée limitée (EDL) en postes de durée définie. Le conseil d'administration a ainsi validé la conversion des postes de chefs de la section de la science et technologie, de la culture et de la communication et du programme d'évaluation et de suivi de l'alphabétisation (LAMP)²¹. Des conversions de postes de contractuels en postes de durée limitée ont également été prévues par l'ISU pour 4 postes²².

¹⁸ Manuel des ressources humaines, Chapitre 13, article 13.4.

¹⁹ 4,9 M\$ en 2007 et 4,8 M\$ en 2008 (4,5 M\$ seulement en 2009 en raison des nombreuses vacances constatées sur les postes de durée limitée).

²⁰ Disposition 104.6 du Statut du personnel et Manuel des ressources humaines, chapitre 13, article 13.3, paragraphe 7.

²¹ UIS-GB-XI-REPORT, p. 10 et 11 – LAMP : *Literacy Assessment and Monitoring Programme*.

²² Trois postes P-2 et un poste P-4.

Recommandation n°3 : limiter les engagements de durée limitée aux seuls « besoins opérationnels à moyen terme », comme le prescrit le Manuel des ressources humaines.

2. Des procédures bien respectées

- 43) L'augmentation de l'effectif du personnel au cours des trois dernières années a entraîné une augmentation sensible du nombre de recrutements. L'équipe d'audit a effectué des vérifications sur un échantillon de 12 contrats. Pour l'ensemble de ces contrats, les règles du Manuel des ressources humaines ont été respectées, en ce qui concerne tant les procédures de recrutement et d'évaluation que la durée des contrats.
- 44) La durée moyenne d'un recrutement est de 8 mois pour un poste de professionnel et de 5 mois pour un engagement à durée limitée. La différence s'explique, notamment, par la nécessité pour le poste de durée limitée de procéder à la classification du poste ou à la vérification de celle-ci et de faire valider le recrutement par le comité consultatif pour les questions individuelles de personnel²³.
- 45) Les frais de mission ont augmenté de 47 % en 2009 (de 661 K\$ à 971 K\$). L'évolution du personnel n'explique qu'en partie cette augmentation. Rapportés à l'effectif présent à l'ISU²⁴, les frais de mission ont augmenté de 31,5 % : de 9,71 K\$ par agent en 2008 à 12,77 K\$ en 2009.
- 46) Les procédures prévues par le Manuel administratif pour les missions ont été précisées au personnel par une note interne²⁵. L'examen des missions effectuées en mai 2010 n'a pas fait apparaître d'anomalies. Toutefois, les agents omettent souvent d'indiquer si leur mission s'inscrit dans le plan de voyages approuvé par le directeur ; cette donnée essentielle devrait figurer sur le formulaire de demande. Pour les missions qui ne sont pas inscrites dans le plan de voyages, l'agent devrait préciser pour quelle raison il n'a pas été possible de recourir à une visioconférence.

Recommandation n°4 : l'ISU doit veiller à maîtriser ses frais de mission et mettre fin à la hausse constatée en 2009.

2. LE RECOURS AUX CONSULTANTS INDIVIDUELS

- 47) En 2009, l'ISU a conclu 23 contrats de consultants individuels pour un coût total de 409 252 USD²⁶. Les trois contrats les plus importants représentent 50 % de ce coût. Les 20 autres contrats ont été d'un coût moyen de 10 544 USD, dont 6 637 USD d'honoraires.
- 48) Deux des trois contrats les plus importants n'ont pas respecté les conditions posées par le Manuel qui interdit de confier à des consultants des fonctions pour lesquelles il existe un besoin continu au sein de l'Organisation²⁷. Ces deux contrats ont été conclus pour continuer à employer en qualité de conseillers régionaux des personnes qui venaient d'achever un engagement de durée limitée (EDL/ALD) d'une durée de 4 ans à l'ISU.

²³ *Advisory Board on Individual Personnel Matters – PAB.*

²⁴ Les frais de mission des membres du personnel (comptes 6011501 à 6011508) ont été rapportés au nombre de fonctionnaires sur postes de durée limitée et d'EDL/ALD.

²⁵ Memo UIS-09/DIR/ADM/00123.

²⁶ Dont 284 108 USD d'honoraires et 125 144 USD de frais de mission.

²⁷ Manuel des ressources humaines, article 13.10, § 2 (d).

Après un congé d'un mois et un contrat de consultant de cinq mois, les intéressés ont tous deux bénéficié d'un nouvel engagement de durée limitée avec l'ISU. Celui-ci a donc enfreint les règles relatives aux consultants individuels afin de contourner la disposition qui impose une interruption du service de 6 mois entre deux engagements de durée limitée²⁸.

- 49) À l'exception de ces deux contrats, les procédures sont respectées, en ce qui concerne tant la sélection que l'évaluation des consultants. Toutefois, contrairement à ce que recommande le manuel de ressources humaines²⁹, l'ISU ne s'est pas doté d'un fichier (*roster*) de consultants. Il pourrait utiliser les évaluations effectuées pour constituer une telle base de données et d'ailleurs pour alimenter le fichier central de consultants du siège, qui répondrait ainsi mieux à ses besoins.

Recommandation n°5 : rechercher avec le Siège le support contractuel qui convient à de telles situations si elles répondent à un besoin réel³⁰.

Recommandation n° 6 : se doter d'un fichier (*roster*) de consultants.

6) Les projets mis en œuvre par l'Institut

1. LA RÉPARTITION DES BUDGETS PAR SECTEURS

1. Le programme ordinaire

- 50) Le budget ordinaire de l'ISU est passé de 6,9 M\$ en 2007 à 12,5 M\$ en 2010 (+81,70 %). Les dépenses engagées dans le secteur de l'éducation sont restées stables ; leur part dans le budget ordinaire a donc diminué (de 20 % en 2007 à 16 % en 2009). L'augmentation du budget de l'ISU a principalement profité au renforcement des capacités (dont la part dans le budget est passée de 8 % à 19 % de 2007 à 2009), ainsi qu'au secteur de la science, de la culture et de la communication (dont la part est passée de 11 % à 17 %). Le renforcement de ces deux secteurs est conforme à la stratégie de moyen-terme 2008–2013 de l'ISU, dont l'articulation sur celle de l'UNESCO (document 34 C/4) a été vérifiée.

Tableau n° 4. Évolution de la structure du programme régulier de 2007 à 2010 (milliers USD)

	2007		2008		2009		2010	
1. Indicateurs et analyse de données de l'éducation	1 375	20%	1 640	22%	1 571	16%	2 039	16%
2. Traitement des données, normes et services informatiques	1 319	19%	807	11%	1 173	12%	1 945	15%
3. Renforcement des capacités	522	8%	786	11%	1 892	19%	2 443	19%
4. Science, culture et communication	771	11%	1 134	16%	1 706	18%	2 232	18%
5. Programme d'évaluation et de suivi de l'alphabétisation	522	8%	464	6%	822	8%	1 050	8%
6. Frais généraux	1 902	27%	1 850	25%	1 948	20%	2 211	18%
7. Direction	533	8%	687	9%	657	7%	697	6%
Total	6 944		7 368		9 769		12 617	

Source : Commissariat aux comptes à partir des « core budget status »

²⁸ Manuel des ressources humaines, article 13.4, § 17.

²⁹ Manuel des ressources humaines, article 13.10, § 10.

³⁰ Voir recommandation n° 10 du rapport 185 EX/32 Partie II

2. Les financements extrabudgétaires

- 51) Les financements extrabudgétaires alloués à l'ISU concernent le secteur de l'éducation, le programme d'évaluation et de suivi de l'alphabétisation et le renforcement des capacités.

2. LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

1. L'ISU a mis en place une nouvelle stratégie des Bureaux régionaux

- 52) L'ISU a décidé d'apporter un soutien aux activités statistiques dans plusieurs pays en développement en raison d'une problématique particulière de ces pays. Les conseillers régionaux auxquels sont hiérarchiquement rattachés les conseillers multipays constituent les articulations fondamentales de cette stratégie. Ils relèvent directement du directeur général de l'ISU. Chaque conseiller régional établit un plan de travail annuel qui intègre les plans de travail des conseillers multipays.
- 53) Quatre conseillers régionaux de l'ISU sont en poste à Dakar, Nairobi, Bangkok et Santiago du Chili. Leurs équipes participent sur le terrain à des activités régionales et nationales pour soutenir et impulser les activités statistiques dans les différents pays, et favoriser en particulier l'amélioration de la qualité des données produites. Elles interviennent aussi en appui des activités que les unités de programme, basées à Montréal, planifient au niveau des régions ou des pays. L'ISU demande aux conseillers multipays, dont il assume seul le coût financier, de consacrer 60 % de leur temps à l'ISU, 20 % aux activités du bureau de l'UNESCO auquel ils sont rattachés et 20 % aux activités communes aux deux entités.
- 54) Une unité de coordination fonctionne au siège de l'ISU. Elle est composée du coordinateur en charge du contrôle de la cohérence des actions hors siège de l'ISU et de l'assistante du directeur. Une nouvelle stratégie qui doit permettre à l'ISU d'être plus efficace dans l'assistance qu'il apporte aux pays est en cours d'élaboration. Les questionnaires périodiques de suivi des activités des conseillers multipays ont été exploités à cette fin.
- 55) Dans ce cadre, la gestion des conseillers régionaux et des conseillers multipays a fait l'objet de quatre directives particulières énoncées dans l'outil SISTER :
- déployer des conseillers ISU sur le terrain et suivre la stratégie mise en œuvre ;
 - veiller à la cohérence des activités et des opérations hors siège ;
 - mettre en place une politique de renforcement de la présence de l'ISU sur le terrain et un appui à la gestion budgétaire ;
 - mettre en relation les conseillers de terrain avec les services centraux appropriés.
- 56) Des indicateurs de performance sont en cours d'élaboration. Certains sont déjà exploitables, comme l'évolution des données par pays depuis la mise en place des conseillers régionaux et multipays. Ils doivent permettre d'évaluer le degré de satisfaction des unités de programme de l'ISU, des acteurs nationaux (ministères, autres institutions nationales impliquées), des Bureaux de l'UNESCO et des autres partenaires. La mesure de cette satisfaction se fera à travers l'envoi d'un questionnaire conçu en collaboration avec le partenariat « Paris 21 ».

- 57) Quatorze plans de collecte des données ont été élaborés par l'ISU et les conseillers de terrain, dont cinq en Afrique, en collaboration avec les ministères de l'Éducation et des Finances des pays concernés.
- 58) Une réunion est organisée chaque année à Montréal avec les conseillers régionaux et une autre avec l'ensemble des conseillers locaux afin de préparer les plans de travail annuels. Les rapports trimestriels d'exécution des plans de travail et les rapports de mission sont transmis aux différentes sections à titre d'information.

2. Le suivi budgétaire des crédits alloués aux Bureaux régionaux

- 59) L'état de consommation des crédits fin juillet 2010 fait état d'un niveau de consommation des dépenses de 55,6 % pour une cible fin juillet de 58,3 %. Le budget concernant le Bureau de Doha affiche un taux de consommation des crédits de 82,3 %, supérieur à la valeur cible. L'explication est qu'une partie du budget initial de 130 000 USD affecté à ce Bureau a été transférée à d'autres bureaux multipays après le départ du conseiller multipays de l'ISU.

3. SCIENCE, CULTURE ET COMMUNICATION

- 60) L'insuffisante implication de l'ISU dans les secteurs des sciences, de la culture et de la communication avait été identifiée comme l'une de ses principales faiblesses dans l'évaluation menée en 2007 par le Service d'évaluation et d'audit (IOS)³¹. Le renforcement des activités dans ce domaine a donc été défini comme l'une des trois priorités de l'ISU dans sa stratégie à moyen terme 2008-2013. Cette priorité s'est traduite budgétairement par l'augmentation déjà signalée des ressources du budget ordinaire affectées à ces secteurs.
- 61) Des projets prioritaires ont été définis dans chacun des trois secteurs :
- collecte de statistiques en matière de recherche et développement pour l'unité des sciences et technologies ;
 - élaboration et collecte d'indicateurs internationaux sur le rôle des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans l'éducation pour l'unité de la communication ;
 - révision du cadre de 1986 de l'UNESCO pour les statistiques culturelles pour l'unité de la culture.
- 62) Ces trois projets ont abouti à la fin de l'année 2009 : les résultats de l'enquête sur la recherche et développement menée en 2008 ont été mis en ligne en octobre 2009 ; le nouveau cadre pour les statistiques culturelles et le guide de mesure pour l'intégration des TIC en éducation ont été publiés respectivement en novembre 2009 et au début de l'année 2010.
- 63) Fort de ces premiers résultats et des recrutements opérés pour ces unités, l'ISU développe maintenant de nouveaux projets qui étaient envisagés par la stratégie à moyen terme pour l'unité des sciences et technologies, notamment le développement d'une stratégie pour collecter des données sur l'innovation, sur la carrière des titulaires de doctorats et sur la mobilité internationale des personnes très diplômées. Quatre études de faisabilité sont actuellement réalisées par l'unité de la culture pour définir un thème sur lequel il serait pertinent que l'ISU réalise une enquête biennale.
- 64) Au total, les réalisations de l'ISU sont conformes aux axes définis par la stratégie de moyen terme 2008-2013. La démarche graduelle qui a été adoptée a permis de

³¹ Rapport précité, notamment recommandations 2, 7 et 25

consolider les unités de l'institut et de crédibiliser l'intervention de l'ISU dans ces domaines. Elle a également renforcé la collaboration avec les sections concernées du siège.

7) La stratégie de communication

1. LE SITE INTERNET

- 65) L'intégration du site de l'institut avec le site de l'UNESCO est aujourd'hui défectueuse. Aussi l'ISU développe-t-il un nouveau site internet. Le coût de ce développement est estimé à 340 000 USD sur cinq ans.
- 66) Chaque page du nouveau site de l'ISU comprendra des liens vers les pages pertinentes du site de l'UNESCO. L'ISU développe également de nouvelles productions électroniques qui seront disponibles sur son site et référencées sur le site de l'UNESCO. Cependant, pour des raisons de calendrier, le nouveau site de l'ISU n'utilisera pas les mêmes modèles que celui de l'UNESCO.

Recommandation n° 7 : poursuivre les efforts pour mieux intégrer les deux sites. Ainsi, les liens vers la partie « statistiques » qui figurent sur les différentes pages du site de l'UNESCO devront mener vers les pages pertinentes du site de l'ISU et non vers la page d'accueil comme c'est actuellement le cas.

2. LES PUBLICATIONS

- 67) Le nombre de publications de l'ISU³² est très modeste avec une moyenne de six publications par an. Mais ce chiffre ne rend pas compte de l'ensemble des publications auxquelles l'ISU a participé, puisqu'il n'inclut pas celles qui sont publiées par d'autres institutions, et notamment le *Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous*. En 2009, l'ISU a ainsi collaboré à une dizaine de publications de l'UNESCO, de la Banque Mondiale, du PNUD et de l'UNICEF.
- 68) En outre, l'ISU produit de très nombreux documents qui sont rendus publics sur son site, sans être comptés parmi les publications : les documentations techniques (manuels d'instruction, questionnaires) ; la diffusion des résultats des « enquêtes courantes » sur l'alphabétisme ou les sciences et technologies ; des fiches d'information dans les domaines de l'éducation, de l'alphabétisme, de la science et de la technologie.
- 69) Un seul rapport est publié régulièrement depuis 2002 par l'ISU : le recueil annuel de données mondiales sur l'éducation. Pour le reste, la politique de publications de l'ISU apparaît comme relativement erratique. Ainsi, l'ISU n'a pas développé de collections pérennes de documents. Après avoir publié des « rapports régionaux » (2001–2003), puis une série de « documents de travail » (2004–2007), il a lancé une série de « documents techniques » (2009).
- 70) Cette absence de continuité dans la politique éditoriale a pu nuire à la visibilité de l'action de l'Institut. Dans le cadre de la stratégie à moyen terme 2008–2013, il a fait de l'amélioration de la qualité des données sa première priorité. Cela l'a conduit à remplacer les « documents de travail » par des « documents techniques » produits en interne qui fournissent des informations détaillées sur la méthodologie suivie par l'ISU. Leur public principal est la communauté universitaire.
- 71) Au total, la politique de publication de l'ISU est insuffisamment lisible et ne confère pas une visibilité suffisante à certaines productions, comme le résultat des « enquêtes

³² C'est-à-dire de documents qui ont vocation à être publiés en format papier et dotés d'un numéro ISBN.

courantes ». En outre, l'ISU doit développer davantage les publications à destination des décideurs politiques. La refonte du site internet devrait rendre plus accessibles et mieux identifiées les différentes productions de l'ISU.

Recommandation n° 8 : mieux articuler communication électronique et publications imprimées, rendre plus visibles les résultats des travaux de l'ISU (notamment des enquêtes courantes) et stabiliser sur le moyen terme sa politique éditoriale.

8) Le positionnement de l'ISU

1. L'ISU ET L'UNESCO

- 72) D'après ses statuts (art. II), l'ISU jouit de l'autonomie fonctionnelle nécessaire à la réalisation de ses objectifs. Ses activités doivent cependant être conformes aux décisions de la Conférence générale et du Conseil exécutif de l'UNESCO.
- 73) Six des douze membres du conseil de direction de l'ISU sont nommés par la Conférence générale de l'UNESCO. En revanche, le secrétariat de l'UNESCO n'est pas représenté au conseil d'administration. Cette situation est de nature à prévenir les risques de conflit d'intérêts selon les membres du conseil d'administration. Le Président du conseil d'administration a pris toutefois l'habitude d'inviter un représentant de la Directrice générale à participer aux réunions du conseil.
- 74) Au niveau technique, les sections de l'ISU entretiennent des relations de travail étroites avec les secteurs de programme de l'UNESCO tant pour la préparation de rapports communs que pour le développement des nouvelles activités de l'ISU.

2. L'ISU ET LES AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

- 75) Le Conseil exécutif de l'UNESCO avait décidé en 2000³³ que l'ISU devait « être principalement le centre d'un réseau fonctionnant en liaison étroite et active avec les grandes institutions nationales et internationales de statistique, notamment celles des pays en développement ». Parallèlement, l'Institut devait poursuivre ses relations fonctionnelles avec les organismes chargés de recueillir et d'analyser les données pertinentes. Les pays développés ont créé leurs propres systèmes de collecte de données régionales dans le cadre de l'OCDE et d'Eurostat.
- 76) Afin d'éviter aux pays de soumettre leurs données plusieurs fois aux différents organismes, un accord a été conclu entre l'ISU, l'OCDE et Eurostat (accord dit UOE) pour l'échange des données à travers la mise en place d'un questionnaire commun. Pour l'Amérique Latine et les Caraïbes, les données de l'ISU alimentent le projet régional sur les indicateurs de l'éducation financé par l'Organisation des États américains. En outre, dans un proche avenir, l'Organisation des États ibéro-américains pour l'Éducation, la Science et la Culture devrait assurer le suivi des indicateurs relatifs au programme « *Metas Educativas 2021* » (Objectifs de l'éducation).
- 77) L'ISU entretient aussi des relations avec des structures régionales africaines telles l'organisation internationale AFRISTAT à Bamako, l'observatoire de l'Union Africaine à Kinshasa et l'Agence de développement de l'éducation en Afrique (ADEA) située à Tunis.
- 78) En tant que responsable de la collecte des données sur l'éducation au niveau international, l'ISU a conclu des accords pour fournir des données sur l'éducation destinées à des publications de la Banque Mondiale (*World Development Indicators*), du PNUD (*Human Development Report*), de l'UNICEF (*The State of the World's Children*) et des Nations Unies sur les objectifs du Millénaire pour le développement.

³³ 159 EX/Décision 8.2 de mai 2000.

- 79) L'ISU exploite les données économiques de la Banque mondiale et les données démographiques de la division de la population des Nations Unies. La Banque mondiale a d'ailleurs entrepris, en collaboration avec l'ISU, de généraliser aux statistiques sur l'éducation le cadre d'évaluation de la qualité des statistiques³⁴ créé par le FMI.
- 80) Depuis juin 2010, l'ISU fait partie du conseil d'administration de « PARIS 21 », « Partenariat dans les statistiques pour le développement au XXI^e siècle »³⁵, qui a pour but d'aider les pays à concevoir et mettre en œuvre des stratégies nationales pour le développement et l'utilisation des données statistiques, afin de contribuer à la réduction de la pauvreté notamment dans les pays en développement.
- 81) Ces différents éléments montrent que l'ISU joue un rôle moteur et fédérateur dans son domaine d'activité, conformément à la mission qui lui a été impartie.

Observations de la Directrice générale :

La Directrice générale remercie le Commissaire aux comptes de son rapport d'audit sur l'Institut de statistique, dont elle relève l'utilité.

Elle accepte toutes les recommandations qui y sont formulées, notamment celles qui doivent être appliquées à l'échelon central, et elle fera rapport sur l'état d'avancement de leur application selon la procédure habituelle.

³⁴ *Data Quality Assessment Framework – DQAF.*

³⁵ *Partenariat dans les statistiques pour le développement au XXI^e siècle (Paris 21).*



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

Conseil exécutif
Cent quatre-vingt-sixième session

186 EX/30
Partie II

PARIS, le 18 avril 2011
Original anglais/français

Point 30 de l'ordre du jour provisoire

NOUVEAUX AUDITS DU COMMISSAIRE AUX COMPTES

PARTIE II

RAPPORT D'AUDIT DU BUREAU DE L'UNESCO À JAKARTA

Résumé

Conformément à l'article 12.4 du Règlement financier, le Commissaire aux comptes présente son rapport d'audit sur le Bureau de l'UNESCO à Jakarta.



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



Rapport d'audit sur le Bureau de l'UNESCO à Jakarta

Sommaire

I.	INTRODUCTION	1
1.	Présentation du Bureau	1
2.	L'audit du Bureau	1
II.	LES MOYENS ET L'ORGANISATION DU BUREAU	2
A.	Les ressources et les emplois	2
1.	Les ressources du budget ordinaire.....	2
2.	Les ressources extrabudgétaires.....	2
3.	Les dépenses de fonctionnement courant.....	2
4.	Les frais de mission	3
5.	Les engagements de dépenses non liquidés.....	3
B.	La gestion des locaux.....	3
C.	Les moyens matériels du bureau et la gestion du parc automobile.....	4
1.	Les matériels	4
2.	Le parc automobile et son utilisation.....	4
D.	Les contrats de service	5
E.	Le personnel.....	5
1.	La gestion des effectifs	5
2.	La mobilité du personnel professionnel	6
3.	Les vacances de postes.....	6
4.	Les dépenses de personnel sur ressources extrabudgétaires	6
F.	Les consultants.....	7
1.	Les consultants individuels : procédures	7
2.	Les contrats d'honoraires.....	7
III.	LES PROJETS MIS EN ŒUVRE PAR LE BUREAU DE JAKARTA	8
A.	La répartition des budgets par secteurs	8
1.	Le budget ordinaire	8
2.	Les ressources extrabudgétaires.....	8
B.	Les activités du bureau pour la science	10
1.	Les enjeux de la Science dans la région Asie et Pacifique	10
2.	L'eau, l'écologie et l'environnement.....	10
3.	Le Centre d'information sur les tsunamis et le programme de réduction des risques de catastrophes.....	11
4.	Sciences fondamentales et sciences de l'ingénieur	11
5.	Sciences pour la société	12
C.	Les activités du bureau multipays	12
1.	Éducation	12
2.	Sciences humaines	12
IV.	OBSERVATIONS TRANSVERSALES SUR LES ACTIVITÉS	13
A.	L'Évaluation des programmes.....	13
B.	La visibilité du Bureau régional et du Bureau multipays	13
C.	L'importance de l'antenne de dili.....	13
D.	Les relations extérieures du bureau	13
1.	Relations avec les commissions nationales pour l'UNESCO	13
2.	Relations avec les autres agences	14
3.	Relations avec les bailleurs de fonds.....	14
E.	Le bureau de Jakarta et le processus de reforme.....	14
V.	REMERCIEMENTS	15

I. INTRODUCTION

1. Une équipe de deux auditeurs externes s'est rendue du 25 octobre au 5 novembre 2010 au Bureau de l'UNESCO à Jakarta (Indonésie) en application de l'article 12, alinéa 4, du règlement financier.

1. Présentation du Bureau

2. Dès 1951, l'UNESCO avait installé à Jakarta un bureau de terrain pour la coopération dans les sciences en Asie du Sud-Est. Il est devenu le Bureau régional pour la science et la technologie en Asie du Sud-Est en 1967, puis le Bureau de l'UNESCO à Jakarta en 2001 dans le cadre de la réorganisation des unités hors siège de l'Organisation.

3. Le Bureau de Jakarta a donc une double dimension : Bureau régional des sciences pour l'Asie et le Pacifique, soit un ensemble de 48 pays, et bureau multipays pour cinq pays : l'Indonésie, la Malaisie et les Philippines depuis 2001, et après leur adhésion à l'UNESCO, le Timor-Oriental (2002) et Brunei Darussalam (2005).

4. En 2009, le Bureau de Jakarta était le deuxième des quatorze bureaux d'Asie par son budget ordinaire (6,01 M\$), après celui de Bangkok (13,7 M\$)¹. Dans l'ensemble des 51 bureaux de l'UNESCO, le Bureau de Jakarta se situe en septième position par son budget décentralisé². Des cinq bureaux pour les sciences (Jakarta, Le Caire, Montevideo, Nairobi et Venise), il est le quatrième pour le budget ordinaire et le troisième pour les ressources extrabudgétaires.

2 L'audit du Bureau

5. Le Bureau a fait l'objet d'un rapport du Service d'évaluation et d'audit (IOS) en 2003, dont les recommandations ont été mises en œuvre. Trois objectifs stratégiques de programme ont été examinés par la section de l'évaluation d'IOS depuis 2008³.

6. L'audit du Commissaire aux comptes a porté sur les moyens et les ressources du Bureau, sa stratégie, les projets et les activités mises en œuvre.

7. Les auditeurs ont eu des entretiens avec le directeur du Bureau et les responsables des secteurs éducation, culture, communication-information et sciences ainsi qu'avec le nouveau chef de l'antenne de Dili. Il faut souligner que le Bureau n'a pas eu d'attaché d'administration pendant un an. Hors du Bureau, l'équipe d'audit a rencontré le président et le secrétaire général de la Commission nationale indonésienne pour l'UNESCO, le Coordinateur résident de l'ONU en Indonésie, le président et le directeur général de l'Institut indonésien de recherche (LIPI). Les auditeurs ont fait deux visites de terrain pour examiner des projets soutenus par l'UNESCO : le Centre de prévention des tsunamis et une initiative locale de tri des déchets à Banjarsari, dans la banlieue de Jakarta.

8. L'audit a été réalisé dans des conditions particulières en raison de la survenance durant les deux semaines de l'audit d'inondations bloquant Jakarta, de l'éruption du volcan Merapi et du tremblement de terre suivi d'un tsunami frappant les îles Mantawai.

9. Les auditeurs ont apprécié la coopération du personnel du Bureau. Leurs constatations provisoires ont fait l'objet de réponses écrites et de discussions avec le Bureau.

¹ Source : rapport sur la stratégie de décentralisation (182 EX/6 Partie II), annexe II.

² Derrière ceux de Bangkok, Dakar, Beyrouth, Nairobi, Santiago et Montevideo.

³ Objectifs stratégiques de programme n° 3 (juillet 2009), n° 5 (juin 2010) et n° 14 (décembre 2008).

II. LES MOYENS ET L'ORGANISATION DU BUREAU

A Les ressources et les emplois

1 Les ressources du budget ordinaire

10. Les ressources tirées du budget ordinaire par le Bureau de Jakarta sont passées de 1,9 M\$ en 2006-2007 à 2,3 M\$ en 2008-2009⁴. La progression s'est poursuivie pour le 35^e biennium avec 2,79 M\$ en 2010-2011⁵.

11. Le nombre d'activités conduites par biennium est resté stable à hauteur de 39. Leur montant moyen est passé de 37,5 K\$ à 50,5 K\$, conformément aux instructions du Siège sur la taille critique des activités et à la stratégie du Bureau. Le budget de fonctionnement est réparti en 10 activités.

2. Les ressources extrabudgétaires

12. Le volume des ressources correspondant aux projets en cours a été relativement stable de 2002 à 2006 (excepté en 2005 en raison des dons après le tsunami) mais il a augmenté à partir de 2007. Le rapport entre le budget ordinaire et les ressources extrabudgétaires était de 2002 à 2007 de 1 à 2,3. Il est passé à 3,75 dans la période 2008-2011.

13. Au total, les ressources extrabudgétaires disponibles en début d'année étaient trois fois plus importantes que les dotations du programme ordinaire en 2008 et 2009. Elles sont quatre fois plus importantes en 2010. Toutefois, les dépenses annuelles restent comprises entre 2,1 M\$ et 2,3 M\$.

**Tableau n°1 : Les allocations et les dépenses sur ressources extrabudgétaires
(en dollars des États-Unis)**

	2008	2009	2010 (à fin octobre)
Allocations	3 698 423	3 312 663	4 153 663
Décaissements	2 138 638	2 296 120	2 285 276
Taux d'exécution	58 %	69 %	55 %

Source : Commissaire aux comptes d'après les données du Bureau de Jakarta

14. Le développement des ressources extrabudgétaires est un axe important de la stratégie définie par le Bureau dans un plan régional pour la science (2010-2013), qui s'appuie aussi sur les documents de programmation établis pour l'Indonésie, les Philippines et le Timor-Oriental (voir infra). Les taux d'exécution des ressources extrabudgétaires font l'objet d'observations dans la partie III du présent rapport.

3. Les dépenses de fonctionnement courant

15. Le budget consacré aux frais de fonctionnement est resté stable entre le 34^e biennium (2008-2009) (838 K\$) et le 35^e (2010-2011) (830 K\$). Ces dépenses sont portées par dix activités au sein du budget. Comme la sécurité est désormais intégrée dans l'enveloppe budgétaire allouée, il y a eu en réalité réduction du budget 2010 de 0,1 M\$. Il est donc nécessaire d'être vigilant sur l'évolution des charges à financer.

16. D'autres dépenses de fonctionnement sont financées sur ressources extrabudgétaires : frais de mission et achat d'équipements de bureau, Il ressort des sondages effectués sur le programme

⁴ 2,45 M\$ avec les dépenses de sécurité, auparavant directement financées par le Siège.

⁵ Avec deux créations de postes (P-3).

ECHO⁶ que l'UNESCO fait généralement don de ces équipements aux autorités locales dans le cadre d'une convention, afin de les aider à poursuivre le projet. L'établissement de ces conventions est une bonne pratique⁷.

4. Les frais de mission

17. Le budget des missions s'était élevé lors du biennium 2008-2009 à 485 K\$. De septembre 2009 à septembre 2010, le montant des missions a été de 255 K\$ pour 235 voyages⁸, soit un montant moyen de 1 085 \$. Les missions représentent plus de 10 % du budget ordinaire pour l'ancienne Unité « Régions côtières et petites îles » (sciences pour la société). En revanche, l'utilisation fréquente de l'équipement de visioconférence est un point positif.

18. Les dispositions du manuel administratif ne sont toutefois pas systématiquement respectées, qu'il s'agisse du délai de présentation des demandes d'ordres de mission avant le départ ou du délai de production du rapport de mission.

Recommandation n°1 : mieux respecter les dispositions du manuel administratif relatives aux missions en ce qui concerne le délai de présentation des demandes d'ordre de mission et le délai de production du rapport de mission.

5. Les engagements de dépenses non liquidés

19. Les engagements de dépenses non liquidés (ULO⁹) augmentent sur la période 2008-2010.

Tableau n°2 : Évolution des engagements non liquidés (en dollars des États-Unis)

	2008	2009	2010 (au 31 octobre)
Dépenses	2 138 638	2 296 120	2 285 276
Montant ULOs	242 181	350 011	440 161
TOTAL	2 380 819	2 646 131	2 725 437
ULO⁹ / Total des dépenses	10 %	13 %	16 %

Source : Commissaire aux comptes d'après les données du Bureau.

20. Les sondages réalisés sur les engagements non liquidés en 2009 et 2010 ont fait apparaître que les engagements non liquidés n'étaient pas suffisamment justifiés. Plusieurs erreurs ont été constatées notamment dans les contrats de personnel. D'après le Bureau, elles seraient liées en partie au nouveau système d'information et à l'absence d'attaché d'administration pendant une grande partie de la période.

Recommandation n°2 : s'assurer que l'engagement de la dépense est justifié lors de son intégration dans le système d'information et que le contrôle est réalisé a posteriori.

B. La gestion des locaux

21. Après les attentats à la bombe de 2002, le Bureau de l'UNESCO, qui se situait au sein du complexe immobilier de l'ONU, a été déplacé pour des raisons de sécurité. Il est installé depuis 2003 dans une maison privée qui fut la résidence de l'ambassadeur d'Allemagne. La surface totale

⁶ Aide humanitaire de la Commission européenne.

⁷ Voir 185 EX/25, Partie II, paragraphes 29-30.

⁸ Coût total (budget ordinaire et ressources extrabudgétaires).

⁹ *Unliquidated Obligations*.

de l'emprise est de 1 649 mètres carrés et la surface du bâtiment est de l'ordre de 900 m². Le bail a été signé pour trois ans avec un loyer mensuel de 5 500 \$. Le bail a été renouvelé en 2006 pour deux ans.

22. En raison de l'augmentation du nombre des projets extrabudgétaires du Bureau, l'effectif du Bureau est passé de 59 agents en 2003 à 71 en 2005, avant de revenir à 66 collaborateurs présents en 2010. Deux étages d'une maison attenante appartenant au même bailleur, soit près de 1 000 mètres carrés, ont été loués en décembre 2005¹⁰. Plusieurs avenants ont étendu la durée de la location jusqu'à 2012 pour les deux bâtiments, à loyers inchangés. Les locaux sont entièrement occupés. Ils pourraient apparaître exigus si la stratégie affichée pour le développement des ressources extrabudgétaires se réalisait.

C. Les moyens matériels du bureau et la gestion du parc automobile

1. Les matériels

23. Le Bureau dispose d'un inventaire physique annuel qui distingue les biens propres et les biens acquis dans le cadre de projets. L'inventaire pour 2009 ne comprend toutefois que les biens acquis au cours de l'année 2009 alors que le Siège avait demandé un inventaire physique exhaustif de tous les biens utilisés au 31 décembre 2009. En réalité, l'inventaire correspond à une compilation annuelle regroupant l'ensemble des achats de chaque année. Il n'est pas signé. Il est nécessaire que l'attaché d'administration (AO) et le responsable de secteur interprètent de la même manière la notion d'enregistrement et de contrôle.

24. L'inventaire n'est pas actualisé annuellement : les biens qui sont réformés ne sont pas retirés de l'inventaire. Par exemple, des ordinateurs anciens réformés et mis en vente figurent toujours sur l'inventaire.

25. Un contrôle a été fait sur un échantillon de 30 ordinateurs et imprimantes (sur un total de 74 ordinateurs et de 34 imprimantes). Quatre n'ont pas d'étiquette, dont un des quatre ordinateurs portables mis à la disposition de la Direction. Il n'est donc pas possible de les retrouver dans l'inventaire.

26. Il existe un plan d'achat annuel réalisé à la fin de chaque année en prévision des besoins de l'année suivante, mais il n'est pas respecté. En effet, le bureau achète du matériel tout au long de l'année en fonction des demandes des services. Un regroupement des commandes pourrait permettre d'obtenir de meilleurs prix.

Recommandation n°3 : réaliser un inventaire physique permettant un suivi annuel des matériels disponibles et organiser un plan d'achat.

2. Le parc automobile et son utilisation

27. Le Bureau de Jakarta dispose de trois véhicules à la disposition du directeur et de son équipe pour une utilisation officielle, une limousine et deux « minivans ». Un véhicule 4x4 et une motocyclette sont également affectés à l'antenne de Dili. Même si les journaux d'utilisation ne mentionnent pas une utilisation simultanée très fréquente, deux minivans sont nécessaires en raison des conditions de circulation difficiles à Jakarta et de l'absence de système de transport en commun.

28. Le kilométrage moyen parcouru chaque année par chaque automobile est inférieur à 10 000 kilomètres. L'entretien des véhicules est effectué selon les préconisations des

¹⁰ Loyer de 2 500 \$ la première année et de 3 000 \$ à compter de la deuxième.

constructeurs. Les journaux d'utilisation des véhicules de Jakarta et Dili sont correctement tenus même si quelques fiches mensuelles ne sont pas signées¹¹.

D. Les contrats de service

29. Sur les 68 contrats de service qui ont été passés en 2010, 11 ont été sélectionnés pour examen.

30. Un seul de ces 11 contrats a fait l'objet d'une mise en concurrence préalable auprès d'au moins deux ou trois entreprises. Cette situation est contraire à la disposition du chapitre 10 du manuel administratif¹², qui prévoit que « *la mise en concurrence est le gage d'achats efficaces, équitables et transparents* ». Les justifications données font référence dans la majorité des cas au caractère spécifique du projet ou au fait que l'entreprise a déjà travaillé avec l'UNESCO. Il est indispensable de mieux appliquer les règles de transparence et d'ouverture des activités de l'institution. La même remarque a été faite pour les contrats de consultants (voir infra).

E. Le personnel

31. En octobre 2010, l'organigramme du bureau de Jakarta fait apparaître 66 emplois¹³. Le secteur des sciences emploie à lui seul près de la moitié du personnel (30 personnes). Comme le bureau accueille en permanence cinq à six stagiaires, l'effectif présent dans les locaux est supérieur à 70 personnes.

Tableau n°3 : Évolution de l'effectif présent au Bureau de Jakarta par catégories budgétaires

	2008	2009	2010 ¹⁴
Budget ordinaire			
Personnel professionnel	12	12	12
Personnel local	10	11	11
Personnel temporaire ¹⁵	20	18	20
Financements extrabudgétaires			
Personnel professionnel	4	3	2
Personnel local	0	0	0
Personnel temporaire	18	23	21
TOTAL	64	67	66
Extrabudgétaire / total	34 %	38 %	35 %

Source : Commissaire aux comptes à partir des données du Bureau de Jakarta.

1. La gestion des effectifs

32. Les effectifs du Bureau de Jakarta ont été globalement stables sur la période examinée. Cette stabilité concerne toutes les catégories de personnel.

33. Un contrôle aléatoire n'a pas fait apparaître de lacune dans la tenue des dossiers.

¹¹ Sept sur la période examinée.

¹² Chapitre 10, point 10.2, paragraphe 3.2, b, (i).

¹³ En incluant les postes vacants.

¹⁴ Au 1^{er} octobre 2010.

¹⁵ Accords de service spécial (SSA) et contrats de service (SC).

2. La mobilité du personnel professionnel

34. Dans le département des sciences, deux professionnels ont largement dépassé la durée normale d'affectation prévue au chapitre 5 du manuel des ressources humaines (quatre à cinq ans)¹⁶, puisqu'ils sont présents depuis plus de sept ans et plus de dix ans respectivement. Afin de favoriser les échanges d'expérience entre les différentes unités de l'UNESCO, l'application du principe de mobilité est déterminante.

Recommandation n°4 : favoriser la mobilité des personnels professionnels du Bureau présents au-delà de 6 ans.

3. Les vacances de postes

35. L'encadrement du Bureau par le personnel international n'est pas complet. À la date de l'audit, un quart des postes de personnel professionnel étaient vacants (cinq postes), dont le poste d'attaché d'administration depuis le mois de janvier 2010. L'attaché d'administration recruté était sur place pour une mission temporaire, mais il n'a pris officiellement son poste qu'au mois de janvier 2011. Deux postes de spécialistes de programme étaient inoccupés dans les secteurs des sciences naturelles (celui de responsable de l'unité des sciences fondamentales) et des sciences humaines (fonctionnaire recruté mais pas encore présent). Le poste de responsable de la communication et information, occupé auparavant par un administrateur national (NOA¹⁷), était également vacant. Il doit être prochainement transformé en poste de professionnel. Le poste de responsable de l'antenne de Dili était lui aussi vacant, mais le recrutement est achevé. Le Bureau a indiqué que les procédures suivaient leur cours.

36. Ces vacances de postes ne sont toutefois ni exceptionnelles ni temporaires. Le Bureau a connu des vacances de postes sur de longues durées entre 2008 et 2010. Par exemple, le poste de spécialiste pour l'unité écologie/environnement et de directeur adjoint du Bureau est resté inoccupé pendant 17 mois ; celui de spécialiste de programme pour l'éducation l'a été pendant 24 mois ; celui de spécialiste de programme pour les sciences sociales pendant 19 mois. La durée moyenne de vacance a été de 12,4 mois pendant la période examinée.

37. Ces difficultés tiennent notamment aux délais constatés dans la procédure de recrutement. L'absence de visibilité sur l'état d'avancement du processus de recrutement par le siège doit également être notée, car elle nuit à la gestion des activités sur place.

38. 15 postes occupés par du personnel local et gérés par le Bureau de Jakarta ont également été vacants pendant les années 2008 et 2009. Mais la durée moyenne de vacance est très inférieure (2,7 mois).

Recommandation n°5 : accélérer le processus de recrutement du personnel international, en lien avec le Siège qui doit mieux informer le Bureau sur l'avancement du processus.

4. Les dépenses de personnel sur ressources extrabudgétaires

39. Le nombre d'engagements de durée limitée (EDL/ALD¹⁸) s'élevait à quatre en 2008. En 2010, le seul poste d'ALD est celui du chef de l'antenne de Dili (ALD/P-4).

¹⁶ SDA (Standard Duration of Appointment) prévue pour la fonction publique internationale pour les affectations en Indonésie (« duty station » classée en catégorie A). Manuel des ressources humaines de l'UNESCO- chapitre 5 (Recruitment, Promotion, Transfer, Geographical and inter-agency Mobility), point (item) 5.11 (Mobilité géographique), paragraphe 9.

¹⁷ National Administrative Officer.

¹⁸ Appointment of Limited Duration (ALD).

40. Les contrats d'accords de service spécial (ASS/SSA¹⁹) sont utilisés conformément à la réglementation et ne servent pas à financer des postes permanents.

41. Environ un tiers du personnel permanent du Bureau de Jakarta est financé sur projets extrabudgétaires (personnel professionnel et surtout local). La proportion est de 100 % pour le programme de réduction des risques de catastrophes. L'évaluation précitée de l'objectif stratégique de programme 5 a recommandé la création d'un poste d'administrateur national dans cet important secteur d'activité.

F. Les consultants

1. Les consultants individuels : procédures

42. Le nombre et le volume des contrats sont en hausse en 2009, tant sur le programme régulier (21 contrats pour un coût total de 172 285 \$)²⁰ que sur les fonds extrabudgétaires (neuf contrats pour un coût total de 65 230 \$)²¹.

43. Pendant la période contrôlée, les consultants individuels ont tous été recrutés pour des périodes inférieures à 12 mois.

44. D'après une vérification sur pièces du Bureau de Jakarta conduite par le Bureau de la gestion financière (BFM) avant la mission, près de 50 % des contrats ne donnent pas lieu à mise en concurrence, contrairement aux prescriptions du manuel administratif. Un contrôle aléatoire sur un échantillon de six dossiers complets a montré que quatre de ces dossiers n'avaient pas fait l'objet d'une mise en concurrence. Les justifications présentées²² peuvent expliquer le choix du contractant retenu mais elles n'excusent pas l'absence de mise en concurrence.

45. Les dossiers sont dans l'ensemble bien tenus. Lorsqu'une mise en concurrence a eu lieu, les raisons du choix sont clairement exposées. Les fiches d'évaluation sont remplies mais l'évaluation se limite souvent à cocher les cases prévues ; les remarques sont rares et stéréotypées.

46. Le Bureau ne dispose pas d'une base de données internet avec les *curriculum vitae* comme préconisé par le manuel administratif. Elle lui permettrait pourtant d'élargir le vivier des consultants.

Recommandation n°6 : constituer une base de données des consultants sur Intranet, qui pourrait être rendue accessible aux agences des Nations Unies œuvrant dans les mêmes domaines.

2. Les contrats d'honoraires

47. Le Bureau de Jakarta a conclu 15 contrats d'honoraires en 2008 (242 991 \$) et 26 en 2009 (325 108 \$).

48. Les dossiers tenus par l'administration ne contiennent pas systématiquement la fiche d'évaluation.

49. L'absence de mise en concurrence, lorsque celle-ci n'a pas eu lieu, ne fait souvent l'objet que de justifications stéréotypées : volonté de travailler avec la personne la plus expérimentée, expérience antérieure, impossibilité d'évaluer objectivement la proposition. Ici encore, ces raisons

¹⁹ Special Service Agreements (SSA).

²⁰ En 2008, 3 contrats pour un montant total de 28 082 \$.

²¹ Quatre contrats en 2008 (37 062 \$).

²² Par exemple, l'expérience du candidat retenu.

peuvent justifier le choix d'un contractant mais elles ne justifient pas l'absence de mise en concurrence.

Recommandation n°7 : privilégier la mise en concurrence en matière de recours aux contrats de consultants, aux contrats d'honoraires et aux contrats de service comme le prévoit le manuel administratif.

III. LES PROJETS MIS EN ŒUVRE PAR LE BUREAU DE JAKARTA

A. La répartition des budgets par secteurs

1. Le budget ordinaire

50. Le budget ordinaire du Bureau de Jakarta est passé de 2,45 M\$ durant le biennium 2008-2009²³ à 2,79 M\$ pour le présent biennium (+ 14 %). Pour les crédits liés aux activités, l'augmentation est de 34 % (de 1,46 M\$ à 1,96 M\$).

51. Pour le biennium 2010-2011, le secteur des sciences naturelles et exactes bénéficie de 40,7 % des crédits de l'ensemble des programmes (0,785 M\$). Le secteur des sciences est réparti en cinq unités : hydrologie et géologie (363 K\$), premier budget du secteur, sciences fondamentales (133 K\$), ingénierie et technologie scientifique (83 K\$), écologie et environnement (80 K\$) et sciences sociales (20 K\$), auxquelles s'ajoute le programme de prévention des risques de catastrophes (100 K\$).

52. Le secteur de l'éducation bénéficie de 40 % des crédits inscrits au programme ordinaire (782 K\$) soit à peu près le même montant que le secteur des sciences naturelles. La hausse enregistrée pour ce secteur du 34^e biennium au 35^e (+74 %) est plus élevée que la hausse moyenne du Bureau. Elle s'explique par la création d'une nouvelle activité dans l'éducation à l'environnement et souligne la volonté de mettre l'accent sur cette priorité.

53. Le troisième secteur par le montant des crédits est celui de la communication et de l'information (197 K\$). Le quatrième secteur est la culture (137 K\$). Le cinquième est celui des sciences humaines et sociales (60 K\$).

2. Les ressources extrabudgétaires

54. Les ressources extrabudgétaires ont augmenté de 12 % entre 2008 et 2010.

55. En 2008-2009, plus de 67 % des fonds extrabudgétaires ouverts correspondent à des projets du secteur des sciences, loin devant les secteurs de l'éducation (26 %), de la culture (4 %), des sciences humaines et sociales (2 %) et de la communication et de l'information (moins de 1 %).

56. Dans le biennium 2010-2011, la priorité donnée aux projets scientifiques s'accroît. En effet, près de 78 % des fonds extrabudgétaires ouverts correspondent à des projets dans ce secteur. Les projets relatifs à l'éducation représentent 20 % des fonds extrabudgétaires et ceux de la culture 2 %.

57. Le taux d'exécution des ressources extrabudgétaires est en moyenne de 63 % sur le biennium 2008-2009. Si les engagements non liquidés (ULO) à la fin du biennium sont intégrés dans le calcul, le taux d'exécution atteint 71 %.

²³ En réintégrant la dotation « Sécurité » dans le budget 2008-2009 (voir supra).

**Tableau n°4 : Évolution des taux d'exécution des ressources extrabudgétaires
(en millions de dollars et en pourcentages) 2008-2010**

	2008	2009	2010 (à fin octobre)
Allocations	3 698 423	3 312 663	4 153 663
Dépenses	2 138 638	2 296 120	2 285 276
Taux d'exécution	58 %	69 %	55 %
Montant ULOs	242 181	350 011	440 161
TOTAL	2 380 819	2 646 131	2 725 437
Taux d'exécution	64 %	80 %	66 %

Source : Commissaire aux comptes d'après des documents de l'administration.

58. Une corrélation négative apparaît entre le montant des ressources disponibles par secteur et la consommation des crédits : plus les ressources sont importantes, moins le taux d'exécution est élevé. Le Bureau met en avant les différences dans les échéanciers de paiement.

**Tableau n°5 : Taux d'utilisation des ressources extrabudgétaires par secteur
2008-2010 (hors engagements non liquidés)**

	2008	2009	2010 (à fin octobre)
Éducation	50 %	93 %	84 %
Sciences naturelles	67 %	65 %	47 %
Sciences sociales	0 %	110 %	0 %
Culture	25 %	77 %	97 %
Communication	62 %	83 %	14 %
Ensemble	58 %	69 %	55 %

Source : Commissaire aux comptes d'après des documents de l'administration.

59. La corrélation s'observe dans le secteur de l'éducation²⁴. L'Unité des sciences présente un profil régulier de dépenses. Le secteur des sciences humaines n'a dépensé aucune de ses ressources en 2008 et 2010, sans doute en raison de la vacance du poste de responsable du service.

60. Le Bureau de Jakarta bénéficie actuellement de 41 projets extrabudgétaires. Mais, à la fin de l'année 2010, 26 de ces projets seront fermés aux termes des contrats avec les bailleurs de fonds. Cela aura deux conséquences : les crédits non utilisés ne pourront plus être reportés ; le Bureau de Jakarta ne gèrera plus à compter de 2011 que 15 projets ouverts pour la période 2011-2013.

Recommandation n°8 : améliorer le taux d'exécution des ressources extrabudgétaires, notamment en mettant en œuvre un système de compte-rendu rigoureux de l'utilisation par secteur des ressources extrabudgétaires.

²⁴ 1,4 M\$ de ressources en 2008, 430 K\$ en 2009 et 813 K\$ en 2010.

B. Les activités du bureau pour la science

1. Les enjeux de la Science dans la région Asie et Pacifique

61. Avec près de quatre milliards d'habitants, les enjeux de la région Asie et Pacifique sont majeurs. Les thèmes stratégiques prioritaires sont l'eau, le changement climatique et les ressources naturelles, l'éducation scientifique et la prévention des catastrophes²⁵.

62. La période examinée par l'audit recouvre deux phases. Dans une première phase (2008-2009), qui correspond au 34^e biennium, la gestion des programmes scientifiques est marquée par leur cloisonnement entre différents secteurs.

63. Dans la seconde phase (2010-2013), l'objectif est de développer un programme scientifique cohérent et transversal. Le plan régional stratégique (2010-2013) a identifié quatre programmes intégrateurs (*flagship programmes*), soutenus notamment par le fonds-en-dépôt du Japon (JFIT) pour un montant d'environ un million de dollars par an et pouvant mobiliser plusieurs agences de l'ONU. Ils portent sur la gestion durable des ressources en eau²⁶, les réserves de la biosphère²⁷, le renforcement de l'éducation à la technologie, à l'ingénierie et à la science²⁸, enfin l'éducation en matière de catastrophes naturelles et de changement climatique²⁹.

64. L'objectif affiché est la « transversalité accompagnée ». Cette stratégie soulève toutefois une double interrogation : sur la capacité du Bureau de l'UNESCO à Jakarta à dépenser ces fonds, dans la mesure où le taux d'exécution des projets extrabudgétaires est de 63 % (71 % avec les ULOs) ; et sur sa capacité à faire appel à des grands projets transnationaux, étant rappelé que les dépenses annuelles sur ressources extrabudgétaires sont de l'ordre de 2,3 à 2,5 M\$ tous programmes confondus.

2. L'eau, l'écologie et l'environnement

65. Le Bureau régional comprend cinq unités scientifiques, dirigées chacune par un spécialiste de programme. L'unité des sciences de l'eau met en œuvre huit programmes (cinq portés par le budget ordinaire et trois sur des ressources extrabudgétaires). Le sujet de la connaissance de la ressource et de la gestion de l'eau au niveau de la Région est essentiel en raison des crues et des questions de pollution et de potabilité de l'eau. Le Bureau travaille sur la gouvernance de la gestion de l'eau avec le Programme hydrologique international.

66. La zone du Bureau régional de Jakarta abrite 96 réserves de biosphère et 107 parcs. De 2005 à 2010, cinq projets ont été financés sur des ressources extrabudgétaires pour un montant de 1,8 M\$ (Espagne et Japon notamment). Ils ont eu des résultats positifs. À titre d'exemple, la reprise de discussions entre les différentes autorités nationales, locales et des parcs avec les habitants de l'île de Siberut à Sumatra a permis de débloquer une situation de tension autour de la zone protégée, et de parvenir à la signature d'un accord entre l'ensemble des partenaires.

²⁵ Rapport d'activité du Bureau régional de Jakarta.

²⁶ SWITCH-in-Asia (*Sustainable Water Management improves tomorrow's city health in Asia*).

²⁷ BREES (*Biosphere reserves for environmental and economic security - a climate change and poverty alleviation programme*).

²⁸ COMPETENCE (*Comprehensive programme to enhance technology, engineering and science education in Asia*).

²⁹ FORCE (*Fostering safer and resilient communities – a natural disaster and climate change education programme*).

3. Le Centre d'information sur les tsunamis et le programme de réduction des risques de catastrophes

67. À la suite du tremblement de terre et du tsunami du 26 décembre 2004, un programme de réduction des risques naturels a été développé par le Bureau de Jakarta, doté de 510 K\$ de fonds extrabudgétaires en 2009-2010 et de 100 K\$ provenant du budget ordinaire 2010-2011.

68. La région Asie et Pacifique est, en effet, très exposée aux catastrophes naturelles avec un impact considérable sur le développement humain³⁰. Pourtant, elle manque d'une évaluation régionale globale des catastrophes. Cette priorité forme l'un des quatre programmes intégrateurs régionaux du plan stratégique.

69. Le programme s'est développé autour de deux axes : le Centre d'information de Jakarta sur les tsunamis en collaboration avec la Commission océanographique intergouvernementale (COI) de l'UNESCO et l'élaboration de documents de sensibilisation et de préparation aux risques liés aux tsunamis.

70. Le Centre d'information sur les tsunamis a élaboré un modèle général de préparation des écoles contre les tsunamis, reposant sur des exercices d'évacuation applicables à tous les établissements. Les documents de sensibilisation développent le concept de préparation autonome et fournissent une grille d'évaluation du niveau de préparation des communautés locales. La première impression des brochures élaborées par le bureau de Jakarta, généralement en anglais et en indonésien, est financée sur les fonds de l'UNESCO. Les brochures sont ensuite distribuées aux organisations non-gouvernementales et aux autorités locales qui les utilisent et s'assurent de leur distribution. Les réimpressions sont financées par les partenaires de terrain.

71. L'évaluation de la qualité des brochures développées par le bureau de Jakarta est faite par le consortium pour l'éducation aux risques naturels.

72. L'évaluation de l'effectivité de la distribution des brochures est plus difficile. Il n'a pas été possible d'obtenir pendant l'audit des informations chiffrées sur le nombre d'écoles et d'enfants qui ont reçu des documents. Le Bureau a transmis des indications chiffrées en réponse aux constatations provisoires, et il a exposé qu'une première étude sur la réponse des écoles après le tremblement de terre du 30 septembre 2009 à Padang a fait ressortir un effet positif des actions de préparation aux catastrophes.

73. Pendant la mission d'audit, un séisme de magnitude 7,7 a frappé un archipel isolé en Indonésie et provoqué un tsunami. Malheureusement, aucune école ou communauté locale de l'archipel n'avait encore bénéficié du programme de réduction des risques naturels de l'UNESCO.

Recommandation n°9 : consolider le programme de réduction des risques, qui ne fonctionne qu'avec du personnel rémunéré sur ressources extrabudgétaires, par redéploiement des moyens au Bureau de Jakarta ou par décentralisation du Siège, et réfléchir à son évolution en lien avec les partenaires locaux.

4. Sciences fondamentales et sciences de l'ingénieur

74. Le poste de responsable de l'Unité des sciences fondamentales est vacant. L'intérim est assuré par le responsable de l'unité des sciences de l'ingénieur et de la technologie.

75. Un projet d'apprentissage à distance a été lancé depuis 2007 en partenariat avec l'Université Keio à Tokyo, le ministère de l'éducation d'Indonésie et le réseau d'éducation et de recherche d'Indonésie, des Philippines, de Malaisie et de Thaïlande.

³⁰ 4^e Conférence ministérielle régionale sur la prévention des catastrophes, tenue en République de Corée, Incheon (25-28 octobre 2010).

5. Sciences pour la société

76. Avant 2009, cette unité était uniquement chargée des régions côtières et des petites îles. Elle a évolué vers un mandat plus large et transversal. Son budget est de 20 K\$ pour le biennium 2010-2011.

77. Les projets sont à petite échelle mais intéressants. Le projet de la communauté de Banjarsari, fondé sur le tri des déchets, a débuté en 1996. L'apport de l'UNESCO s'est élevé au total à 5 K\$ sur plusieurs années. Le quartier, qui compte 250 maisons et environ 1 000 habitants, trie ses déchets et a monté un programme de formation. La visite de terrain a permis de constater la réalité de cet investissement, qui a réduit la pollution dans le quartier, et la mise en œuvre de projets éducatifs.

C. Les activités du bureau multipays

78. Parallèlement au mandat du Bureau régional pour les sciences et en lien avec celui-ci, le Bureau multipays met en œuvre les politiques de l'UNESCO en Indonésie, en Malaisie, aux Philippines, à Brunei-Darussalam et au Timor-Oriental.

1. Éducation

79. Le secteur de l'éducation a été doté pour le biennium 2008-2009 de 450 K\$ sur le budget ordinaire (six activités) et de 2,46 M\$ pour les projets extrabudgétaires (cinq projets). Pour le biennium 2010-2011, le budget ordinaire s'élève à 650 K\$ (six activités encore) et les prévisions de ressources extrabudgétaires sont identiques.

80. Un programme extrabudgétaire important, « communautés éducatives créatives pour les enfants » (CLCC)³¹, doté de 10 M\$ sur 10 ans³², a été mis en œuvre en collaboration avec l'UNICEF. Son approche était de favoriser le développement d'écoles autogérées, de les faire rayonner dans les communautés et d'impliquer davantage les parents. L'UNICEF conduisait l'action sur le terrain, notamment en assurant la formation des professeurs, et l'UNESCO avait la charge d'élaborer les documents de référence. Le programme a pris fin en août 2010. Mais cette coopération entre l'UNICEF et l'UNESCO pourrait servir d'exemple.

81. Un autre programme a été conduit sur les crédits du budget ordinaire au Timor-Oriental pour développer un système statistique sur l'éducation primaire³³ avec l'appui de l'Institut de statistique de Montréal (ISU). Le ministre de l'éducation du Timor-Oriental a fait connaître en novembre 2010 son intention d'adopter cet outil statistique, qui peut soutenir le développement du pays.

2. Sciences humaines

82. Le budget ordinaire de l'unité des sciences humaines a été de 30 K\$ pour le biennium 2008-2009 ; il est de 60 K\$ pour le biennium en cours. Le service dispose de ressources extrabudgétaires à hauteur de 150 K\$ pour les deux bienniums.

83. La longueur du processus de recrutement d'un nouveau responsable a handicapé l'activité du bureau dans ce secteur. L'unité n'a, en fait, pas eu d'activité en 2008 et 2010. Un recrutement vient d'être effectué.

³¹ *Creative learning communities for children.*

³² dont 1,93 M\$ pour le biennium 2008-2009.

³³ EMIS (*Education, Management and Information System*).

IV. OBSERVATIONS TRANSVERSALES SUR LES ACTIVITÉS

A. L'Évaluation des programmes

84. Les programmes et les missions font l'objet de comptes rendus. Toutefois, il manque des évaluations quantitatives et qualitatives chiffrées sur le nombre de personnes ayant bénéficié d'un projet ou sur les résultats concrets des actions engagées.

85. Sans doute est-il parfois difficile de mesurer l'impact spécifique du travail de l'UNESCO dans des évolutions qui dépendent de facteurs multiples. Toutefois, dans des domaines comme l'éducation, les procédures d'évaluation et de suivi sont connues, les méthodologies sont largement diffusées et constituent même une expertise au cœur du mandat de l'UNESCO.

Recommandation n°10 : évaluer quantitativement et qualitativement les activités en se fondant sur les outils et méthodes mis au point à l'UNESCO.

B. La visibilité du Bureau régional et du Bureau multipays

86. Le Bureau a publié trois documents de programmation pour l'Indonésie, les Philippines et le Timor-Oriental. Les documents relatifs à Brunei et à la Malaisie sont en préparation. Ces publications constituent l'aboutissement d'un travail approfondi d'études et de discussions avec les commissions nationales.

Conclusion : La réalisation bientôt complète de documents de programmation par pays est une bonne pratique du Bureau multipays de Jakarta.

C. L'importance de l'antenne de dili

87. Le Timor-Oriental a rejoint l'UNESCO en 2002. Le renforcement de la République timoraise est un enjeu majeur pour l'UNESCO et les autres agences de l'ONU. À la suite d'une visite du Directeur général de l'UNESCO en 2003, une antenne du Bureau de Jakarta a été ouverte à Dili.

88. Elle bénéficie du soutien des programmes afin de promouvoir l'héritage culturel, l'éducation et le développement des sciences. Située dans le complexe immobilier de l'ONU, elle dispose de quatre agents : un chef de l'antenne sur engagement de durée limitée (ALD) pris en charge par le Siège, un consultant dont le contrat est financé sur ressources extrabudgétaires, un assistant administratif et un chauffeur sur le budget ordinaire du Bureau.

Conclusion : L'examen des documents relatifs à l'antenne de Dili fait apparaître que celle-ci contribue efficacement à la réhabilitation et à la reconstruction du pays.

D. Les relations extérieures du bureau

1. Relations avec les commissions nationales pour l'UNESCO

89. Seize personnes travaillent à la commission nationale indonésienne pour l'UNESCO, qui est installée dans des locaux du ministère de l'éducation nationale. Son président siège au Conseil exécutif de l'UNESCO pendant huit ans.

90. La commission nationale coordonne le travail de quinze ministères indonésiens et de quatre instituts et les représente auprès du Bureau de Jakarta. Le travail avec elle s'est traduit par le document de programmation déjà mentionné.

91. L'audit s'est concentré sur les relations avec la Commission nationale indonésienne, mais le Bureau travaille aussi avec les quatre autres commissions nationales de l'ensemble multipays.

2. Relations avec les autres agences

92. L'Indonésie accueille 16 agences de l'ONU³⁴. Le Représentant des Nations Unies réunit l'équipe-pays une fois par mois. L'UNESCO est représentée par le directeur du Bureau ou le directeur-adjoint.

93. L'UNESCO a participé à l'élaboration du document-cadre pour la coopération des agences des Nations unies pour le développement³⁵. Pour mettre en œuvre ses objectifs, cinq groupes de travail transversaux regroupent les 16 agences. L'UNESCO préside le groupe relatif au changement climatique et à l'environnement³⁶.

3. Relations avec les bailleurs de fonds

94. Le Bureau de l'UNESCO à Jakarta bénéficie de ressources extrabudgétaires provenant de six pays (Japon, Espagne, Nouvelle-Zélande, Allemagne, Canada et Corée du Sud), ainsi désormais que des pays scandinaves. Des fonds proviennent également de l'ONU, de fonds privés, de crédits déconcentrés, de contributions volontaires et du compte des frais généraux des fonds-en-dépôt (FITOCA³⁷).

95. Pour la période 2008-2010, l'équipe d'audit a consulté les comptes rendus des réunions périodiques entre le Bureau et les deux principaux donateurs : le Japon (1 M\$ par an) et l'Espagne (800 K\$ par an). Deux personnes sur place assurent la liaison et la coordination de ces projets. Leurs postes sont financés par les ressources extrabudgétaires et elles sont intégrées aux équipes de l'UNESCO. Une fois par an, les représentants du fonds-en-dépôt japonais (JFIT) viennent à Jakarta pour faire le bilan de l'année et préparer les prochains projets. Des réunions se tiennent également sur place avec les donateurs espagnols.

E. Le bureau de Jakarta et le processus de réforme

96. Au regard des enjeux et des scénarios présentés à la 182^e session sur la stratégie de décentralisation³⁸, deux remarques finales peuvent être faites :

- le Bureau de Jakarta est à la fois Bureau régional pour les sciences et bureau multipays. La charge de travail liée à ces responsabilités est importante. Or près du tiers des postes d'encadrement sont vacants ;
- le Bureau de Jakarta peut s'appuyer sur une relation ancienne et étroite avec la Commission nationale pour l'UNESCO et sur l'expérience accumulée depuis 1951. En outre, les enjeux sont importants en Indonésie dans les domaines du changement climatique, de l'éducation et de la culture. Il est constaté toutefois que nombre de réunions régionales se tiennent plutôt à Bangkok, où se trouve le Bureau régional pour l'éducation, premier Bureau de l'UNESCO dans la région Asie et Pacifique, et où l'ensemble des agences de l'ONU sont présentes.

³⁴ ONUAA, OIM, PNUD, UNESCO, HCR, ONU-HABITAT, PNUE, OIT, ONUSIDA, ONUDI, UNICEF, UNIFEM, OCHA, PAM, OMS, ONUDC.

³⁵ *United Nations partnership for development framework 2011-2015.*

³⁶ Autres groupes de travail : protection sociale (UNICEF), gouvernance (PNUD), protection contre les catastrophes naturelles (OCHA) et niveau de vie (OIT).

³⁷ *Fund-in-Trust Overhead Costs Account.*

³⁸ Rapport du Directeur général 182 EX/6 – Partie II.

V. REMERCIEMENTS

97. L'Auditeur externe remercie le directeur du Bureau et les membres du personnel pour la qualité de leur accueil et la précision des informations procurées pendant l'audit.

Observations de la Directrice générale :

La Directrice générale remercie le Commissaire aux comptes de son rapport sur le Bureau de l'UNESCO à Jakarta. Elle accepte toutes les recommandations qui y sont formulées et fera rapport sur l'état d'avancement de leur application selon la procédure habituelle.



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

Conseil exécutif

Cent quatre-vingt-sixième session

186 EX/30

Partie III

PARIS, le 8 avril 2011
Original anglais/français

Point 30 de l'ordre du jour provisoire

NOUVEAUX AUDITS DU COMMISSAIRE AUX COMPTES

PARTIE III

RAPPORT D'AUDIT SUR LA DIVISION DE L'ÉDUCATION DE BASE DU SECTEUR DE L'ÉDUCATION

Résumé

Conformément à l'article 12.4 du règlement financier, le Commissaire aux comptes présente son rapport d'audit sur la Division de l'éducation de base du Secteur de l'éducation.



**Commissariat aux comptes
de l'Organisation des Nations Unies
pour l'Éducation, la Science et la
Culture**



**RAPPORT D'AUDIT SUR LA DIVISION DE L'ÉDUCATION
DE BASE DU SECTEUR DE L'ÉDUCATION**

SOMMAIRE

1. Cadre et périmètre de l'audit	1
2. les missions et l'organisation de la division	1
2.1. Les missions et l'organigramme de la Division	2
2.2. La réflexion stratégique pour la Division.....	3
3. les ressources humaines de la division	4
3.1. L'évolution des postes établis de la Division.....	4
3.2. Les procédés utilisés pour compenser les vacances de postes	5
3.3. L'évaluation des performances	5
3.4. Le recours aux consultants	6
4. La gestion budgétaire.....	8
4.1. La démarche de programmation	8
4.2. Analyse de certains postes de dépenses	9
4.3. La mise en œuvre des ressources extrabudgétaires	10
4.4. Le suivi des activités et projets	11
5. Les activités et les projets	11
5.1. L'alphabétisation.....	11
5.2. Le droit à l'éducation et l'éducation aux droits de l'homme.....	13
5.3. Les écoles associées à l'UNESCO	14
5.4. L'Éducation aux sciences et aux mathématiques.....	16
5.5. L'Éducation et la protection de la petite enfance.....	17
5.6. L'intégration par l'éducation.....	18
5.7. Les publications.....	20
6. Remerciements	21

1. CADRE ET PERIMETRE DE L'AUDIT

1. En application de l'article 12, alinéa 4, du règlement financier de l'UNESCO, le Commissaire aux comptes a procédé à un audit de la Division de l'éducation de base du Secteur de l'éducation.

2. L'examen a été conduit du 30 août au 17 septembre 2010 dans les locaux de la Division. Il a comporté, pour la période 2008-2010, l'examen des documents budgétaires de la Division, l'examen d'un certain nombre de pièces de dépenses, de dossiers de personnel, de contrats de consultants et des documents relatifs à différents projets et activités.

3. L'équipe d'audit a rencontré à plusieurs reprises la directrice de la Division, le directeur du Bureau exécutif et la chef de l'unité budgétaire et financière du Bureau exécutif. Elle a tenu des réunions de travail avec les responsables des sections de la division et avec la plupart des spécialistes de programme. Elle s'est entretenue par visioconférence avec la directrice du Bureau régional de Dakar, précédente directrice de la Division. Le sous-directeur général pour l'Éducation a bien voulu la recevoir au cours de l'audit. La coopération de la Division et du Bureau exécutif à l'audit a été appréciée.

4. Les constatations provisoires ont fait l'objet d'une discussion avec le Secteur de l'éducation dont les remarques ont été prises en considération.

5. L'audit a été antérieur à la restructuration du Secteur opérée par la note de la Directrice générale du 9 novembre 2010¹. Dans la nouvelle organisation, une grande partie des attributions de l'ancienne Division de l'éducation de base a été reprise par la Division pour l'éducation et l'apprentissage du niveau de base au niveau supérieur². Cette nouvelle Division comporte une section de l'alphabétisation et de l'éducation non formelle et une section de l'éducation de base, à côté d'une section de l'enseignement et de la formation techniques et professionnels et d'une section de l'enseignement supérieur qui traiteront de thèmes jusque-là suivis par d'autres divisions du Secteur. En revanche, l'éducation pour les droits de l'homme et l'unité de Coordination du Réseau des écoles associées sont désormais rattachées à la Division de l'éducation pour la paix et le développement durable, tandis que la question du droit à l'éducation relève de la Division de la planification et du développement des systèmes éducatifs.

6. Il a paru néanmoins que les constatations du présent rapport gardent, pour l'essentiel, leur pertinence et peuvent contribuer à une mise en place efficace de la nouvelle structure du Secteur de l'éducation.

2. LES MISSIONS ET L'ORGANISATION DE LA DIVISION

7. « *L'éducation de base [...] couvre des notions telles que l'éducation fondamentale, élémentaire ou primaire/secondaire. Elle est assurée à tous sans discrimination aucune, ni exclusion, fondée notamment sur le genre, l'ethnie, la nationalité, l'origine, la condition économique, sociale ou physique, la langue, la religion, l'opinion politique ou autre, l'appartenance à une minorité. En dehors d'une période de pré-scolarité dont l'État peut fixer la durée, l'éducation de base s'étend sur 9 ans au minimum et atteint progressivement 12 ans.*³ »

¹ DG/NOTE/10/49 *Strengthening the delivery capacity of the Education Sector through adjustments to the structure at Headquarters.*

² *Division for Basic to Higher Education and Learning.*

³ UNESCO, *Définition opérationnelle de l'éducation de base* (Consultation d'experts, 17-18 décembre 2007).

2.1. Les missions et l'organigramme de la Division

8. Le Secteur de l'éducation compte une Division de l'éducation de base depuis de nombreuses années⁴. Mais le champ d'intervention de cette Division a beaucoup varié :

- quatre sections en 2000 pour l'enseignement primaire, les besoins spéciaux en éducation, l'alphabétisation et l'éducation non formelle, la petite enfance et l'éducation familiale ;
- quatre sections encore en 2003, la section des besoins spéciaux en éducation étant toutefois remplacée par une section plus étoffée « *Combattre l'exclusion par l'éducation* », qui comportait une cellule pour la coopération avec le Programme alimentaire mondial (PAM) ;
- trois sections en 2004 pour la petite enfance et l'éducation intégratrice, l'enseignement primaire, et l'alphabétisation et l'éducation non formelle, la cellule de coopération avec le PAM passant à la division pour la promotion d'une éducation de qualité ;
- trois sections encore après la restructuration du Secteur décidée en juillet 2006⁵, mais au contenu largement modifié : l'une pour la promotion des droits et des valeurs dans l'éducation⁶, une autre pour l'enseignement scientifique, technique et professionnel, elle aussi nouvelle⁷, la troisième pour la promotion de l'intégration et de l'apprentissage de qualité, qui reprenait une partie des attributions et de l'effectif des trois sections de 2004⁸. En outre, l'unité de Coordination du Réseau du système des écoles associées⁹ était rattachée à la Division.

9. Depuis 2008, la Division a connu deux directrices et une période d'intérim de 15 mois. La directrice en fonctions depuis septembre 2004 a été nommée à la tête du Bureau régional pour l'éducation de Dakar en juin 2008¹⁰. Une nouvelle directrice n'a été nommée qu'en septembre 2009¹¹, après l'achèvement de la préparation du programme et du budget 2010-2011 (document 35 C/5). L'organigramme a encore été modifié pour traduire de nouvelles stratégies.

10. Les attributions des sections en 2008 et 2009 étaient thématiques : *Promotion des droits et des valeurs dans l'éducation* (RVE¹²), *Promotion de l'intégration et de l'apprentissage de qualité* (IQE¹³), *Enseignement scientifique, technique et professionnel* (STV¹⁴). À l'été 2009, la section STV a été transférée à la Division des stratégies éducatives et du renforcement des capacités, tandis que la Division de l'éducation de base accueillait

⁴ Au moins depuis 1990. Il y a eu dans le passé une « Division de la jeunesse » (1975).

⁵ DG/Note/06/37 du 12 juillet 2006.

⁶ Reprenant en grande partie l'effectif de la section de l'éducation à la paix et aux droits de l'homme de la Division pour la promotion d'une éducation de qualité.

⁷ Reprenant une grande partie de l'effectif de l'ancienne Division de l'enseignement secondaire, technique et professionnel.

⁸ D'autres attributions et membres du personnel passant aux nouvelles divisions pour la coordination des priorités des Nations unies en matière d'éducation, et des stratégies éducatives et du soutien des bureaux hors Siège.

⁹ Auparavant rattachée au Département de l'éducation pour une culture de la paix (2000), puis à la Division pour la promotion d'une éducation de qualité (2003).

¹⁰ DG/Note/08/17 du 16 mai 2008 (intérim organisé par la note DG/Note/08/24).

¹¹ DG/Note/09/53 du 14 septembre 2009.

¹² *Promotion of Rights & Values in Education.*

¹³ *Inclusion & Quality Learning Enhancement.*

¹⁴ *Science, Technical & Vocational Education.*

l'unité de coordination de la Décennie des Nations Unies pour l'alphabétisation détachée de la Division pour la coordination des priorités des Nations Unies en matière d'éducation¹⁵.

11. À l'automne 2009¹⁶, les sections ont été redéfinies par niveau : *Éducation et protection de la petite enfance* (ECCE¹⁷), *Éducation de base, alphabétisation et éducation non formelle* (BLE¹⁸) et *Éducation secondaire* (SED), comprenant chacune trois à cinq équipes. En complément de cette répartition par niveau, des groupes de travail ont été définis pour traiter de thèmes transversaux : *Équité et inclusion* ; *Qualité, pertinence et efficacité* ; *Développement des capacités*. Seule l'unité de Coordination du Réseau des écoles associées (ASP¹⁹) n'a pas été affectée par la réorganisation de la Division.

12. Cette nouvelle forme d'organisation a pour objectif de briser la compartimentation des travaux, de favoriser le travail d'équipe et de mieux correspondre à l'organisation des ministères de l'éducation. Elle comporte toutefois un risque de perte de visibilité immédiate, qu'elle entend compenser par l'assurance que les thèmes « piliers » de l'UNESCO seront désormais traités pour chaque niveau et dans chaque programme de l'Éducation de base.

13. Le programme 2010-2011 (35 C/5) a été préparé sous l'organigramme alors en place et suivant les thématiques qui le sous-tendaient, notamment pour la promotion des droits et des valeurs dans l'éducation. La définition de la nouvelle structure à l'automne 2009 a rendu nécessaire un réajustement des programmes de travail pour les faire entrer dans le système de préparation et de suivi du budget et programme (SISTER).

14. L'organisation définie en octobre 2009, et abandonnée un an plus tard, était encore en phase de mise en place à la date de l'audit. L'organigramme remis à la mission d'audit ne traduisait pas la réalité de l'organisation en place mais plutôt un objectif d'organisation à atteindre. Ainsi, dans les trois sections (ECCE, BLE, SED), l'organigramme faisait apparaître 39 postes : 28 seulement étaient pourvus (dont cinq à temps partiel). Il s'agissait donc d'un « organigramme-cible ». Son application aurait requis la concrétisation des recrutements sur les six postes vacants et la création de cinq postes supplémentaires. Quatre des 12 équipes ne comportaient que des postes vacants ou non créés sur des thématiques qui n'étaient pourtant pas secondaires²⁰.

Recommandation n°1 : mettre en adéquation dans la prochaine période biennale (2012-2013) l'organigramme de la Division avec la programmation des moyens qui lui sont affectés.

2.2. La réflexion stratégique pour la division

15. La directrice en fonctions en janvier 2008 avait conduit une réflexion stratégique, fondée sur la poursuite des objectifs de l'Éducation pour tous (EPT) et des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) par l'accès universel à une éducation de base de qualité. Elle débouchait sur une organisation différente de celle qui avait été retenue en 2006 : une section de l'éducation aux droits et à la citoyenneté et une section de l'inclusion et du renforcement de la qualité, que complétait l'unité de Coordination du Réseau des écoles associées²¹. Cette organisation n'a pas été mise en œuvre.

¹⁵ DG/Note/09/43 du 19 août 2009.

¹⁶ Note ADG/ED/09.033 du 22 octobre 2009, organigramme du 25 janvier 2010.

¹⁷ *Early Childhood Care & Education*.

¹⁸ *Basic Education, Literacy & Non-Formal Education*.

¹⁹ *Associated Schools Network Unit*.

²⁰ *Santé et alimentation* (section ECCE), *Formation de niveau secondaire, Éducation des adultes et apprentissage au long de la vie, Éducation aux mathématiques* (section SED).

²¹ Document de travail du 20 décembre 2006, *Vision and Strategic directions for ED/BAS*.

16. La directrice nommée en septembre 2009 a entrepris de définir une nouvelle stratégie pour la Division, avec le concours de plusieurs consultants²². Des notes d'orientation ont été rédigées sur les principaux enjeux de la Division. Un séminaire a réuni l'ensemble du personnel en décembre 2009. Cette démarche est assurément positive. La mission d'audit a fait néanmoins ressortir trois difficultés.

17. En premier lieu, le partage des tâches entre l'équipe internationale pour la coordination de l'Éducation pour tous et la Division de l'éducation de base n'était pas parfaitement clair au sein du Secteur.

18. En deuxième lieu, la Division est mal informée des activités et des réalisations des instituts de catégorie 1 qui interviennent dans le domaine de l'éducation de base, notamment de celles de l'Institut pour l'apprentissage tout au long de la vie (UIL²³) en matière d'alphabétisation. Le même défaut d'information a été constaté pour le forum de septembre 2010 de l'Institut international de planification de l'éducation²⁴.

19. En troisième lieu, un écart important apparaît entre la responsabilité de la Division, qui est globale, notamment pour la programmation, et son autorité et son influence réelles, qui sont limitées en pratique, sur les unités hors siège dont le rôle est décisif dans la mise en œuvre d'activités largement décentralisées²⁵. Ici encore, la Division est mal informée, comme il a été constaté au sujet de thèmes pourtant prioritaires (Programme pour l'éducation de base en Afrique²⁶, par exemple). Mais aucune instance de pilotage ou de coordination n'apparaît dans l'organigramme actuel de la Division. Le risque existe d'affaiblir progressivement l'interaction entre les spécialistes du Siège et les acteurs de terrain, et l'expertise des uns et des autres. La Division a exposé que le risque a été identifié dans la réflexion stratégique engagée fin 2009.

Conclusion : Il n'est pas certain que la restructuration de novembre 2010 fasse disparaître ces difficultés qui limitent la portée des orientations stratégiques de la Division et sa visibilité même. Il est, en fait, nécessaire de préciser les lignes de responsabilité et d'obligation redditionnelle entre le niveau central (la Division) et le niveau décentralisé.

Recommandation n°2 : intégrer le dispositif de pilotage et de coordination de la Division et des unités hors siège dans l'organigramme et préciser les lignes de responsabilité et de redevabilité entre le niveau central et le niveau décentralisé.

3. LES RESSOURCES HUMAINES DE LA DIVISION

3.1 L'évolution des postes établis de la Division

20. La Division est affectée par une diminution des effectifs et un taux élevé de rotation. Les effectifs (postes établis) de la Division sont passés de 30 en 2006-2007 à 29 en 2008-2009, puis à 26 en 2010-2011, soit une diminution de 13,4 % entre les exercices 2006-2007 et 2010-2011. Les coûts de personnel ont diminué dans une moindre proportion : de 1,5 %

²² Coût total de 121 536 \$ (dollars des États-Unis) (quatre contrats). *NB : dans un souci de confidentialité, le rapport ne précise pas, ici et dans la suite des observations, les numéros des contrats et les numéros matricules, qui ont été dûment indiqués à la Division au cours de la phase de discussion des constatations provisoires.*

²³ UNESCO Institute for Lifelong Learning.

²⁴ Les défis du financement de l'éducation de base – Forum des politiques éducatives 2010.

²⁵ Le tiers seulement des dépenses du Secteur de l'éducation sont effectuées au niveau du siège (33 % pour le biennium 2008-2009 et 30 % pour les neuf premiers mois du présent biennium).

²⁶ Basic Education in Africa Programme – BEAP.

entre 2006-2007 (6,453 M\$) et 2010-2011 (6,358 M\$). Il est rappelé toutefois que les domaines de travail n'étaient pas les mêmes compte tenu des restructurations intervenues.

21. Le nombre de postes vacants dans la division est passé de deux postes au 15 janvier 2007 à trois postes au 2 janvier 2008 et à six postes au 5 janvier 2009 (et au 1^{er} septembre 2010). Le taux de renouvellement a été de 52,8 % pour l'ensemble du secteur au cours de la période examinée. Au niveau du secteur également, les délais de recrutement²⁷ étaient de 157 jours en 2008 et de 160 jours en 2009 ; ils ont été de 113 jours pendant les huit premiers mois de 2010. Un tableau de bord tenu au Bureau exécutif permet au gestionnaire de suivre le déroulement de la procédure.

22. La situation en septembre 2010 des six postes vacants de la Division²⁸ a été examinée. L'appel à candidatures a été lancé à la fin du mois de janvier 2010. Aucune candidature n'a été enregistrée pour le poste G-4, qu'il a été décidé de supprimer. Pour quatre postes, une liste de candidats a été établie, mais il restait à organiser le dispositif d'évaluation. Pour le dernier poste, l'évaluation avait eu lieu le 1^{er} septembre.

<p>Recommandation n°3 : poursuivre l'effort pour réduire les délais de recrutement.</p>
--

3.2 Les procédés utilisés pour compenser les vacances de postes

23. Les crédits correspondant aux postes vacants ont gagé le paiement :

- du contrat temporaire d'un chef de section P-5, détaché auprès de l'UNESCO et pris en charge par le gouvernement suédois de mars 2002 à février 2007, qui est rémunéré depuis mars 2007 (jusqu'à la fin 2010) sur un engagement de durée déterminée²⁹ ;
- de la rémunération de janvier 2010 à mai 2010 d'un spécialiste de programme (P-3) en poste dans un bureau hors siège ;
- de la rémunération d'avril à septembre 2010 d'une consultante (P-3), employée sous contrats courts successifs de janvier 2003 à mars 2009, qui était un élément clé de l'unité de coordination du Réseau du système des écoles associées ;
- de la rémunération de mai à août 2010 d'un autre consultant chargé de rédiger un rapport sur l'évaluation de l'acquisition des compétences en matière d'écriture ;
- de la rémunération d'un contrat temporaire (G-4) de mars à juin 2010.

24. Ces exemples montrent que la division a dû modifier en permanence l'allocation des crédits disponibles pour assurer la continuité de postes-clés. Des consultants sont en outre recrutés pour renforcer les effectifs permanents insuffisants (voir ci-après).

3.3 L'évaluation des performances

25. L'analyse des fiches *Perfoweb* montre que toutes les personnes ont été évaluées par leur supérieur hiérarchique direct et que les fiches d'évaluation ont été établies avec soin.

²⁷ Entre la date de publication de la vacance et la décision finale.

²⁸ Trois postes P-5, deux postes P-4, un poste G-4.

²⁹ EDL (Engagement de durée limitée) - ALD (*Appointment of limited duration*).

3.4 Le recours aux consultants

26. Du 1^{er} janvier 2008 au 30 juin 2010, la Division a conclu 171 contrats de consultants pour un montant total de 1,27 M\$, imputé à hauteur de 50,7 % sur le budget ordinaire (644 K\$), de 35,4 % sur les ressources extrabudgétaires (450 K\$) et de 13,9 % sur les économies réalisées sur les coûts de personnel (176 K\$).

27. Les contrats ont été conclus avec 140 personnes physiques. 18 consultants ont, en effet, obtenu deux contrats ou plus durant la période. Trois d'entre eux ont obtenu quatre, cinq et six contrats (239 K\$, soit 18,8 % du total).

3.4.1. L'application des règles

28. Un total de 40 contrats avec 20 consultants, d'un montant total de 657 K\$ (51,7 % de la dépense totale), a été examiné.

29. Sur les 40 contrats, 18 ont été signés après la date indiquée comme étant celle du début de la prestation. L'écart est parfois de près d'un mois³⁰, et peut atteindre un mois et demi³¹. Or, la date officielle de début de l'intervention est parfois très proche de la date de la remise du rapport ou d'un premier document : trois jours pour la remise d'un diaporama³² ; il est peu vraisemblable en pareil cas que l'intervention n'ait commencé qu'à la date portée au contrat. Plusieurs contrats ont fait l'objet d'avenants signés³³ après l'expiration du délai qu'ils prolongeaient. Les prestations supplémentaires majoraient souvent le montant du contrat dans des proportions importantes : 96 %, 100 %, 110 %, 150 %.

30. Il arrive que sur l'imprimé qui explicite la sélection et l'évaluation des consultants individuels³⁴, le même fonctionnaire signe à la fois en tant que « responsable du contrat » et en tant qu'autorité approuvant le contrat. Sept cas ont été relevés³⁵.

31. Sur 20 consultants, 10 travaillaient déjà pour l'UNESCO, ou avaient travaillé pour elle dans les mois écoulés, lorsqu'un contrat leur a été confié dans la période considérée. L'un avait été consultant ou surnuméraire dans le secteur Éducation ou dans deux autres départements de l'UNESCO depuis juillet 2004. Un autre a reçu 13 contrats de janvier 2004 à janvier 2010, d'une durée totale de 482 jours. Un troisième travaille pour la Division depuis janvier 2001. Le progiciel SAP permet d'éditer des « certificats d'emploi » faisant ressortir ces recours répétés qui pourraient être évités.

32. Un de ces consultants (né en 1939) est un fonctionnaire retraité du cadre des administrateurs généraux et directeurs (D-1), qui a servi l'UNESCO de 1984 à 1997 dans le Secteur des sciences humaines et sociales puis dans le Secteur de l'éducation (Droits de l'enfant). Un autre (né en 1941) est un ancien spécialiste de programme principal de la section de l'enseignement scientifique, technique et professionnel, sous contrat EDL/ALD d'avril 2004 à janvier 2010.

33. Le poids de ces relations se sent dans les procédures d'appel à la concurrence. Les concurrents sont présentés comme « non disponibles en raison d'engagements

³⁰ Contrat prenant effet du 2 janvier 2008, mais signé le 7 février ; contrat prenant effet du 12 mai 2010, mais signé par le consultant le 1^{er} juillet.

³¹ Contrat prenant effet du 8 septembre 2008 et signé le 24 octobre.

³² Contrat signé le 25 novembre 2008 pour une remise du diaporama le 28 novembre.

³³ Avenant du 8 avril 2009 à un contrat du 26 mars, avenant du 17 avril 2008 à un contrat du 7 février, avenant du 2 novembre 2009 à un contrat du 4 juin, avenant des 19 mars 2008 à un contrat du 15 février et 6 avril et 14 juin 2010 à un contrat du 19 février.

³⁴ Imprimé 431A (désormais HR 13-1).

³⁵ Contrats de juillet (2) et octobre 2008, janvier, octobre, novembre et décembre 2009).

antérieurs »³⁶. Leurs CV datent parfois de deux ou trois ans, alors que la base de données sur les consultants (*roster*) ferait aisément ressortir des profils adaptés. Le consultant en place, qui « a acquis une bonne connaissance du sujet », est réputé alors « posséder l'expertise nécessaire »³⁷.

Conclusion : Ces constatations, qui rejoignent des observations faites dans d'autres audits récents³⁸, portent largement sur la période postérieure à l'entrée en vigueur du nouveau Manuel des ressources humaines. Les dispositions nouvelles qu'il contient sur l'emploi des consultants individuels (article 13.10) ne sont pas encore suffisamment connues des fonctionnaires de l'Organisation qui engagent les dépenses. Les attachés d'administration et les bureaux exécutifs ont un rôle important à jouer en ce domaine³⁹.

Recommandation n°4 : poursuivre l'effort pour former les ordonnateurs à la mise en œuvre correcte des procédures relatives à l'emploi des consultants. Utiliser les ressources du progiciel SAP (FABS) pour identifier les cas d'application défectueuse des procédures.

3.4.2. Les prestations demandées aux consultants

34. Neuf des 40 consultants de l'échantillon examiné sont ou ont été employés, en fait, comme s'ils étaient des membres du personnel de la Division. Une consultante « junior » (P-1/P-2) a ainsi reçu quatre contrats durant la période 2009-2010. Une autre consultante recrutée en juin 2009 comme spécialiste de programme (P-3) sur un engagement de durée limitée (ALD) précise sur son curriculum vitae qu'elle travaille à l'UNESCO depuis janvier 2001. Une troisième a travaillé pendant cinq ans comme temporaire ou ALD dans l'unité de Coordination du Réseau du système des écoles associées où elle avait un rôle « crucial »⁴⁰.

35. D'autres consultants effectuent des tâches qui incomberaient plutôt à un membre du personnel permanent de l'Organisation : « engager des consultations [avec un groupe industriel] en vue d'obtenir le financement de la création de centres scolaires communautaires » ; « présentation de la stratégie pour l'enseignement et la formation technique et professionnelle (TVET) » à une conférence internationale ; « liaison avec les bureaux hors siège dans le domaine TVET » et « identifier des consultants ».

Conclusion : Le Manuel des ressources humaines prévoit qu'il ne doit pas être fait appel à des consultants pour des fonctions pour lesquelles il existe un besoin permanent de l'Organisation et qu'un consultant individuel ne doit pas remplir le rôle d'un membre du personnel (article 13.10, paragraphe 2 c et d).

36. Une condition d'une intervention efficace d'un consultant est une bonne information du service concerné. Pour un contrat de novembre 2009 relatif à la définition d'une stratégie pour renforcer l'éducation à la science et aux mathématiques⁴¹, la chef de section sous la supervision de laquelle l'intervention devait être faite n'a été associée ni au choix du consultants ni à la rédaction des termes de référence de la mission ; elle n'a pas non plus été invitée à signer la feuille de sélection et d'évaluation du consultant. La Division a exposé que

³⁶ Deux contrats.

³⁷ Huit contrats.

³⁸ 185 EX/32 Partie II (paragraphe 32 à 48) et 185 EX/32 Partie III (paragraphe 44 à 54).

³⁹ L'attachée d'administration du Secteur de l'éducation a présenté une liste de contrôle, récemment mise au point, qui répertorie utilement les points à vérifier.

⁴⁰ Appréciation portée sur la fiche 431A pour justifier un contrat de mars 2010.

⁴¹ Consultant classé en P-5.

cette intervention se rattachait au thème transversal de la qualité, directement supervisée par la Directrice, qui a signé deux fois l'imprimé de sélection et d'évaluation⁴².

37. Le même contrat fait ressortir une autre condition d'une intervention efficace : l'exacte définition de ce qui est attendu compte tenu des travaux déjà réalisés. En 2008, la Division (section de l'enseignement technique, scientifique, technique et professionnel) avait commandé un rapport sur le même sujet à un autre consultant. Ce travail a été publié⁴³ et, après une discussion en conférence d'experts en mars 2009, il a donné lieu à deux documents d'orientation. Le rapport de 2009 reprend de nombreux thèmes et recommandations de la publication de 2008 (parfois avec le même titre). Un examen par les pairs du rapport de 2009 aurait peut-être permis de mieux identifier la valeur ajoutée du nouveau rapport.

Recommandation n°5 : inventorier et analyser de manière concertée avec les services concernés les informations, travaux et éléments de réflexion déjà disponibles dans la Division avant de rédiger les termes de référence de l'intervention d'un consultant.

38. L'ancien Manuel de l'UNESCO soulignait déjà qu'il était « *essentiel d'évaluer les services de chaque consultant* », en rédigeant « *une brève évaluation du travail du consultant* » sur une fiche⁴⁴. Le nouveau Manuel des ressources humaines précise qu'une appréciation finale « *doit apprécier la qualité du service rendu, en prenant en compte les résultats attendus aux termes de la description de la mission* ». Elle doit être jointe au contrat dans FABS et conservée dans le fichier des consultants⁴⁵.

39. L'évaluation prend la forme d'une case cochée sur une fiche (de A *Performance exceptionnelle* à E *Médiocre*), une ligne étant laissée pour des *remarques*. Elle manquait dans plusieurs dossiers. La Division a le mérite de moduler ses évaluations : des « A » figuraient dans les dossiers de deux consultants et des « B » (*très bonne performance*) dans deux autres dossiers ; l'appréciation la plus courante est « C » (*bonne performance*). Mais une seule appréciation est plus explicite qu'une croix dans une case.

Conclusion : *L'exercice actuel marque un progrès par rapport à la pratique antérieure, mais il revêt trop souvent un caractère formel. Son utilité principale paraît être de rendre possible le paiement du solde prévu au contrat*⁴⁶.

Recommandation n° 6 : compléter les orientations sur l'évaluation des consultants en demandant qu'une évaluation soit rédigée quelques mois après l'achèvement de la mission du consultant au vu de l'utilisation qui a été faite de ses travaux.

4. LA GESTION BUDGETAIRE

4.1. La démarche de programmation

40. Pendant la période 2008-2013, la politique de l'UNESCO dans le domaine de l'éducation s'articule autour d'un objectif primordial de programme, à savoir « *Assurer une éducation de qualité pour tous et l'apprentissage tout au long de la vie* », décliné en deux objectifs stratégiques de programme.

⁴² À la fois comme autorité approuvant le contrat et comme personne responsable (voir supra).

⁴³ UNESCO 2008, ED-2007/WS/51.

⁴⁴ Article 2435.25, paragraphe d, imprimé 354C (Document n° 1380 du 5 mars 1993).

⁴⁵ Article 13.10, paragraphes 44 et 45.

⁴⁶ HR Appendix 13 F, Part I, *Guidelines on the evaluation of consultants*, paragraphe 7.

41. En 2006-2007, l'éducation de base était une priorité principale du grand programme I. Le document 33 C/5 définissait quatre programmes pour l'éducation assortis de 24 actions se rapportant en majorité à l'éducation de base. Ces objectifs et axes d'action avaient été budgétisés d'une manière individualisée ; les actions étaient ventilées en budget ordinaire, fonds extrabudgétaires et budget décentralisé.

42. À partir du biennium 2008-2009, un resserrement des programmes a entraîné une réduction significative du nombre d'axes d'action. Le document 33 C/5 comportait sept axes d'action et 76 résultats relatifs à l'éducation. Le document 34 C/5 a défini quatre axes d'action et 38 résultats escomptés auxquels ont été associés des indicateurs de performance dont la plupart n'étaient pas accompagnés d'indicateurs de référence⁴⁷. Cette tendance se poursuit dans l'actuel biennium : deux priorités sectorielles biennales pour le secteur de l'éducation, quatre axes d'action et seulement 14 résultats escomptés. Les indicateurs de performance renvoient souvent à des nombres de pays ou d'activités, ou à des quantités de matériels sans être assortis d'indicateurs de référence.

43. Or, la démarche de gestion axée sur les résultats mise en place par l'UNESCO implique de formuler les résultats escomptés en termes clairs et mesurables, d'identifier des indicateurs de performance pour chaque résultat escompté, en précisant bien ce qui doit être mesuré, et enfin de fixer des cibles et des indicateurs de référence pour chaque indicateur de performance, en précisant les niveaux à atteindre.

44. La programmation au niveau de la Division a été affectée, de plus, par les réorganisations intervenues en cours de biennium (restructuration de 2006) ou une fois arrêté le budget de l'exercice biennal suivant (réorganisation de l'automne 2009). Alors que l'outil SISTER peut refléter des domaines thématiques, les thèmes transversaux de la Division définis fin 2009 n'y apparaissaient pas à la date de l'audit.

45. Les documents de stratégie UNESS⁴⁸ doivent permettre de mieux articuler les priorités définies par le Secteur et la Division avec les besoins identifiés par les États membres et de mieux intégrer les activités relevant du programme ordinaire et les projets extrabudgétaires dans les pays concernés. L'audit a fait apparaître pourtant que les documents UNESS ne prennent pas suffisamment en compte certains volets d'une stratégie d'appui à l'éducation de base tels que l'alphabétisation.

Recommandation n°7 : mieux impliquer les spécialistes de programme de la Division dans la préparation des documents UNESS et analyser les résultats afin d'identifier les domaines dans lesquels un soutien de l'UNESCO est nécessaire.

4.2. Analyse de certains postes de dépenses

46. Les changements qui ont touché l'organisation de la Division n'ont pas été sans effets sur les moyens budgétaires qui lui ont été accordés et sur les dépenses réalisées. La part des dépenses relatives à l'éducation de base sur le budget ordinaire était de 7,6 % du Secteur de l'éducation en 2006-2007 (2,98 M\$ sur 39,08 M\$), de 5 % en 2008-2009 (1,9 M\$ sur 37,98 M\$) et de 5,15 % au titre du budget 35 C/5 (0,40 M\$ sur 7,86 M\$ au 1^{er} septembre 2010)⁴⁹. Il convient toutefois de tenir compte des transferts d'activités⁵⁰ qui réduisent le budget de référence de la Division à 2,18 M\$ pour le biennium 2006-2007.

⁴⁷ Six indicateurs de référence seulement pour 38 indicateurs de performance.

⁴⁸ *UNESCO National Education Support Strategy* – Stratégie d'appui à l'éducation nationale.

⁴⁹ Source : *Summary of expenses under Regular Budget*.

47. Le budget de la Division est réparti entre le personnel et les activités à concurrence de 68,4 % et 31,6 % pour l'exercice 2006-2007, de 77,2 % et 22,8 % pour le biennium 2008-2009, et de 76,8 % (6,36 M\$) et 23,2 % (1,92 M\$) pour le présent biennium. En fait, les coûts de personnel ont presque stagné au cours des dernières années, mais les activités ont diminué de 36 % depuis l'exercice 2006-2007. Au niveau du Secteur de l'éducation, le budget ordinaire se répartit entre le personnel et les activités à 52,6 % et 47,4 % en 2010-2011 et les coûts de personnel ont augmenté de 20 % depuis 2006-2007⁵¹. La part du coût de personnel affecté à l'éducation de base dans le Secteur est passée de 12,4 % en 2006-2007 à 11,2 % en 2008-2009 et à 10,2 % dans le biennium en cours.

48. Les dépenses relatives aux contrats constituent 47,8 % des dépenses de la Division sur le budget ordinaire du biennium en cours (35 C/5) contre 35,6 % (34 C/5) et 27,7 % (33 C/5) dans les bienniums précédents. La proportion est plus élevée que pour l'ensemble du secteur de l'éducation (32,7 %, 29,9 % et 24,5 %).

49. Les frais de voyages relatifs au personnel de la Division dépassent la proportion de 13 % fixée par le sous-directeur général⁵² : 13,6 % du budget régulier en 2008-2009⁵³ et 22,5 % pour les premiers mois de 2010. Ici encore, la proportion est plus élevée que pour l'ensemble du Secteur de l'éducation⁵⁴.

4.3. La mise en œuvre des ressources extrabudgétaires

50. Les dépenses réalisées sur ressources extrabudgétaires pour des projets se rattachant à l'éducation de base se sont élevées à 10,1 M\$ durant les deux derniers bienniums. Les ressources sont apportées principalement par des contributions volontaires, l'Union européenne et des fonds bilatéraux (Nigeria, Japon et Italie).

51. Les projets s'étalent sur une période assez longue, souvent supérieure à un biennium (un à 29 ans avec une moyenne de sept ans). Malgré l'amélioration enregistrée au cours de la période, le taux des dépenses non liquidées au 31 décembre 2009 demeure élevé pour certains projets, dépassant parfois 40 %⁵⁵.

52. A la date de l'audit, 26 projets étaient en cours de réalisation. Pour huit d'entre eux, aucune dépense n'avait été constatée au cours de l'année 2009⁵⁶. Quatre projets présentaient des soldes négatifs⁵⁷. 10 projets étaient techniquement achevés mais non clôturés ; aucune dépense n'avait été effectuée pour cinq d'entre eux depuis 2006⁵⁸.

53. L'information financière relative aux projets n'est pas toujours disponible. En raison des transferts de personnel induits par les réorganisations successives de la Division, des difficultés ont été rencontrées pour faire des recoupements entre les dépenses effectuées selon FABS et selon les documents conservés dans la Division. Pour le projet 417 INT 1010, par exemple, il n'a été possible de reconstituer ni les encaissements de fonds, ni les allocations, ni les dépenses réalisées.

⁵⁰ Transferts à l'UIL (443 K\$), à la Division de la coordination des priorités des Nations Unies (308 K\$) et à la section de gestion des savoirs (KMS) du Bureau exécutif (0,6 K\$).

⁵¹ De 52,18 M\$ en 2006-2007 à 62,36 M\$ en 2010-2011.

⁵² Note de l'ADG du 16 novembre 2009.

⁵³ La proportion avait été de 22,2 % en 2006-2007.

⁵⁴ 9,1 % (33 C/5), 8,9 % (34 C/5) et 9,5 % (35 C/5).

⁵⁵ Projet 406 GLO 1004.

⁵⁶ 243 RLA 1000, 417 INT 1010, 429 GLO 0001, 469 GLO 1002, 809 GLO 1000, 810 GLO 1001, 814 GLO 1001, MAG 0300101.

⁵⁷ 539 HAI 1000, 551 SUD 100, 703 CHD 1010 et MAG 0300101.

⁵⁸ 806 GLO 1001, 810 GLO 1012, 810 GLO 1014, 811 GLO 1011 et 814 GLO 1014.

4.4. Le suivi des activités et projets

54. L'exécution du budget est suivie au niveau de la Division au moyen de rapports trimestriels. Cette procédure permet d'identifier les problèmes auxquels se heurte la mise en œuvre des activités et projets : par exemple, « manque de coordination pour améliorer l'effectivité de l'éducation de base » ; « le personnel concerné n'a pas le profil qui convient à l'aspect technique du sujet et il pourrait y avoir une confusion sur ce que le produit final devrait être » ; « si le document stratégique n'est pas mené à bonne fin, les activités de l'UNESCO dans ce domaine continueront à n'être pas bien coordonnées ». Elle peut toutefois se révéler lourde quand elle coïncide avec les échéances SISTER.

Recommandation n° 8 : positionner le dispositif du suivi trimestriel (*Quarterly Report*) comme étape intermédiaire entre deux phases semestrielles de saisie dans SISTER.

Recommandation n° 9 : généraliser l'utilisation des PIP (*Programme Implementation Plan*) comme outil de suivi de l'exécution des activités de la division.

5. LES ACTIVITES ET LES PROJETS

5.1. L'alphabétisation

5.1.1. L'articulation avec l'Éducation pour tous, la Décennie pour l'alphabétisation et l'initiative LIFE

55. La Stratégie à moyen terme 2008-2013 de l'UNESCO (34 C/4) souligne que « *la grande importance accordée à l'alphabétisation sera une des caractéristiques de l'action de l'UNESCO* »⁵⁹.

56. Pour le biennium 2008-2009 (document 34 C/5), la deuxième priorité sectorielle biennale de l'UNESCO dans le domaine de l'éducation était de « favoriser l'alphabétisation et une éducation de qualité pour tous à tous les niveaux et dans le cadre de l'apprentissage formel et non formel tout au long de la vie ». Dans le document 35 C/5, l'alphabétisation apparaît comme une composante d'un axe d'action sur « Les fondements de l'EPT : alphabétisation, enseignants et compétences nécessaires pour la vie professionnelle » (axe d'action 1 de la priorité sectorielle biennale 1).

57. L'*Initiative pour l'alphabétisation : savoir pour pouvoir LIFE*⁶⁰, créée en 2005, représente la contribution de l'UNESCO à la Décennie des Nations unies pour l'alphabétisation 2003-2012⁶¹. Elle se poursuivra jusqu'en 2015, date butoir également pour la réalisation des objectifs de l'EPT. Concentrée sur 35 pays ayant des besoins d'alphabétisation particulièrement importants, cette initiative comporte quatre domaines stratégiques d'action⁶².

58. Les activités programmées de la Division pour l'alphabétisation en 2006-2007 s'élevaient à 1,39 M\$. Au cours de l'année 2006, elles ont été transférées, pour LIFE, à l'Institut de l'UNESCO pour l'apprentissage tout au long de la vie (UIL) et, pour l'UNLD, à une autre division du Secteur. Des allocations d'un montant de 0,76 M\$ ont été ouvertes au

⁵⁹ Stratégie 2008-2013 (34 C/4), paragraphe 42.

⁶⁰ *Literacy Initiative for Empowerment*.

⁶¹ DNUA/UNLD *United Nations Literacy Decade*.

⁶² Plaidoyer et communication, politiques pour une alphabétisation durable, renforcement des capacités nationales, innovation.

titre des 6 projets extrabudgétaires créés au cours du biennium. Durant l'exercice 2008-2009, la Division de l'éducation de base n'a conduit aucune activité relative à l'alphabétisation. Le groupe de coordination de la Décennie des Nations unies, dans une autre division, a géré pour sa part quatre activités (291 K\$) et un projet extrabudgétaire (380 K\$) se rapportant à l'alphabétisation⁶³. En octobre 2009, il est revenu à la Division.

59. Six activités traitant de l'alphabétisation sont programmées pour le biennium 2010-2011 (537 K\$) ; mais le taux de consommation des allocations n'était que de 11 % fin juin 2010 pour une activité⁶⁴. Quatre projets extrabudgétaires ont été créés au cours de la période pour un montant global de 2,73 M\$; deux d'entre eux (2,15 M\$) restaient toutefois à valider.

60. Le personnel en charge du volet « alphabétisation » du programme de l'UNESCO s'est réduit lui aussi. Une section *Éducation de base, alphabétisation et éducation non formelle* a été créée fin 2009 au sein de la Division (4 équipes). Mais deux postes sont vacants au sein de cette section (P-5 et P-4). La majorité des postes (55 % des postes P) est tenue par des consultants et des personnes sur engagements de durée limitée (EDL/ALD).

Conclusion : *En raison notamment des modifications de l'organisation du Secteur de l'éducation, les interventions de la Division pour l'alphabétisation ont fléchi au cours du biennium 2008-2009, dans un domaine où les progrès accomplis ne sont pas encore jugés suffisants*⁶⁵. *De plus, une action qui devrait avoir « une grande importance » pour l'UNESCO*⁶⁶ *est conduite par des personnes sur contrats à court terme, ce qui risque affecter sa pérennité.*

5.1.2. Nécessité de définir les responsabilités et de préciser les rôles

61. L'UNESCO coordonne à la fois la Décennie des Nations unies pour l'alphabétisation et la Décennie pour l'éducation au service du développement durable (2005-2014). Les enjeux paraissent être que l'aide à l'alphabétisation soit plus ciblée afin d'atteindre les groupes défavorisés et vulnérables, plus globale afin d'inclure les programmes pour la petite enfance et l'alphabétisation des jeunes et des adultes, et plus alignée sur les programmes et les priorités des États.

62. L'analyse de l'alphabétisation est entravée par le fait que les informations ne sont pas toujours disponibles. Les pays concernés expriment un besoin de dispositifs adaptés qui permettent d'évaluer les compétences en lecture et en écriture. Des solutions peuvent être cherchées dans une généralisation du Système d'information sur la gestion de l'éducation non formelle (SIG ENF) et un élargissement du champ d'action du Programme d'évaluation et de suivi de l'alphabétisation⁶⁷.

63. Une clarification du rôle des intervenants est nécessaire, afin d'éviter les redondances entre le Siège (Division de l'éducation de base) et unités hors-siège ou instituts. L'initiative LIFE pâtit ainsi d'une ambiguïté structurelle, tenant à ce qu'un élément majeur de la stratégie d'alphabétisation est coordonné par un institut, sans que la Division de l'éducation de base soit pleinement informée. Les mécanismes de coordination globale de l'Éducation pour tous n'ont pas non plus été utilisés suffisamment pour promouvoir l'alphabétisation, en particulier pour les femmes et les filles. La Division a exposé que la stratégie en cours d'élaboration identifie ce risque.

⁶³ Notamment pour le Système d'information sur la gestion de l'éducation non formelle (SIG ENF).

⁶⁴ Activité n° 5111100022, 5 869 \$.

⁶⁵ Dernier rapport mondial de suivi sur l'Éducation pour tous.

⁶⁶ Stratégie à moyen terme 34 C/4, paragraphe 42.

⁶⁷ LAMP *Literacy Assessment and Monitoring Programme*.

Recommandation n° 10 : renforcer la coordination entre Siège, instituts et bureaux hors siège en faveur de l’alphabétisation.

5.2. Le droit à l’éducation et l’éducation aux droits de l’homme

64. Une éducation de qualité met en œuvre les droits de l’homme dans l’ensemble du système éducatif et dans tous les environnements d’apprentissage⁶⁸. Au début de la période examinée, une Section pour la promotion des droits et des valeurs dans l’éducation traitait à la fois du droit à l’éducation et de l’éducation aux droits de l’homme, et de leurs interactions. Dans l’organigramme arrêté fin 2009, l’éducation aux droits de l’homme a été séparée du droit à l’éducation et rattachée à la section de l’enseignement secondaire. La nouvelle réorganisation amplifie cette disjonction.

5.2.1. L’éducation aux droits de l’homme

65. Le programme 2006-2007 (33 C/5) comportait un axe d’action *Promouvoir les droits de l’homme, la paix, la citoyenneté démocratique et la compréhension entre les cultures par l’éducation*, en lien avec la première phase du Programme mondial pour l’éducation aux droits de l’homme⁶⁹. Dans le programme 2010-2011, en revanche, l’éducation aux droits de l’homme n’est évoquée qu’une seule fois à la rubrique de l’enseignement secondaire⁷⁰, sans être matérialisée en dotations budgétaires réservées et en résultats escomptés.

66. Les allocations aux actions pour l’éducation aux droits de l’homme avaient dépassé 460 000 \$ en 2006-2007⁷¹. Dans le biennium 2008-2009 (34 C/5), elles ont été de 356 207 \$ (soit une réduction de 22 %) pour financer deux actions⁷². Dans le programme 2010-2011 (35 C/5), une seule des trois actions programmées pour la section « *Éducation secondaire* » traite directement de l’éducation aux droits de l’homme⁷³.

67. Une évolution comparable est constatée pour le personnel : cinq spécialistes de programme, deux ALD et deux assistants étaient affectés à l’éducation aux droits de l’homme en 2006-2007 ; à la date de l’audit, trois spécialistes de programme et une assistante étaient affectés en partie à ce thème.

Conclusion : *L’UNESCO court le risque de manquer d’expertise et de visibilité dans la mise en œuvre de l’une de ses principales missions.*

5.2.2. Le droit à l’éducation

68. La réalisation effective au niveau national de ce droit global qui est au cœur de son mandat constitutionnel demeure un défi majeur pour l’UNESCO. L’Organisation apporte une assistance technique aux États membres pour la modernisation des législations nationales et elle conduit des campagnes de sensibilisation pour la mise en œuvre des conventions internationales et recommandations concernant notamment la lutte contre les discriminations

⁶⁸ Cf. Stratégie à moyen terme 2008-2013, paragraphe 103.

⁶⁹ Programme I.3 *Améliorer la qualité de l’éducation*, paragraphe 01311.

⁷⁰ Document 35 C/5, paragraphe 01035.

⁷¹ *Building global consensus on quality education as means to foster living together, preventing violence in and out of schools* et *Implementation of the World Programme for Human Rights Education*.

⁷² *International leadership on the prevention of violence in schools and the promotion of intercultural dialogue in education* et *International policy dialogue for the promotion of human rights education*.

⁷³ *Enhance the relevance and quality of secondary education through human rights education* (100 000 \$).

dans l'enseignement (1960), l'éducation pour la compréhension, la coopération et la paix internationales et l'éducation relative aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales (1974), et le développement de l'éducation des adultes (1976).

69. Les allocations attribuées au thème du droit à l'éducation demeurent stables : autour de 250 000 \$ par biennium. Deux activités sont ainsi programmées pour 2010-2011 : « *promouvoir le droit à l'éducation* » et « *suivre la mise en œuvre du droit à l'éducation* »⁷⁴.

70. La ratification des instruments normatifs demeure néanmoins modeste et les pays ne s'acquittent pas toujours de leurs obligations en termes d'établissement de rapports. Or, comme l'indiquent les études de l'UNESCO, l'enseignement primaire n'est pas gratuit dans de nombreux pays en développement (notamment en Asie et en Afrique).

Recommandation n° 11 : faire porter l'assistance technique de l'UNESCO sur les modalités pratiques d'établissement des rapports, et faire participer plus activement les commissions nationales pour l'UNESCO et les bureaux hors siège à ce processus

5.3. Les écoles associées à l'UNESCO

71. Créé en 1953, le Réseau du système des écoles associées à l'UNESCO (RéSEAU⁷⁵) encourage la création de liens et de projets communs entre écoles de différents pays et continents. « Le réseau ASP est le bras innovant de l'UNESCO. Outil d'intégration des valeurs de l'Organisation dans les pratiques scolaires et de promotion d'une éducation de qualité, il contribue à renforcer la visibilité de l'UNESCO.⁷⁶ » Reliant 33 établissements secondaires dans 15 États membres en 1953, il s'est peu à peu étendu à l'enseignement primaire puis au niveau préscolaire, à la formation des enseignants, enfin à l'enseignement technique et professionnel.

72. En août 2010, le réseau comptait 9 021 écoles situées dans 180 pays. La base de données actuelle ne permet pas de connaître le nombre d'élèves et d'enseignants concernés, faute de consolidation des données nationales. Elle est en cours de révision.

Recommandation n° 12 : affiner la connaissance de l'impact du RéSEAU sur les populations concernées (élèves et enseignants).

73. Le suivi du RéSEAU repose sur des Coordinations nationales, animées en grande partie par des bénévoles. Les moyens sont alloués par chaque État membre qui organise son réseau national d'écoles. Des réunions régionales peuvent être organisées par les États, avec des fonds du programme de participation (exemples : réseaux de l'Afrique centrale et de l'Afrique de l'Ouest). C'est la commission nationale du pays qui se prononce sur l'adhésion au réseau des écoles candidates, au vu des projets présentés.

5.3.1. L'unité de Coordination internationale du RéSEAU

74. L'unité de Coordination internationale du RéSEAU, qui est l'un des éléments de l'organigramme de la Division de l'éducation de base⁷⁷, inscrit les écoles dans le réseau, ce qui conduit à la délivrance d'un certificat signé de la Directrice générale de l'UNESCO. Elle anime le site internet RéSEAU (ASPnet)⁷⁸. Elle a, en outre, une activité de publication de

⁷⁴ Budgets de 125 000 \$ et 100 000 \$. Dépenses au 30 juin 2010 : 26 671 \$ et 10 771 \$.

⁷⁵ *Associated Schools Project Network (ASPnet)*.

⁷⁶ *ASPnet Programme Document 2010-2011*.

⁷⁷ La réorganisation de novembre 2010 la transfère à une autre division.

⁷⁸ 41 246 visiteurs au 2^e semestre 2009, 32 688 au 1^{er} semestre 2010.

documents et de matériels pédagogiques. À travers des projets phares régionaux et internationaux, son champ thématique, plus large que celui de la Division, englobe l'éducation au développement durable, à la paix et aux droits de l'homme et l'apprentissage interculturel, en collaboration avec d'autres divisions et secteurs.

75. Le budget de l'unité était de 193 793 \$ pour 2008-2009 ; il est de 100 000 \$ pour 2010-2011. Rapportés au budget de la Division de l'éducation de base (1,9 M\$ en 2008-2009 et 1,92 M\$ en 2010-2011), les moyens financiers de l'unité ont donc diminué en valeur absolue (de 48,4 %) comme en valeur relative (de 10,2 % à 5,2 %).

76. Pour estimer l'effort global de l'UNESCO en faveur du Réseau des écoles associées, il y a lieu de noter que l'unité est chargée aussi de valider l'emploi de crédits du « programme de participation » à des projets correspondant aux priorités du réseau. En 2008-2009, 23 propositions ont été acceptées pour un montant de 506 000 \$.

77. Les diverses restructurations de la Division, les départs en retraite non remplacés, le non-renouvellement de contrats de personnels expérimentés, ont peu à peu affecté les conditions de fonctionnement de l'unité, par exemple pour le suivi continu des thématiques *Droits de l'homme* et *Interculturalité* et pour le renforcement du réseau dans deux grandes régions (Asie, Afrique). Le niveau du responsable de l'unité a été ramené de P-5 à P-4 puis à P-3 en janvier 2010. L'unité dispose de trois postes établis sur le budget ordinaire (P-3, P-2, G-5) et d'une experte associée (P-2). Elle doit recourir à des stagiaires engagés pour trois mois.

78. L'affaiblissement de l'Unité au Siège (effectifs, missions) n'a pas été compensé par un soutien structurel hors siège. L'unité ne dispose pas, par exemple, de *point focal* pour l'Afrique de l'Ouest.

Recommandation n° 13 : assurer des soutiens régionaux à l'unité de Coordination du Réseau des écoles associées.

79. La stratégie définie par la Division pour les six années à venir devrait conduire à renforcer le rôle de laboratoire du Réseau, afin notamment de diffuser ses valeurs dans les écoles hors réseau. Un premier projet expérimental sur l'éducation aux valeurs olympiques vient d'être mis en place, accompagné d'indicateurs d'évaluation, dans six pays de la Région Caraïbe anglophone. À terme, d'autres sections de la Division, d'autres divisions du Secteur de l'éducation, voire d'autres Secteurs, pourraient utiliser le support du Réseau.

Conclusion : *Les moyens dont dispose actuellement le Réseau n'apparaissent pas en adéquation avec les ambitions affichées, en particulier dans le document de programme 2010/2011 de la Division, élaboré en avril 2010.*

5.3.2. Examen de trois projets

80. Trois projets mis en œuvre par le RéSEAU ont été examinés : le projet Éducation à l'eau dans les États Arabes, le Projet de la Mer Baltique et le Projet éducatif sur la traite transatlantique.

81. Le premier projet a vu le jour à l'initiative du Secrétaire général de la Commission nationale des Émirats arabes unis. Il a permis entre 2006 et 2008 la formation de 75 enseignants dans 11 pays, en vue de son expérimentation dans des écoles pilotes. Les Émirats ont pris en charge les dépenses. Mais, après le départ du Secrétaire général en mars 2009, le relais de la coordination n'a pas été assuré par une autre Commission nationale. De ce fait, le projet a été suspendu.

Conclusion : *L'impossibilité où le RéSEAU se trouve de poursuivre le projet fait ressortir les limites de l'action de la Coordination internationale à l'égard d'un projet phare engagé au niveau régional sur une thématique sensible à l'initiative d'une Commission nationale.*

82. Issu d'une initiative de la Finlande en 1989, le Projet de la Mer Baltique (*Baltic Sea Project*) s'étend à 300 écoles situées dans neuf pays de l'espace Baltique. Axé sur le thème de l'environnement, il constitue une bonne pratique d'autofinancement et d'animation tournante. Les pays participants et financeurs assurent à tour de rôle la coordination de l'ensemble du projet : la Lettonie depuis 2009, l'Estonie à compter de 2012, avant la Fédération de Russie en 2015.

83. Du fait de sa longévité, le projet a permis une capitalisation d'expériences pédagogiques et la mise au point d'une collection de guides pédagogiques. L'UNESCO reconnaît le travail effectué, encourage les initiatives, facilite l'appel aux experts et diffuse les bonnes pratiques.

84. Le concept a été repris pour des projets concernant la Grande Route de la Volga et le Projet du Danube Bleu. Un projet pour la région Asie-Pacifique est en voie d'élaboration.

85. Le Projet éducatif sur la traite transatlantique (*Transatlantic Slave Trade Education Project – TST*) est le deuxième du nom. Le premier, lancé en 1998, avait été doté de 1,5 M\$ par la Norvège, et s'est soldé en 2006 par un bilan très positif, notamment des écoles restées très actives sur le sujet après la clôture du projet⁷⁹.

86. Le deuxième TST a débuté en juillet 2010. Financé à hauteur de 111 687 \$ par les États-Unis, il devrait toucher 80 à 100 écoles de 22 pays (Afrique, Amérique latine et Caraïbe, Europe et Amérique du Nord). Il est directement coordonné par l'unité de Coordination internationale du Réseau.

Conclusion sur ces projets : *Avec des moyens limités en personnel et en crédits de fonctionnement, le Réseau des écoles associées (RéSEAU) parvient à susciter à l'échelle de grandes régions d'importants projets qui permettent de diffuser les valeurs de l'UNESCO dans la durée (formation de jeunes et d'enseignants). La nature de l'action de l'unité, plus qualitative que quantitative (impulsion, animation, coordination), ne donne toutefois à ces projets en interne qu'une visibilité (SISTER) et une reconnaissance limitées.*

5.4.L'Éducation aux sciences et aux mathématiques

87. L'organigramme actuel prévoit, dans la section de l'éducation secondaire, une équipe spécifique pour l'éducation aux sciences⁸⁰. Le budget est de 100 000 \$ sur le programme ordinaire, et 200 000 \$ sont attendus en ressources extrabudgétaires. L'activité consiste à promouvoir l'enseignement scientifique dans les États membres. Elle s'appuie sur un réseau de chercheurs en éducation scientifique et mathématique⁸¹ et s'exerce au niveau des politiques scientifiques (séminaires, réunions associant les bureaux hors siège) et au niveau des enseignants (publications).

88. La spécialiste de programme recrutée en 2007 pour animer une équipe n'a pas été chargée officiellement de cette responsabilité, et aucune équipe n'a véritablement vu le jour. Elle gère le budget ordinaire 2010, sans garantie toutefois de disposer de fonds en 2011. Le second spécialiste P-4, qui appartenait à la section de l'enseignement scientifique, technique et professionnel transférée à une autre division, est chargé d'élaborer des scénarios dans le

⁷⁹ Rapport d'évaluation établi par un professeur de l'Université du Hertfordshire, mars 2002.

⁸⁰ Deux spécialistes de programme P-4 et une spécialiste assistante P-1 sur ALD.

⁸¹ Une première réunion s'est tenue les 30 mars et 1^{er} avril 2009 au siège de l'UNESCO.

cadre d'un futur grand projet, dont l'esquisse est confiée à un consultant. Son activité n'est, de ce fait, pas aisée à évaluer.

89. Un projet de grande ampleur consistant à élaborer un bilan de l'éducation scientifique a fait l'objet d'une note de travail préparée en avril 2010 par la Directrice de la Division en collaboration avec la Division de l'enseignement supérieur et le Secteur des sciences. Le budget est estimé à 1,68 M\$ sur deux ans⁸². Il reste à préciser notamment l'articulation du pilotage du projet avec l'organigramme actuel de la Division, en particulier avec l'équipe « Éducation à la science » qui a conduit des travaux de bilans⁸³, la coordination avec les travaux d'autres organisations internationales et le financement du projet.

Conclusion : La gestion des programmes d'éducation à la science et aux mathématiques mériterait d'être clarifiée. La non-exploitation des rapports établis en 2008 et 2009 et l'abandon de la série de bilans qui avait été entreprise font ressortir la nécessité d'un inventaire et d'une diffusion interne des études et des rapports commandés aux experts et aux consultants pour nourrir la mémoire institutionnelle de l'Organisation.

Recommandation n° 14 : définir avec précision les objectifs assignés à chacun dans le domaine de l'éducation à la science et aux mathématiques et veiller à la diffusion pertinente en interne des études et rapports commandés par l'Organisation.

5.5. L'Éducation et la protection de la petite enfance

90. À la fin du mois de septembre 2010 s'est tenue à Moscou à l'initiative de l'UNESCO, organisée conjointement par l'Organisation et par la Fédération de Russie, la première Conférence mondiale sur l'éducation et la protection de la petite enfance (EPPE ou ECCE⁸⁴). La Conférence a réuni les ministres de 65 pays ; elle a adopté un cadre d'action et demandé à l'Organisation de renforcer ses efforts pour promouvoir et développer l'EPPE.

91. Le sujet de l'éducation et de la protection de la petite enfance avait pourtant été négligé pendant plusieurs années, même si l'action de plaidoyer⁸⁵ avait permis de constituer un réseau cohérent. La partie ECCE de l'objectif 1 de l'Éducation pour tous était négligée et sous-financée⁸⁶. Le thème ne faisait d'ailleurs pas l'objet d'une ligne spécifique dans le budget 34 C/5. Il était alors rattaché à la promotion de l'intégration et de l'apprentissage de qualité, après la disparition de la section de la petite enfance et de l'éducation familiale. Il n'y avait alors « *qu'une seule personne travaillant sur l'EPPE*⁸⁷ ». L'engagement du sous-directeur général pour l'éducation à compter de la fin de 2007 et celui de la directrice de la Division nommée en 2009 ont permis de concrétiser le projet d'une conférence mondiale qui avait été inscrit en novembre 2007 dans le mémorandum de coopération entre l'UNESCO et la Ville de Moscou et de mettre en œuvre la résolution 15 de la Conférence générale (35^{ème} session).

⁸² Dont 600 000 \$ pour des consultants.

⁸³ En 2008 et 2009, réalisation par des universitaires de quatre premiers rapports sur la situation de l'éducation scientifique en Amérique du sud, au Canada, au Royaume Uni et en Israël (3 à 4 000 \$ chacun).

⁸⁴ *Early Childhood Care and Education*.

⁸⁵ Par exemple les « Notes de l'UNESCO sur la petite enfance » et la « Série sur la politique de la Petite enfance et de la famille » dont le n° 1 date de mars 2002, ou les contributions de l'UNESCO à la publication périodique *Facts for Life* de l'UNICEF (4^e édition en janvier 2010).

⁸⁶ « *L'un des objectifs négligés de l'EPT* » (SISTER 5112126012 pour le 35 C/5).

⁸⁷ 1^{ère} réunion du Groupe de travail sur la Conférence mondiale (26 septembre 2008), même indication donnée lors de la 2^e réunion du groupe de travail (28 novembre 2008).

92. Dans l'organigramme de la Division arrêté en janvier 2010, l'EPPE devient le thème principal d'une section. Celle-ci, qui ne compte que six postes pourvus sur les 11 prévus, ne peut toutefois lui affecter à plein temps que deux spécialistes de programme (P-5 et P1/P2). L'expert P-5 qui devait être détaché auprès de l'UNESCO ne l'a pas été et un poste P-4 restait vacant à la date de l'audit. La Division a exposé que la récente réorganisation devrait améliorer cette situation.

93. Un accord de fonds-en-dépôt avec la Fédération de Russie⁸⁸ a permis de préparer et de tenir la conférence des 27-29 septembre 2010. Mais le financement d'un suivi efficace de cette importante conférence reste à stabiliser, car le reliquat non engagé sur le fonds-en-dépôt servira en partie à régler des coûts non encore liquidés.

Recommandation n° 15 : dégager ou obtenir les financements nécessaires pour un suivi efficace des recommandations adoptées par la Conférence mondiale.

94. Le service des Chaires UNESCO recense cinq Chaires UNESCO dans le domaine de l'Éducation et de la protection de la petite enfance. Une sixième chaire (Suède) est classée dans le domaine de l'Éducation pour un développement durable. La section EPPE/ECCE ne travaille, en fait, qu'avec deux de ces six chaires⁸⁹. Une constatation analogue a été faite dans le domaine de l'inclusion par l'éducation. Pourtant, le « *nombre de chaires UNESCO/Réseaux UNITWIN en enseignement supérieur fonctionnant de manière satisfaisante* » est un des indicateurs de performance du Grand Programme I Éducation⁹⁰. Comme dans le domaine des sciences de l'eau⁹¹, il paraît nécessaire de renforcer la coopération avec les Chaires UNESCO afin de mieux utiliser le potentiel de celles-ci au service des priorités de l'UNESCO, telles que l'Éducation et la protection de la petite enfance.

Recommandation n° 16 : mettre en œuvre dans le domaine de l'éducation de base les orientations stratégiques définies en 2007 afin de « renforcer l'interaction entre l'UNESCO et les chaires/réseaux en facilitant leur participation à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation des programmes et activités de l'Organisation⁹² ».

5.6. L'intégration par l'éducation

95. Le sujet de l'inclusion a fait l'objet de plusieurs rattachements institutionnels au sein de la Division au cours des dix dernières années⁹³. Depuis janvier 2010, il constitue, associé à l'équité, l'un des trois thèmes transversaux de la Division. Cet arrangement organisationnel paraît convenir à un processus, l'inclusion par l'éducation, qui est horizontal par nature.

96. L'audit conduit à un double constat. L'UNESCO a sans aucun doute fait accomplir des progrès importants en définissant des normes et des cadres, de la Déclaration de Salamanque sur les besoins éducatifs spéciaux en 1994⁹⁴ aux *Principes directeurs pour*

⁸⁸ Fonds 579 GLO 1001 (juin 2009 – décembre 2010), 678 000 USD apportés, 83 619 USD disponibles au 31 octobre 2010. Le financement extrabudgétaire nécessaire était estimé à 1 M\$ (SISTER 5112126013).

⁸⁹ Chaires 727 (Göteborg, Suède, 2007) et 821 (Victoria, Canada, 2008).

⁹⁰ Document 35 C/5, paragraphe 01038 (Axe d'action 2), résultat escompté n° 7.

⁹¹ 185 EX/32 Partie II, recommandation n° 16.

⁹² Document 176 EX/10, paragraphe 12.

⁹³ Activité 5112136021 dans le Programme 35 C/5, *Inclusion and Equity: Returning to core competences*, 203 K\$ (et une prévision – *outline*- extrabudgétaire de 200 K\$).

⁹⁴ *Déclaration et cadre d'action pour l'éducation et les besoins spéciaux* (Conférence mondiale sur l'éducation et les besoins éducatifs spéciaux : accès et qualité, Salamanque, 7-10 juin 1994).

l'inclusion dans l'éducation publiés en 2009 après la Conférence internationale de Genève sur l'éducation en novembre 2008. Les projets de la Division en 2010 relatifs à la collecte de données désagrégées sur les facteurs d'exclusion répondent à un besoin.

97. Le second constat est que l'action de l'UNESCO a manqué pourtant de continuité ou de visibilité sur certains thèmes.

98. Le droit à l'éducation pour les personnes handicapées : vers l'intégration a fait l'objet d'un programme-phare de l'Éducation pour tous en 2004. La coopération avec la Finlande⁹⁵, prolongée jusqu'en 2010, a permis la réalisation de lettres d'information et d'un site Internet. Néanmoins, le programme-phare a toujours eu un problème de manque de financement et n'a fonctionné que grâce au travail sur la mise en œuvre de la Convention sur les droits des personnes en situation de handicap⁹⁶. Le programme 2010-2011 comporte une prévision extrabudgétaire l'inclusion en action⁹⁷ qu'il reste à concrétiser⁹⁸.

99. L'initiative décennale des Nations unies pour l'éducation des filles (UNGEI)⁹⁹ est un autre « programme phare de l'EPT », lancé par le Secrétaire général de l'ONU après le Forum de Dakar d'avril 2000. L'UNICEF est chef de file. La contribution de l'UNESCO est de qualité¹⁰⁰, mais se résume à la participation à temps partiel d'une spécialiste de programme qui utilise le budget prévu à son programme de travail pour ses autres activités.

100. La Stratégie à moyen terme 2008-2013 préconise « l'introduction de l'éducation dans la langue maternelle dans les systèmes d'éducation formelle et non formelle »¹⁰¹, ce que soutient la plate-forme intersectorielle Langues et multilinguisme. Depuis 1999¹⁰², l'UNESCO peut être créditée de réalisations appréciables dans ce domaine¹⁰³. Elle participe à des actions interagences, notamment aux travaux de l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones (UNPFII)¹⁰⁴. Néanmoins, cette action de la Division¹⁰⁵ manque de visibilité et de relais au niveau des États. La récente décision du Conseil exécutif, encourageant des « *stratégies nationales qui favorisent des conceptions multilingues de l'éducation en vue de favoriser la qualité globale de l'éducation* », n'a pas encore reçu les suites attendues¹⁰⁶. Le plan de travail de la Division prévoit l'élaboration d'un guide sur le

⁹⁵ Université de Jyväskylä et FIDIDA (*Finnish Disabled People's International Development Association*).

⁹⁶ Groupe d'appui interorganisations (IASG) pour la Convention du 13 décembre 2006 (Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies et Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme).

⁹⁷ Code SISTER 5113126004, 200 000 \$, complétant une dotation de 90 000 \$ sur le budget ordinaire.

⁹⁸ Agence européenne pour le développement de l'éducation des personnes ayant des besoins particuliers et Partenariat global pour le handicap et le développement (*Global Partnership for Disability and Development – GPDD*, Banque mondiale).
United Nations Girls' Education Initiative.

¹⁰⁰ Par exemple pour la première réunion régionale du Comité consultatif global de l'UNGEI sur le thème *Équité, genre et qualité dans l'éducation dans la région Asie – Pacifique* (juin 2008).

¹⁰¹ Document 34 C/4, paragraphe 37 et encadré 9 ; programme 2010-2011 (35 C/5), § 01035 et 07047.

¹⁰² *Mise en œuvre d'une politique linguistique mondiale fondée sur le plurilinguisme* (30 C/Résolutions.12).

¹⁰³ *Journée internationale de la Langue maternelle* (depuis 2000), Document-cadre *L'éducation dans un monde multilingue* (2003), Agence chef de file pour l'*Année internationale des langues* (2008), Groupe de travail sur les langues et le multilinguisme.

¹⁰⁴ *UN Permanent Forum on Indigenous Issues*. Voir aussi le Débat thématique du 7 octobre 2008 (180 EX/INF.8).

¹⁰⁵ Budget ordinaire : environ 80 000 \$ en 2006-2007 (33 C/5), 70 000 \$ en 2008-2009 (34 C/5) et 65 000 \$ en 2010-2011 (35 C/5), y compris pour les manuels scolaires (voir infra).

¹⁰⁶ 181 EX/Décision 9 (Rapport 181 EX/9).

multilinguisme, mais un rapport sur l'éducation bilingue ou multilingue s'appuyant sur la langue maternelle est en attente d'un financement pour sa publication¹⁰⁷.

101. Une constatation voisine peut être faite au sujet de l'amélioration de la qualité des manuels scolaires, prévue dans le programme 2008-2009 au titre de l'axe d'action 4, « *Développement des capacités et soutien technique à l'appui des efforts nationaux visant à la réalisation des objectifs de Dakar* »¹⁰⁸. Une Stratégie globale d'élaboration des manuels scolaires et matériels didactiques avait été publiée par l'UNESCO en 2005¹⁰⁹ et la stratégie à moyen terme prévoit que l'UNESCO aidera à « *la révision du contenu des manuels* »¹¹⁰, mais un projet d'orientations pour promouvoir l'éducation de qualité au moyen des manuels scolaires et matériels pédagogiques¹¹¹ est en attente de publication depuis septembre 2008.

Conclusion : *La rotation du personnel, les réorganisations successives des services et des budgets peuvent compromettre la mémoire institutionnelle de l'Organisation et la visibilité de son action, comme l'illustrent les aléas du traitement des dossiers du droit à l'éducation des personnes handicapées, de l'initiative UNGEI, de l'éducation dans la langue maternelle et de l'amélioration des manuels scolaires.*

5.7. Les publications

102. La Division est le premier « producteur » de publications du Secteur de l'éducation, qui est lui-même le premier « producteur » de l'Organisation. À la date de l'audit, la mise en place de la nouvelle organisation des publications, engagée en 2008 à la suite du rapport du Commissaire aux comptes¹¹², s'achevait dans le Secteur de l'éducation : après l'établissement d'un plan de publication et de diffusion¹¹³ et l'identification d'une fonction de publication et de communication au sein du Bureau exécutif¹¹⁴, un comité des publications du Secteur a été installé au début de l'année 2010¹¹⁵. À la date de l'audit toutefois, les difficultés techniques liées au passage à un nouveau progiciel de gestion des stocks n'étaient pas toutes surmontées, ce qui affectait d'incertitude les chiffres qui pouvaient être recueillis.

Conclusion : *Les progrès sont nets dans la mise en œuvre des directives sur les publications et dans l'ajustement du programme de publications pour le Grand Programme 1 sur les priorités retenues par les organes délibérants de l'Organisation.*

¹⁰⁷ 2010/ED/BAS/ECCE/PI/1.

¹⁰⁸ Document 34 C/5, paragraphe 01018. Financement inclus dans celui des langues primaires (supra).

¹⁰⁹ Document ED-2005/WS/65 CLD 24936.

¹¹⁰ Stratégie 2008-2013 (34 C/4), paragraphe 103.

¹¹¹ Code SISTER 5113126003 (*Extrabudgetary Outline*).

¹¹² 179 EX/31 Partie I ; 179 EX/Décision 31 et 180 EX/Décision 40 ; DG/Note/08/22 du 25 juin 2008

¹¹³ Note de cadrage *Towards an Education Sector Publication Plan 2008-2009* (ED/KMS Février 2008).

¹¹⁴ Service de gestion des savoirs (KMS).

¹¹⁵ Cinq réunions de février à juin 2010.

6. Remerciements

103. L'Auditeur externe remercie la directrice de la Division, le directeur du bureau exécutif, la chef de l'unité budgétaire et financière du bureau exécutif, ainsi que les membres du personnel pour la qualité de leur accueil et la précision des informations procurées pendant l'audit.

Commentaires de la Directrice générale :

La Directrice générale prend acte avec gratitude du rapport du Commissaire aux comptes sur la Division de l'éducation de base du Secteur de l'éducation, et note son utilité pour l'amélioration continue de l'exécution du programme. Sur la base de ces recommandations, elle rendra compte des progrès réalisés selon la procédure habituelle.



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

Conseil exécutif

Cent quatre-vingt-sixième session

186 EX/30

Partie IV

PARIS, le 18 avril 2011
Original français

Point 30 de l'ordre du jour provisoire

NOUVEAUX AUDITS DU COMMISSAIRE AUX COMPTES

PARTIE IV

RAPPORT D'AUDIT DES PROCÉDURES DE RECRUTEMENT ET DE CESSATION DE SERVICE À L'UNESCO

Résumé

Conformément à l'article 12.4 du Règlement financier, le Commissaire aux comptes présente son rapport d'audit sur les procédures de recrutement et de cessation de service à l'UNESCO.

	<p>Commissariat aux comptes de l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture</p>	
---	---	---

**RAPPORT D'AUDIT SUR LES PROCÉDURES DE RECRUTEMENT ET DE CESSATION DE SERVICE
À L'UNESCO**

SOMMAIRE

1. CADRE ET PÉRIMÈTRE DE L'AUDIT	1
2. LA STRATÉGIE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	2
2.1. DIFFICULTÉ DE METTRE EN PLACE UN PROCESSUS FIABLE DE PLANIFICATION DES RECRUTEMENTS	2
2.2. UN DÉFI MAJEUR À RELEVER PAR HRM : LA RÉDUCTION DES DÉLAIS DE RECRUTEMENT	3
2.3. STEPS : UN PROJET INACHEVÉ ET EN RETARD DE SERVICE DEPUIS 2002	4
2.4. TABLEAUX DE BORD ET INDICATEURS DE PERFORMANCE : ABSENCE D'UNE ÉVALUATION DES COÛTS	5
2.5. L'ABATTEMENT POUR DÉLAIS DE RECRUTEMENT (<i>LAPSE FACTOR</i>)	5
3. LES PROCEDURES DE RECRUTEMENT	6
3.1. LE CADRE DES SERVICES ORGANIQUES.....	7
3.2. L'ENCADREMENT SUPÉRIEUR	11
3.3. LES PROCÉDURES D'APPEL.....	13
4. LES CESSATIONS DE SERVICE.....	14
4.1. LES CATÉGORIES DE CESSATIONS DE SERVICE.....	14
4.2. LES DÉPARTS NÉGOCIÉS.....	16
4.3. LES DÉPARTS À LA RETRAITE DÉCALÉS AU-DELÀ DE L'ÂGE RÉGLEMENTAIRE.....	18
4.4. LES RETRAITÉS DE L'ORGANISATION RECEVANT DES CONTRATS DE CONSULTANTS.....	21
4.5. CONSTAT FINAL SUR LES CESSATIONS DE SERVICE.....	21
5. REMERCIEMENTS.....	22
ANNEXE	

1. CADRE ET PÉRIMÈTRE DE L'AUDIT

1. En application de l'article 12, alinéa 4, du règlement financier de l'UNESCO, le commissaire aux comptes a conduit un audit des procédures de recrutement et de cessation de service dans l'Organisation.

2. L'audit avait pour objectif de déterminer si ces procédures sont conformes aux dispositions arrêtées notamment dans le manuel des ressources humaines (chapitres 5 et 10) et si elles contribuent à un fonctionnement efficace de l'Organisation. Prenant en compte tant les audits déjà réalisés¹ et les modifications intervenues dans le cadre réglementaire² que les rapports présentés à la Conférence générale en 2009³ et au Conseil exécutif en 2010⁴, il a porté sur la période allant du 1^{er} janvier 2008 au 31 octobre 2010.

3. L'audit a été conduit du 15 au 26 novembre 2010 par une équipe de trois auditeurs, pour l'essentiel au bureau de la gestion des ressources humaines (désigné comme le « bureau HRM » dans la suite du rapport). Il a comporté notamment l'examen d'un échantillon de dossiers, l'analyse des documents produits par les systèmes d'information et des entretiens avec la directrice (par interim) du bureau HRM, les responsables des sections et les fonctionnaires concernés. Des informations complémentaires ont été recherchées auprès du bureau de la gestion financière (BFM), ainsi qu'auprès des bureaux exécutifs d'un secteur de programme (Éducation) et d'un secteur de soutien (Administration). Une réunion de travail a été organisée avec le service d'évaluation et d'audit (IOS). L'équipe d'audit a rencontré aussi les présidents des deux associations du personnel.

4. La coopération du Secrétariat, et notamment du bureau HRM, a été appréciée. Les constatations provisoires ont fait l'objet d'une discussion avec les services concernés. Leurs remarques ont été prises en considération.

¹ IOS, *Evaluation of UNESCO's Recruitment Policy and Practice*, January 2009 (IOS/EVS/PI/96 REV. 2) ; *Report on the Control Self-Assessment of the Bureau of Human Resources Management (HRM)* ; December 2009 ; *Review of the Recruitment Process in the Communication and Information Sector*, May 2010

² Édition 2009 du *Statut* et du *Règlement du personnel* ; Nouveau Manuel des ressources humaines (DG/Note/09/68 du 12 novembre 2009)

³ 35 C/26 Partie I (et Add.)

⁴ 184 EX/6 Partie I (et Add.) ; 185 EX/6 Parties VIII et IX ; 185 EX/INF.8

2. LA STRATÉGIE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

5. L'actuelle stratégie de gestion des ressources humaines (2005-2010) a été approuvée par la Conférence générale en 2005⁵. Elle s'inscrit dans le cadre du processus de réforme engagé par le directeur général en 1999 (document 158 EX/INF.5) en vue de renforcer le capital de ressources humaines par un recrutement mettant l'accent sur la qualité par le développement des carrières, la mobilité du personnel et le respect des règles et des procédures. Ainsi, il a été décidé, en juin 2004, de fixer une durée réglementaire maximum du déroulement du processus de recrutement et de mettre en place des outils de gestion. Le statut et le règlement du personnel ont été révisés récemment et un nouveau manuel des ressources humaines a été élaboré.

6. La Conférence générale a demandé à la directrice générale de présenter au Conseil exécutif, à sa 185^{ème} session une nouvelle stratégie relative aux ressources humaines pour les années 2011-2016, en s'assurant de sa compatibilité avec les orientations stratégiques de l'UNESCO et de son harmonisation avec les politiques et pratiques du régime commun des Nations unies (résolution 35 C/82, Partie I, I). Les responsables du bureau HRM ont exposé que cet objectif serait atteint en 2012.

2.1. Difficulté de mettre en place un processus fiable de planification des recrutements

7. Une particularité de l'élaboration de la nouvelle stratégie réside dans la consultation élargie du personnel, dont l'équipe d'audit a pu voir le lancement. Un tel exercice nécessite une parfaite maîtrise de la structure des effectifs actuels et futurs et de son évolution en harmonie avec les politiques prônées.

8. L'UNESCO emploie plus de 2 145 personnes, dont 1 955 financées sur le budget ordinaire de l'Organisation (document 35/C5). La catégorie des directeurs et fonctionnaires de rang supérieur comprend 100 personnes (5 % de l'effectif total), le cadre des services organique (P-1 à P-5 et NO)⁶ 927 personnes (43 %) et le cadre du personnel de service et de bureau (G-1 à G-7 et GT-1 à GT-7) 1 118 personnes (52 %). Près de 63 % des fonctionnaires travaillent dans les secteurs de programme.

9. Comme l'indique le tableau ci-après, un nombre important de fonctionnaires prendront leur retraite d'ici à 2015, notamment 58 % des fonctionnaires du cadre des directeurs et fonctionnaires de rang supérieur.

⁵ Document 35 C/26 Partie I

⁶ Statut et règlement du personnel (disposition 102.1)

Retraités par catégorie et par biennium

	2010/1 1	2012/13	2014/1 5	Total	% de retraités
D-1 et rang supérieur	17	23	18	58	58%
P-1 à P-5	54	49	56	159	19%
NO	4	4	6	14	16%
GS	54	75	85	214	19%
Total	129	151	165	445	21%

Source : HRM Policy and Compensation Section – *Key Data on UNESCO Staff (1 September 2010)*

10. Cette situation des départs en retraite impose à l'UNESCO une prévision fine de ses effectifs et de ses compétences, afin d'ajuster les profils à recruter à l'évolution de ses missions et de ses orientations stratégiques (2014-2019) et de compenser les pertes de compétences, notamment pour l'élaboration et l'exécution des programmes sectoriels. Or il a été constaté que le bureau HRM ne dispose pas de véritables outils de planification des effectifs à moyen et long terme. Aucun document-cadre d'une gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences n'a pu être présenté. La seule situation fournie a été celle des départs en retraite. D'importants éléments d'une gestion prévisionnelle sont mal identifiés : restructurations des services, prolongations de contrats, besoins des secteurs.

11. Pourtant, la circulaire administrative n° 2191 du 23 septembre 2003⁷ prévoyait que le bureau HRM procéderait « tous les ans à un exercice de planification (allant de septembre à novembre) avec chaque secteur/bureau pour déterminer les besoins en matière de personnel pour les 24 mois à venir, identifier les postes devant être pourvus au cours de cette période, avec indication de la date à laquelle chaque poste devrait devenir vacant et planifier conjointement le recrutement des candidats aux postes à pourvoir ».

12. Le bureau HRM rencontre des difficultés pratiques pour recueillir auprès des secteurs des indications sur les besoins, afin d'établir des projections d'effectifs fiables. Les prévisions effectuées sont plus la reproduction des chiffres de recrutement de l'année précédente qu'un outil de planification prospective et stratégique⁸.

2.2. Un défi majeur à relever par HRM : la réduction des délais de recrutement

13. Malgré les recommandations du Conseil exécutif et de plusieurs audits internes et externes invitant à réduire les délais de recrutement, l'objectif de réduire les délais moyens de recrutement des fonctionnaires de l'UNESCO ne paraît pas être considéré comme

⁷ Abrogée par la décision AC/HR/1 du 16 décembre 2009

⁸ *Statistical briefing on UNESCO staff* ou *Key Data on UNESCO Staff*

prioritaire. L'examen d'un échantillon de dossiers a fait ressortir une procédure longue, qui peut atteindre 12 mois entre l'affichage du poste et la nomination.

14. Des normes ont été élaborées par le bureau HRM pour l'ensemble du processus de recrutement de la catégorie « D »⁹. Il s'agit d'une fiche qui mentionne un délai moyen de 150 jours ouvrables entre la date de la publication d'un avis de vacance et le recrutement effectif du fonctionnaire. Toutefois, les responsables du bureau HRM restent sceptiques sur le respect des délais impartis. Même les délais indiqués dans les notes établies par le bureau HRM à l'attention des intervenants dans le processus ne sont que rarement respectés.

15. Un accord de performance a été mis en œuvre en 2008 pour le personnel de direction (ADG¹⁰, directeurs de bureau et directeurs ou chefs de bureau hors Siège). La performance de l'encadrement supérieur devait être évaluée sur la base des résultats obtenus dans quatre domaines (planification et l'exécution du programme, relations extérieures et partenariats, gestion du personnel, gestion du budget et des finances). Le bureau HRM a indiqué que cette évaluation n'est pas envisageable dans l'immédiat.

2.3. STEPS : un projet inachevé et en retard de service depuis 2002

16. Le bureau HRM met en œuvre un certain nombre de procédures qui reposent souvent sur un processus itératif comportant des échanges de notes lors de la présélection, de la sélection et de la prise de décision. Malgré la déconcentration des recrutements au niveau des secteurs, la charge de travail des fonctionnaires du bureau HRM continue d'augmenter pour le traitement de très nombreuses candidatures et la vérification du bon déroulement des procédures.

17. Il y a consensus sur la nécessité de renforcer l'efficacité du système d'information actuel pour les processus de recrutement. Le Système destiné à améliorer les services du personnel - STEPS¹¹ peut permettre d'y parvenir. Mais, à la différence des autres modules du système intégré (SISTER et FABS), STEPS n'est pas encore pleinement opérationnel. « Sous réserve que des fonds soient disponibles », le programme et budget 2008-2009 retenait pourtant comme objectif « la mise en place, d'ici à la fin de l'exercice, d'un système de gestion de l'information au service de l'ensemble de l'Organisation qui soit opérationnel et intègre les fonctions programme, finances, budget et ressources humaines »¹².

18. C'est au cours du biennium 2004-2005 que le bureau HRM a entrepris de « préparer l'introduction dans l'Organisation d'un nouveau système de gestion des ressources humaines ». Une première phase portant sur la paie a été achevée en 2007. Mais le développement de STEPS a ensuite marqué le pas, en raison d'insuffisances dans la programmation des crédits, de difficultés techniques dans l'articulation avec le progiciel de gestion intégrée SAP et de problèmes de coordination entre les équipes en charge du projet.

19. Des travaux ont été réalisés pour la conception de flux de travaux, mais la mise en œuvre de la deuxième phase du projet, qui concerne notamment les fonctionnalités du recrutement, du perfectionnement et de la formation du personnel, a été reportée à 2010,

⁹ Cadre des administrateurs généraux et des directeurs et catégories supérieures à D-2 (ADG et DDG)

¹⁰ *Assistant director general I* (Sous-directeur général)

¹¹ *System To Enhance Personnel Services*

¹² Document 34 C/5, paragraphe 13003

sous réserve de la mise en place des fonds supplémentaires nécessaires. Fin 2010, l'objectif n'était pas atteint et le projet était arrêté. Le bureau HRM a précisé que le projet a été arrêté afin d'évaluer les priorités par rapport au budget et à l'utilisation du logiciel SAP.

20. Le retard dans la mise en place de l'outil STEPS est préjudiciable eu égard aux lenteurs et difficultés relevées dans le processus de recrutement. Le recrutement par voie électronique, ou « e-recrutement » aurait pu permettre un traitement rapide des très nombreuses candidatures adressées à l'UNESCO (67 349 entre janvier 2008 et octobre 2010) par une présélection automatisée mettant en œuvre des critères sélectifs et qualitatifs.

21. Le site Intranet de l'Organisation, sur lequel le nouveau manuel des ressources humaines a été mis en en ligne en 2009, permet quant à lui un accès aisé et convivial à des informations complètes sur les ressources humaines.

2.4. Tableaux de bord et indicateurs de performance : absence d'une évaluation des coûts

22. Une démarche stratégique induit une gestion de la performance du personnel en reliant les objectifs aux résultats escomptés. Les bilans d'étape relatifs à la stratégie 2005-2010 évoquent les progrès accomplis dans la mise en œuvre des actions retenues, mais le coût de ces actions n'a pu être indiqué à l'équipe d'audit. En fait, le bureau HRM n'a jamais calculé le coût de recrutement d'un candidat, quelle que soit sa catégorie. Cet exercice contribuerait pourtant à la maîtrise des dépenses liées au recrutement et permettrait sans doute de dégager des gains de productivité.

23. Les entretiens conduits dans des secteurs « utilisateurs » des services du bureau HRM ont permis de constater qu'ils ont récemment mis en place des tableaux de bord pour suivre le processus de recrutement les concernant (secteurs Éducation et Administration). La généralisation de ces expériences permettrait d'élaborer des tableaux de bord homogènes dégageant des indicateurs exploitables par tous les services.

Recommandation n°1 : optimiser les délais de recrutement par : (a) une planification plus fiable des effectifs, qui tienne compte des axes de la planification stratégique globale à moyen terme et de la stratégie des ressources humaines 2011-2016 ; (b) la mise en place d'un outil de e-recrutement ; (c) la généralisation aux différents secteurs de la tenue d'un tableau de bord sur leurs opérations de recrutement. (HRM)

2.5. L'abattement pour délais de recrutement (*Lapse factor*)

24. L'UNESCO procède dans ses prévisions budgétaires à un abattement de 3 % sur les coûts de personnel, ce qui signifie que la masse salariale n'est budgétisée qu'à 97% des

coûts prévisionnels pour tenir compte des postes vacants qui résulteront des mouvements de personnel et des délais de recrutement¹³.

25. En 1994, un rapport du Corps commun d'inspection des Nations unies, établi à la demande de l'UNESCO, constatait que celle-ci avait « éprouvé de grosses difficultés dans ce domaine » avec un taux d'abattement alors fixé à 5 %¹⁴. Il concluait qu'elle « pourrait, comme la plupart des grandes organisations le font déjà, appliquer des pourcentages d'abattement différents pour les postes de la catégorie des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur et pour les postes de la catégorie des services généraux, ce qui lui assurerait une marge de manœuvre plus grande »¹⁵.

26. La Conférence générale avait demandé en novembre 1993 un réexamen de l'ajustement de 5 % lors de la préparation du budget suivant « en vue d'appliquer un taux d'ajustement plus réaliste qui corresponde aux besoins de l'Organisation »¹⁶. Le taux actuel d'abattement de 3 % a été adopté pour le budget 1996-1997, sur la recommandation du Conseil exécutif¹⁷.

27. Un taux de 3 % est donc appliqué à la masse salariale calculée à partir des coûts standards poste par poste. Deux remarques peuvent être présentées.

28. En premier lieu, l'abattement est appliqué de façon uniforme, contrairement à ce que le Corps commun d'inspection recommandait en 1994. Le service compétent¹⁸ convient que la problématique des mouvements de personnel et des délais de recrutement n'est pas la même dans les différents secteurs (programme ou soutien) et suivant les catégories de personnel (classes « P » ou « G »). Mais il considère qu'un suivi par poste serait trop compliqué.

29. En second lieu, les inflexions récentes de la politique du personnel sont imparfaitement prises en compte. Ainsi, les coûts supplémentaires qu'entraîne la mise en œuvre de la mobilité¹⁹ sont restés intégrés dans les coûts standards, qui sont de ce fait sous-évalués, ce qui peut faire apparaître des insuffisances de crédits dans des secteurs.

Conclusion : *Un réexamen des modalités de l'abattement pour mouvements de personnel et délais de recrutement serait opportun pour le faire mieux correspondre aux besoins actuels de l'Organisation. Il ne ressort pas toutefois des dossiers examinés qu'il soit une explication significative de la situation peu satisfaisante constatée en matière de délais de recrutement.*

3. LES PROCEDURES DE RECRUTEMENT

30. L'équipe d'audit a fait porter son examen sur les recrutements de l'encadrement supérieur (DDG²⁰, ADG et classes D) et dans le cadre des services organiques (classes P).

¹³ 35 C/5 Rev. Note technique sur la méthodologie budgétaire, paragraphe T003 (iv)

¹⁴ Résolution 25 C/ 46 (et 131 EX/INF.6, § 80), 135 EX/5 Partie III (paragraphe 55-57)

¹⁵ *Mouvements de personnel et délais de recrutement (abattement)*, JIU/REP/94/7, 1994

¹⁶ Résolution 27 C/37

¹⁷ Résolution 28 C/35 (au vu du rapport 28 C/5 Rev.1), décision 146 EX/4.2 (paragraphe 112-118)

¹⁸ BSP/CAP (Central Analysis and Planning Section – Section d'analyse centrale et de planification)

¹⁹ Frais annexes, mission de reconnaissance, forfaits de déménagement

²⁰ *Deputy director general* (Directeur général adjoint)

31. Les procédures de recrutement sont régies par le principe énoncé à l'article VI.4 de l'acte constitutif de l'UNESCO, à savoir que « le personnel recruté doit réunir les plus hautes qualités d'intégrité, d'efficacité et de compétence technique », comme la Conférence générale le rappelait lors de sa 30^{ème} session en novembre 1999²¹. Ce principe a pour corollaire que « les nominations de membres du personnel décidées par le directeur général, exception faite de celles résultant de reclassements de postes, se font par appel et mise en concurrence de candidatures, de façon à assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités d'efficacité, de compétence et d'intégrité »²².

32. La Conférence générale a, lors de ses dernières sessions, prié instamment le directeur général « de prendre des mesures spécifiques et proactives visant à améliorer la répartition géographique à tous les niveaux, en particulier pour les États membres non représentés ou sous-représentés »²³ et « d'adopter toutes les mesures nécessaires pour améliorer l'équilibre entre les sexes à tous les niveaux du Secrétariat, en particulier intermédiaire et supérieur »²⁴.

33. Le commissaire aux comptes souligne que le présent audit a pour objet d'examiner la conformité des opérations de recrutement aux principes et règles arrêtés par les organes directeurs de l'Organisation pour un fonctionnement efficace de celle-ci. Il n'ignore pas que les stratégies d'influence des États peuvent peser sur le processus de recrutement des organisations internationales et font, à ce titre, l'objet de travaux de science politique²⁵.

3.1. Le cadre des services organiques

34. De janvier 2008 à septembre 2010, 222 administrateurs adjoints (P-1 et P-2), administrateurs (P-3 et P-4) et administrateurs principaux (P-5) ont été recrutés (79 en 2008, 76 en 2009 et 67 en 2010). Un échantillon de 33 postes a été constitué en visant un équilibre entre secteurs, entre services du siège et bureaux hors siège, entre classes et entre situations des postes (publié en interne, republié en externe, annulé, sous évaluation, pourvu). Au suivi de cet échantillon, 17 dossiers ont fait l'objet d'un examen approfondi²⁶, soit 5 % de l'ensemble des recrutements de professionnels.

35. Sur ces 17 dossiers, sept postes avaient été annoncés en recrutement externe, trois l'avaient été en recrutement interne, quatre postes annoncés en externe étaient réservés au personnel de l'Organisation et des autres agences des Nations unies. Trois postes annoncés en interne mais n'ayant débouché sur aucun recrutement ont fait l'objet d'une fiche de poste externe. Ces 17 annonces de vacances de postes ont permis le recrutement de six candidats, deux postes ont fait l'objet d'une nouvelle annonce. Six recrutements ont été annulés, trois sont en cours.

Remarque de méthode : Les indications qui pourraient permettre d'identifier des postes, et le cas échéant des personnes, ont été supprimées dans les développements qui suivent.

²¹ Résolution 30 C/72

²² Statut du personnel, article 4.2 (résolutions 30 C/70 et 32 C/69)

²³ Résolution 35 C/93. NB : pour le personnel du cadre organique recruté sur le plan international occupant des postes permanents financés par le budget ordinaire de l'Organisation (postes « géographiques »).

²⁴ Résolution 34 C/82. NB : postes financés par le budget ordinaire et par des ressources extrabudgétaires (voir rapport 185 EX/6 Partie VIII)

²⁵ Voir d'ailleurs les actes du colloque *60 ans d'histoire de l'UNESCO* (16-18 novembre 2005, table ronde 9)

²⁶ Répartition géographique : 11 postes au siège, cinq postes hors siège et un poste dans un institut. Répartition par classes : deux postes P1-P2, quatre postes P-3, cinq postes P-4, cinq postes P-5 et un poste P-5 converti en P-4.

Au cours de la phase d'examen des constatations provisoires, le bureau HRM a été mis en mesure de vérifier toutes les références des remarques d'audit.

3.1.1. Les étapes du processus de recrutement

36. Les étapes de la procédure de recrutement pour les administrateurs P-1 à P-5 peuvent être ainsi décrites : 1) Le secteur ou le bureau concerné prépare le recrutement (description du poste, visa de la disponibilité des crédits, classification par le bureau HRM) ; 2) Fiche de vacance du poste (superviseur du poste et bureau HRM) ; 3) Affichage des vacances de poste ; 4) Premier tri par le bureau HRM pour les candidats externes ; 5) Présélection par un jury qui établit une liste de candidats retenus (remplissant les conditions essentielles requises pour le poste) et des fiches d'évaluation individuelle pour les candidats non retenus ; 6) Le jury d'évaluation (Evaluation Panel)²⁷ examine les candidats présélectionnés, établit une liste des candidats qui seront interrogés, vérifie leurs références puis les interroge et rédige un rapport présentant une liste restreinte ; 7) Convoqué par le bureau HRM, le Comité consultatif pour les questions individuelles de personnel (PAB)²⁸ examine le rapport approuvé par l'ADG ou le directeur du bureau et formule un avis sur les nominations proposées ; 8) Le bureau HRM soumet la recommandation du PAB à la direction générale avec ses commentaires ; 9) La directrice générale statue sur les nominations aux postes P-1 à P-5.

Les qualifications et les compétences requises dans la fiche de poste

37. Il ressort des entretiens avec les « utilisateurs » du service de recrutement dans les secteurs de programme ou de soutien, que les compétences managériales ne sont pas suffisamment prises en compte dans les fiches de poste révisées par le bureau HRM et les évaluations pour les postes de niveau P-4 et P-5, alors qu'elles sont importantes à ce niveau de responsabilité. Le profil du candidat recruté peut alors être différent de ce qu'attendait le secteur. Or les séparations, même à l'issue d'une période probatoire, sont rares (voir section 4 infra).

Conclusion : *Les jurys d'évaluation pourraient être encouragés à chercher à apprécier les qualités managériales des candidats par des mises en situation concrète lors des entretiens.*

Les opérations de sélection

38. HRM établit la liste des candidatures présentées en ligne (*Recrutweb*) ou par courrier, puis en élimine un certain nombre. Les candidats ont, en effet, l'obligation de répondre à différentes questions qui permettent de s'assurer qu'ils correspondent aux exigences du poste²⁹. C'est le premier tri mentionné plus haut : il y a eu ainsi 1 360 candidats pour un poste P1/P2 au siège en 2008 et le premier tri en a retenu 362. Mais il arrive que le jury d'évaluation choisisse des candidats que le premier tri n'avait pas retenus.

39. Il a été constaté que des candidats sélectionnés ne remplissaient pas les critères d'expérience ou ne possédaient pas le niveau de langue requis.

²⁷ Au moins trois membres dont le supérieur hiérarchique et un fonctionnaire d'un autre secteur ou bureau

²⁸ *Advisory Board on Individual Personnel Matters*

²⁹ Réponses faites en ligne sur le site de recrutement de l'UNESCO

Recommandation n°2 : renforcer le contrôle des candidatures par rapport aux exigences de la fiche de poste. En cas de doute sur le niveau de maîtrise de la langue du candidat sélectionné, vérifier ce niveau avant une convocation pour entretien. (HRM)

40. Certaines personnes travaillant à l'UNESCO (contrats temporaires longs) ont le droit de se porter candidates en externe. Lorsqu'elles sont retenues après le premier tri, l'attention du comité de présélection est appelée par une mention sur leur nom. De même, certains dossiers font apparaître des interventions spécifiques au cours du processus de sélection.

Recommandation n°3 : dans un souci de transparence et d'équité, ne pas appeler l'attention du comité de présélection sur certains candidats par des mentions particulières au dossier. (HRM)

41. Dans un dossier, la candidate retenue travaille avec la responsable de section qui la recommande et qui préside le comité de présélection et d'évaluation. Le Bureau HRM a exposé qu'il s'agit de cas fréquents où le candidat fait partie de l'unité où s'ouvre le poste.

Comité consultatif pour les questions individuelles de personnel (PAB)

42. La possibilité donnée en 2009 aux observateurs des associations du personnel qui siègent au comité consultatif de consigner des observations sur le procès-verbal et de signer l'avis recommandant les candidats à la décision de la directrice générale est une amélioration sensible de la procédure en termes de transparence.

3.1.2. L'établissement et la tenue des dossiers

43. Les secteurs et bureaux éprouvent des difficultés pour élaborer les fiches de poste. Le bureau HRM a indiqué que 90 % des dossiers sont retournés aux secteurs pour compléments ou nouvelle rédaction. D'ailleurs, IOS dans son audit précité sur le secteur communication et information a recommandé de réaliser des formations.

Recommandation n°4 : revoir le processus d'établissement des fiches de poste et renforcer la formation en la matière des attachés d'administration et des gestionnaires des ressources humaines dans les secteurs et les bureaux. (HRM, BFM)

44. Le contrôle interne réalisé tout au long du processus pour la révision globale des dossiers³⁰ est de qualité insuffisante. Des erreurs substantielles ont été relevées dans les dossiers de recrutement sur la validité de la candidature au regard des exigences de la fiche de poste, sur les pièces demandées aux candidats retenus pour l'entretien ou sur le respect de la procédure à des étapes clés du processus³¹. De telles erreurs sont de nature à compromettre toute l'opération de recrutement.

³⁰ Contrôle réalisé par HRM/RCS (*Recruitment & Staffing* – Recrutement et effectifs)

³¹ Exemples: absence des noms des évaluateurs et des signatures sur la feuille de présélection, références non signées.

Recommandation n°5 : établir un référentiel de contrôle interne décrivant précisément les tâches de HRM/RCS tout au long du processus de recrutement et renforcer le contrôle de premier niveau. (HRM)

3.1.3. Deux exemples de recrutement

45. Un premier dossier, relatif à un poste non soumis aux règles de répartition géographique car financé sur fonds extrabudgétaires, concentre plusieurs anomalies.

46. Le poste est d'abord proposé en interne (2008). À l'issue des entretiens, le jury d'évaluation décide de ne recommander aucun candidat, car ils lui paraissent tous manquer des compétences essentielles et des connaissances que le poste exige. Le poste est publié pour recrutement externe en 2009. L'un des anciens candidats internes, qui a quitté l'UNESCO entre-temps, représente sa candidature en externe. Le comité d'évaluation propose quatre noms, trois candidats externes et l'ancien membre du personnel. Le Comité consultatif (PAB) constate des omissions, des incohérences (dont le CV de l'ancien membre du personnel) et la non prise en compte de certains éléments des dossiers individuels ; il recommande de retourner le dossier au secteur concerné.

47. En 2010, le secteur renvoie les dossiers d'évaluation : les fiches de trois candidats ont été signées rétroactivement par le président du jury d'évaluation. Le Comité consultatif confirme le classement des candidats. L'ancien candidat interne est nommé. Le bureau HRM se rend compte toutefois que la personne nommée est le conjoint d'un membre du personnel de l'UNESCO³², ce qu'aucun des contrôles successifs n'avait relevé. Le bureau HRM s'aperçoit aussi qu'une autre des personnes proposées ne justifiait pas de la durée d'expérience nécessaire. Après une étude du dossier par le service des normes internationales et des affaires juridiques, qui a établi que ces faits n'avaient pas entaché la procédure d'un vice substantiel, la nomination a été confirmée.

Conclusion : *Les erreurs successives dont le dossier est entaché témoignent des failles du contrôle interne (voir recommandation 5).*

48. Dans le second dossier, le poste a été ouvert, en 2008, au personnel de l'UNESCO et des autres agences des Nations unies. Le comité de présélection a retenu six des 33 candidats triés par le bureau HRM. Le jury d'évaluation s'est entretenu avec les six candidats, mais ce n'est que six mois plus tard que le bureau HRM a reçu l'avis du jury, selon lequel aucun candidat ne répondait aux exigences du poste.

49. Le sous-directeur général du secteur concerné n'a pas partagé cette analyse. Il a estimé, après avoir revu la liste restreinte et s'être entretenu par téléphone avec des candidats externes, que deux candidats satisfaisaient aux conditions du poste. Le Comité consultatif (PAB) a partagé cette analyse et regretté que le jury d'évaluation ait fait de l'expérience de terrain une exigence essentielle alors que cela ne ressortait pas de l'avis de vacance. Une association du personnel estimait pour sa part que la procédure avait été viciée. Le bureau HRM a précisé que le poste a été finalement redéployé vers un autre usage.

³² Il est nécessaire en ce cas de démontrer l'impossibilité de recruter quelqu'un d'également qualifié (Disposition 104.2 du règlement du personnel, paragraphe a-ii).

3.2. L'encadrement supérieur

50. De janvier 2008 à septembre 2010, 59 postes d'encadrement supérieur (directeur général adjoint, sous-directeurs généraux, directeurs principaux et administrateurs généraux) ont été ouverts au recrutement au siège et dans des unités hors-siège (18 en 2008, 25 en 2009, 16 en 2010)³³. Sur 59 postes, 50 ont été annoncés en recrutement externe, six l'ont été en recrutement interne et trois ont été annoncés en externe mais réservés aux membres du personnel de l'UNESCO et des institutions des Nations unies.

51. À la date de l'audit, ces 59 annonces de vacances de postes avaient permis de recruter 37 hauts fonctionnaires de l'Organisation. Un recrutement avait été annulé, deux étaient en attente, un autre était noté comme « interrompu ». Huit postes avaient fait ou allaient faire l'objet d'une nouvelle annonce ; 10 recrutements étaient en cours.

52. Un échantillon de 25 dossiers a été retenu en respectant un équilibre entre secteurs, entre siège et hors-siège, et entre statuts des recrutements³⁴. Les 25 dossiers ont été examinés.

3.2.1. Les étapes du processus de recrutement

53. Le chapitre 5 du manuel des ressources humaines contient un développement sur le « recrutement des postes internationaux professionnels et au-dessus »³⁵. Mais il n'apporte de précisions que sur la présélection et l'évaluation des candidats aux postes de directeurs (D-1 et D-2)³⁶. Il permet, en particulier, de faire intervenir un centre d'évaluation extérieur et prévoit la notification des nominations au Conseil exécutif. Il n'y a pas d'intervention du Comité consultatif (PAB), non plus que des secteurs. La procédure est gérée de bout en bout par le bureau HRM.

Sélection et évaluation par des entités distinctes

54. Dans la procédure prévue par le manuel des ressources humaines (postes D-1 et D-2), le jury d'évaluation (*Evaluation Panel*) étudie les candidatures, identifie les candidats retenus pour un entretien, évalue les candidats reçus en entretien par rapport aux exigences du poste et précise quels sont les candidats recommandés pour une embauche.

55. Dans la pratique, il arrive que le jury d'évaluation ajoute des candidats - ayant postulé - à la liste arrêtée par le comité de sélection, notamment pour des questions d'équilibre géographique ou d'égalité des genres. Le directeur général confirme quels candidats devront être reçus en entretien par le jury³⁷. Ainsi, pour un poste de directeur, le comité de présélection a conservé 17 candidats sur 179, le jury d'évaluation en a retenu 10, mais dans la recommandation à la directrice générale, le bureau HRM a suggéré qu'une

³³ 33 postes au siège, 16 postes hors siège, neuf dans un institut et un sur un projet extrabudgétaire

³⁴ Les recrutements en cours n'ont pas été examinés

³⁵ Chapitre 5, *Recruitment, promotion, transfer, geographical and inter-agency mobility*, article 5.3, *Recruitment for international Professional posts and above*

³⁶ Article 5.3, paragraphes 66 à 98

³⁷ Mémo HRM/RCR (Recrutement et effectifs) de novembre 2007

onzième candidature soit ajoutée pour des raisons d'équilibre des genres³⁸. Cette personne a fait partie des sept candidats avec lesquels le jury s'est entretenu.

56. Pour les recrutements des sous-directeurs généraux en 2010 et pour les postes au secrétariat de la direction générale, un comité de sélection a sélectionné les candidats, avec lesquels un jury d'entretien (*Interview Panel*) à la composition différente s'est entretenu. À titre d'illustration, les postes de sous-directeur général examinés ont suscité entre 600 et 1 000 candidatures chacun. Un premier tri par le bureau HRM en a conservé entre 200 et 300. Le comité de sélection a retenu 10 à 15 candidats par poste. La direction générale a choisi ceux que le jury d'entretien recevrait. Elle a ajouté parfois, pour des considérations d'équilibre géographique ou d'égalité des genres, le nom d'une personne ayant candidaté mais que le comité de sélection n'avait pas retenue.

57. Le Secrétariat a souligné le caractère innovant³⁹ de la procédure suivie, qui comporte désormais, pour les postes de directeur, de sous-directeur général et de directeur général adjoint, un entretien du chef élu de l'Organisation avec chaque candidat, séparément du jury d'entretien, puis une rencontre de la directrice générale avec le jury.

Recommandation n°6 : formaliser les pratiques concernant le recrutement de l'encadrement supérieur en précisant les textes existants. (HRM, LA)

Le fonctionnement du jury d'évaluation ou du jury d'entretien

58. Le jury constitué pour s'entretenir avec les candidats à un poste de directeur qui requérait – selon la fiche de poste - une excellente maîtrise de l'anglais ou du français et une bonne maîtrise de l'autre langue, a dû constater que trois candidats retenus par le comité de sélection ou ajoutés à la liste avaient un niveau très insuffisant dans l'une des deux langues. L'un d'eux ne satisfaisait pas en outre aux critères d'années d'expérience et de diplômes. Un candidat reçu en entretien pour un autre poste de directeur ne parlait pas français.

59. Alors que le manuel des ressources humaines précise que la recommandation doit comprendre pour chaque candidat externe deux contrôles de référence, des avis de recommandation pour des postes de directeur signalent qu'il reste à vérifier les références des candidats recommandés. Cette absence de contrôle des références pour les candidats externes avant la transmission des recommandations du jury à la direction générale est quasiment générale dans les 25 dossiers examinés.

Recommandation n°7 : réaliser systématiquement les contrôles des références prévus au manuel des ressources humaines et améliorer leur traçabilité. (HRM)

Suspension ou annulation d'un recrutement

60. Aucune explication ne figure dans les dossiers lorsqu'un recrutement a été suspendu ou annulé. Il a été compris des explications fournies par le bureau HRM que pour une

³⁸ La liste restreinte pour les postes de directeurs doit comporter au moins deux femmes (Plan d'action sur les femmes)

³⁹ En 2000, le Corps commun d'inspection des Nations unies avait relevé « un certain nombre d'irrégularités » dans la manière dont les fonctionnaires de rang supérieur étaient sélectionnés et nommés (*Examen de la gestion et de l'administration de l'UNESCO*, rapport JIU/REP/2000/4, paragraphe 27)

procédure suspendue après les entretiens, le Secrétariat se serait rendu compte qu'il n'avait finalement pas besoin de recruter un directeur. Aucun document écrit ne figure toutefois au dossier consulté. Il en est de même dans celui d'un autre recrutement de directeur arrêté après l'identification de 18 candidats par le comité de sélection⁴⁰.

Conclusion : Une étude insuffisante du besoin risque de conduire à mobiliser inutilement des moyens humains importants et à exposer des frais de voyage des candidats et parfois des membres du jury d'évaluation pour des recrutements qui n'aboutissent pas.

3.2.2. L'archivage des dossiers

61. À l'exception des dossiers relatifs au recrutement des sous-directeurs généraux en 2010, la plupart des dossiers examinés par l'équipe d'audit étaient incomplets : la recommandation du jury d'évaluation n'y figurait pas toujours ; la décision de la direction générale arrêtant la liste des candidats retenus pour un entretien et la décision de nomination manquaient souvent ; les évaluations qui avaient été réalisées par des cabinets externes ne s'y trouvaient pas. Le bureau HRM a indiqué que des mesures seront prises pour améliorer l'archivage et le classement des pièces.

Recommandation n°8 : formaliser la procédure d'archivage des dossiers de recrutement et fixer un objectif d'exhaustivité des dossiers au maximum deux mois après la décision de recrutement. (HRM)

3.2.3. Un exemple de recrutement

62. Plusieurs des anomalies décrites ci-dessus se retrouvent dans le dossier du recrutement d'un directeur (132 candidats). Le dossier archivé par le bureau HRM était très incomplet : il manquait notamment la recommandation du jury d'évaluation et l'explication de l'interruption du recrutement par courriel. La liste des candidats retenus par le jury d'évaluation en 2008 comprenait un candidat interne qui ne justifiait pas du niveau d'études requis dans la fiche de poste. Malgré les réserves du bureau HRM, ce candidat a fait partie des quatre candidats évalués par un cabinet de consultants et auditionnés. Le centre d'évaluation ne faisait pas état à son propos de résultats « exceptionnels » comme pour d'autres candidats. Il a néanmoins été nommé directeur après quelques mois. Cette décision n'a pas fait l'objet d'un appel. Un risque contentieux existait toutefois.

Conclusion : Il a été recommandé (recommandation n° 2) de s'assurer en amont de la procédure de recrutement que le candidat remplit bien tous les critères de la fiche de poste. Il est singulier aussi d'avoir recours à un centre d'évaluation extérieur, pour un coût non négligeable (près de 40 000 €) et de ne pas tenir compte ensuite de ses conclusions.

3.3. Les procédures d'appel

63. Quarante-huit procédures étaient en cours ou ont pris fin entre le 1er janvier 2008 au 31 octobre 2010 devant le Conseil d'appel. Dix-neuf de ces procédures contestaient des décisions de recrutement (14) ou de fin de contrat (cinq)⁴¹, soit près de 40 %.

64. Les requérants soutiennent notamment que le candidat retenu ne remplirait pas toutes les qualifications requises dans l'avis de vacances ou que la procédure n'aurait pas

⁴⁰ Sur 587 candidatures

⁴¹ Les procédures concernent des contrats temporaires ou des engagements de durée limitée (ALD).

respecté les règles d'objectivité et de transparence. Le non-respect de la priorité aux candidats internes est souvent invoqué aussi.

Conclusion : Sur les 14 procédures relatives au recrutement⁴², 10 concernent des postes pour lesquels les avis de vacance ont été publiés en 2008-2009. Durant cette période, 489 postes ont fait l'objet d'un avis de vacance⁴³. Le taux d'appel ressort donc à environ 2 %.

4. LES CESSATIONS DE SERVICE

4.1. Les catégories de cessations de service

65. Les cessations de service font l'objet des chapitres IX et X du statut et règlement du personnel et des chapitres 10 et 11 du manuel des ressources humaines. L'audit a porté sur les procédures de cessation du service en cours au 1^{er} janvier 2008 et ouvertes depuis cette date jusqu'au 31 octobre 2010, à la fois au siège (toutes catégories) et dans les unités hors-siège (catégories D et P).

4.1.1. La qualité des statistiques et la tenue des dossiers

66. Au cours de la période étudiée, les départs à la retraite représentent près de la moitié des cessations de service:

Cessations de service du 1^{er} janvier 2008 au 31 octobre 2010

Types de cessations	2008	2009	2010	Total	%
Départ négocié	24	31	6	61	15,7%
Décès	2	2	1	5	1,3%
Renvoi			1	1	0,3%
Renvoi sans préavis	2	1	1	4	1,0%
Fin du contrat	4	1	3	8	2,1%
Transfert entre agences	5	2	8	15	3,9%
Démission	42	35	17	94	24,2%
Retraite anticipée	1			1	0,3%
Retraite	64	81	44	189	48,7%
Licenciement		3		3	0,8%
Résiliation raisons de santé	3	3	1	7	1,8%
Total	147	159	82	388	100,0%

Source : données STEPS

67. Les démissions sont la seconde cause de départ de l'organisme (24 % des cas), devant les départs négociés (16 %). Les licenciements et renvois sans préavis sont peu nombreux (cinq cas), de même que les suppressions de postes (trois cas sur la période). Les cessations de service « *automatiquement et sans préavis ni indemnité, à la date fixée dans la lettre d'engagement* »⁴⁴ ne forment que 2 % des séparations, alors que les membres du personnel ont en quasi-totalité des engagements de durée définie (deux ans). L'examen des dossiers a toutefois montré que ces statistiques ne sont pas entièrement fiables : des

⁴² Dont 2 concernant des postes classés « D », 1 un poste « G » et 11 des postes « P »

⁴³ 48 postes classés « D », 298 postes « P » et 143 postes « G »

⁴⁴ Disposition 109.3 du règlement du personnel

erreurs de codage ont été commises, notamment par confusion entre fin de contrat et démission ou entre départ négocié et suppression de poste.

68. L'examen a porté sur l'ensemble des dossiers relatifs aux fins de contrats (huit), aux renvois et licenciements sans préavis (cinq) et aux suppressions de postes (trois), sur 15 des 69 départs à la retraite après l'âge statutaire de retraite et sur 14 des 61 dossiers de départs négociés.

69. Un premier constat est que 18 de ces 45 dossiers présentaient des anomalies, d'importance variable. De plus, les dossiers n'étaient que rarement à jour et le classement des pièces était souvent peu rigoureux. Des pièces importantes manquaient et ont dû être récupérées auprès des différentes sections de HRM.

Conclusion : *l'amélioration de l'archivage fait l'objet de la recommandation n° 8.*

4.1.2. Un mode de séparation peu utilisé : la fin de contrat

70. Huit seulement des 388 cessations d'activité correspondent à des fins de contrats. Trois concernent le haut encadrement (directeur général en novembre 2009, deux sous-directeurs généraux en juin 2010). Quatre sont en fait des démissions, dont trois démissions après congé spécial sans rémunération.

71. La dernière cessation concerne un professionnel (P-3) qui travaillait dans un bureau hors siège depuis 1990 et dont le contrat (financé sur ressources extrabudgétaires) n'a pas été renouvelé fin août 2008 en raison de l'absence de fonds. Il n'y a pas eu de séparation officielle. L'Organisation aurait estimé pendant un certain temps que des fonds pourraient à nouveau être obtenus pour financer le poste. La procédure suivie est donc contraire aux règles fixées aux articles 9.1 et 9.3 du statut du personnel, selon lesquelles un préavis était nécessaire. De plus, le non renouvellement d'engagement après plus de cinq années de service aurait dû être soumis pour avis au comité consultatif pour les questions individuelles de personnel⁴⁵.

4.1.3. Les suppressions de postes

72. Trois postes de personnel G-1 ont été supprimés au bureau de Brasilia. La fin d'engagement a été fixée au 31 décembre 2009, mais la lettre de séparation n'a été adressée aux agents concernés que le 24 décembre 2009, ce qui conduisait à rémunérer trois mois supplémentaires de préavis. De plus, l'échelon mentionné dans cette lettre était erroné. En définitive, une seconde lettre, datée du 13 janvier 2010, a annulé et remplacé la lettre précédente et fixé une date de séparation antérieure. Comme dans le cas précédent, les procédures n'ont pas été respectées, ce qui porte préjudice aux droits des agents et fait courir un risque de contentieux à l'Organisation.

<p>Recommandation n°9 : veiller au respect des procédures de cessation de service prévues dans le statut et règlement du personnel.</p>
--

⁴⁵ Disposition 104.1, paragraphe b-v, du règlement du personnel.

4.1.4. Les renvois

73. Sur cinq séparations de cette catégorie, quatre se sont produites hors siège. Les faits reprochés sont graves (détournements de fonds, demande frauduleuse de remboursement de frais médicaux, etc.). Ces licenciements et renvois ont généralement fait suite à un audit d'IOS.

4.2. Les départs négociés

74. Les départs négociés se rattachent à l'article 9.1.2 du statut : « Le directeur général peut mettre fin à un engagement si cette mesure est conforme à l'intérêt de la bonne marche de l'administration de l'Organisation et aux normes prévues par l'Acte constitutif, à condition que cette mesure ne soit pas contestée par le membre du personnel intéressé. » En pratique, la séparation est généralement à l'initiative du membre du personnel, dont le supérieur hiérarchique saisit la direction générale.

75. Le niveau des indemnités de licenciement dépend de l'ancienneté, mais le directeur général peut l'augmenter dans la limite de 50 %, « s'il l'estime justifié compte tenu des circonstances »⁴⁶, soit jusqu'à une indemnité de 18 mois de rémunération. Une pratique établie - mais non écrite - au sein des Nations unies est de plafonner les versements à la moitié du nombre de mois restant avant le départ à la retraite.

4.2.1. Répartition par âge des bénéficiaires de départs négociés

76. Les 61 départs négociés concernent dans 92 % des cas des personnes de 55 ans et plus. Celles-ci auraient pu opter pour une séparation dans le cadre d'une retraite anticipée. Mais un seul cas de séparation au titre de la retraite anticipée a été enregistré sur la période.

77. Sur 15 dossiers examinés, six comportent des anomalies dont trois sont des erreurs de codage.

4.2.2. Les personnes susceptibles de bénéficier d'une pension de retraite

78. Sur les 56 personnes ayant bénéficié d'un départ négocié ayant 55 ans et plus, 40 (71 %) ont quitté l'Organisation moins de 3 ans avant la date statutaire de leur retraite⁴⁷.

Temps entre le départ négocié et la date statutaire de départ à la retraite

	6 mois	1 an	2 ans	3 ans	4 ans	5 ans	6 ans	Total
Nombre d'individus	1	13	14	12	6	9	1	56
Pourcentage du total	2%	23%	25%	21%	11%	16%	2%	100%

Source : données STEPS

79. La classe la plus représentée dans les départs négociés est la classe G-5 (18 départs). Au total, 34 départs ont été négociés par des agents du cadre du personnel de service et de bureau, soit 60 % du total. 20 départs concernent des administrateurs (P-2 à P-5). Seul un administrateur général (D-1) a signé un départ négocié, et un directeur principal (D-2).

⁴⁶ Disposition 109.7-e du règlement du personnel

⁴⁷ 60 ans ou 62 ans selon que les agents ont été recrutés avant ou après le 1^{er} janvier 1990 (article 9.5 du statut).

80. Dans 31 cas sur 56 (55 %), le montant de l'indemnité de départ a été très légèrement supérieur à la moitié du nombre de mois restant avant la date statutaire de départ à la retraite. Les intéressés ont alors bénéficié du montant maximum d'indemnités auquel ils pouvaient prétendre en application de la règle non écrite déjà mentionnée. Dans 18 autres cas, l'indemnité correspondait au maximum de ce à quoi l'intéressé pouvait prétendre⁴⁸. Ainsi, dans 87 % des séparations négociées, les intéressés ont bénéficié du montant maximum d'indemnités auquel ils pouvaient prétendre.

81. De fait, la majoration de 50 % semble la règle et l'absence de majoration l'exception. Une preuve *a contrario* a été trouvée dans le dossier d'une secrétaire qui avait demandé un départ négocié à 55 ans mais qui n'a perçu qu'une indemnité de « seulement » neuf mois de salaire, alors qu'elle aurait pu obtenir 18 mois. Le sous-directeur général concerné s'est, en effet, estimé tenu d'exposer dans une note qu'il ne lui était pas possible de « geler » un poste de secrétaire pendant 18 mois pour financer une indemnité de ce montant.

Recommandation n°10 : veiller à ce que la majoration de 50 % de l'indemnité pour départ négocié ne soit accordée que lorsque les circonstances le justifient, comme le règlement du personnel le prévoit. (HRM)

82. Dans deux dossiers apparaît le paiement d'un « montant forfaitaire », dont le statut n'est pas clair. Il s'agissait, dans un cas, de compenser une erreur dans le calcul de la prime de rapatriement. Dans l'autre cas, l'agent menaçait l'Organisation d'un contentieux sur la classification de son poste et demandait une indemnité de 29 mois : il a été décidé de lui accorder 18 mois d'indemnité de licenciement, plus le paiement des trois mois de préavis, plus un montant forfaitaire équivalent à 3 mois de préavis.

Recommandation n°11 : clarifier le statut des paiements des montants forfaitaires pour départs négociés.

4.2.3. Les erreurs relevées dans d'autres cas

83. Trois des cinq personnes de moins de 55 ans qui ont bénéficié d'un départ négocié avaient vu leurs postes supprimés en raison de l'absence de fonds. Les séparations ont été faites au 31 décembre 2009 (avec la majoration de 50 %) dans le cadre de l'article 9.1 du statut du personnel relatif aux suppressions de postes. Il semble donc qu'il y ait eu une confusion entre la procédure de départ négocié, qui n'était pas applicable en l'espèce et la procédure de suppression de poste. Ces exemples illustrent les cas d'erreurs de codage évoqués au paragraphe 67.

84. Une autre personne, classée G-4, qui a bénéficié d'un départ négocié en juin 2008, avait été embauchée en février 2007 dans un bureau hors siège. Il s'agit du seul dossier examiné dans lequel il soit fait mention d'un problème de performance, en la circonstance pendant la période probatoire. Le directeur du bureau avait informé l'intéressé en avril 2008 de la fin de son contrat à durée déterminée, mais le cas aurait dû être soumis au Comité des rapports⁴⁹. Pour éviter un contentieux, l'Organisation a finalement proposé à l'intéressé un départ négocié avec une indemnité de licenciement de trois mois.

⁴⁸ 14 personnes ont perçu 18 mois d'indemnités, deux ont perçu environ 14 mois.

⁴⁹ Disposition 104.11-a (v) du règlement du personnel

Conclusion : Il a déjà été recommandé de veiller au respect des procédures de séparation du service (recommandation n° 9).

4.2.4. Une incitation à la retraite anticipée ?

85. Un *Plan de cessation de service par accord mutuel* avait été lancé en 2000, dans le cadre du processus de réforme entrepris conformément à la résolution 30 C/72 de la Conférence générale, afin d'atteindre trois objectifs : « réduction de la pléthore de postes au sommet du Secrétariat », « rajeunissement du personnel » et « renouvellement des compétences et des spécialisations »⁵⁰. Il comportait une majoration systématique de 50 % des indemnités de licenciement statutaires.

86. L'examen des dossiers 2008-2010 fait apparaître que, dix ans après la mise en œuvre de ce plan, les séparations par départs négociés, telles qu'elles sont pratiquées à l'UNESCO, constituent une incitation à la retraite anticipée. D'autres institutions ont une vue plus critique sur la retraite anticipée⁵¹.

Conclusion : Le risque paraît exister qu'émerge un droit au départ négocié avec versement d'indemnités de licenciement au taux maximum autorisé. Il serait préférable de développer les compétences des seniors par des plans de formation adaptés.

Recommandation n°12 : veiller à ce que l'intérêt de l'Organisation soit dûment pris en compte dans les décisions d'accepter des demandes de départ à la retraite anticipée.

4.3. Les départs à la retraite décalés au-delà de l'âge réglementaire

87. Selon l'article 9.5 du statut du personnel, « Les membres du personnel ne doivent pas être maintenus au service de l'Organisation au-delà de l'âge de soixante ans, ou de soixante-deux ans dans le cas des membres du personnel recrutés le 1^{er} janvier 1990 ou après cette date. Toutefois, lorsqu'il estime qu'une telle mesure sert les intérêts de l'Organisation, le directeur général peut, dans certains cas d'espèce, autoriser le dépassement de ces limites. »

88. Sur 189 départs à la retraite pendant la période considérée, plus du tiers (69, soit 37 %) ont été décalés au-delà de l'âge statutaire. Ils l'ont été en moyenne de 11 mois, mais 22 % l'ont été de 18 mois ou plus.

Décalage de l'âge de départ à la retraite par rapport-à l'âge statutaire

	Moins de 6 mois	De 6 à 12 mois	De 12 à 18 mois	De 18 à 24 mois	Plus de 2 ans	Total
Nombre d'individus	22	17	15	7	8	69
Pourcentage du total	32%	25%	22%	10%	12%	100%

Source : données STEPS

⁵⁰ Circulaire administrative n° 2101 du 28 mars 2000

⁵¹ OCDE ; « Stratégie de Lisbonne » ou « Stratégie Europe 2020 »

89. À la différence des départs négociés, qui se font généralement à la demande du membre du personnel, ce sont souvent les superviseurs qui sont à l'origine de la demande de prolongation, acceptée par les intéressés. La procédure de demande est assez peu formalisée. En pratique, le directeur général accepte systématiquement les demandes de prolongation soutenues par le bureau HRM. En cas de position réservée du bureau HRM, il est fréquent que le sous-directeur général concerné s'adresse directement au directeur général pour obtenir une décision favorable.

4.3.1. Les prolongations de moins de six mois

90. Ces prolongations qui concernent 22 personnes sur la période étudiée sont généralement accordées pour éviter de trop longues vacances de postes quand un recrutement a pris du retard. Tous les niveaux de responsabilité sont concernés par ce type de prolongation.

91. La directrice (par interim) du bureau HRM a rappelé en octobre 2010 aux responsables de secteurs et d'unités qu'il est nécessaire d'anticiper les départs à la retraite en raison du temps nécessaire aux recrutements⁵². Elle relève que le bureau HRM est saisi de « nombreuses requêtes de dernière minute ». Un rappel sera fait aux secteurs 12 mois avant les départs à la retraite pour qu'ils préparent la fiche de poste. Les demandes de prolongation doivent rester exceptionnelles et être dans l'intérêt de l'Organisation ; elles doivent transiter par le bureau HRM, ce qui n'est pas toujours le cas dans les dossiers examinés ; elles doivent contenir une explication détaillée des raisons de cette demande et indiquer l'avancement du processus de recrutement.

Recommandation n°13 : veiller à ce que les secteurs anticipent mieux les départs à la retraite en raison du temps nécessaire aux recrutements.

4.3.2. Les prolongations de six à 18 mois

92. Tous les niveaux de responsabilité sont concernés par ces prolongations, mais le nombre de sous-directeurs généraux et de directeurs est assez élevé (10 sur 33).

93. Les prolongations font souvent l'objet elles-mêmes de décisions de prolongation successives. À titre d'exemple, une fonctionnaire a fait l'objet de deux demandes de prolongation : la première de quatre mois pour la Conférence générale et la seconde de quatre mois supplémentaires dans l'attente de l'achèvement du recrutement pour préparer le Conseil exécutif. D'ailleurs, le taux d'anomalie sur ces dossiers est nettement plus élevé que pour les départs négociés : cinq des 15 dossiers examinés comportaient une anomalie, soit un tiers.

94. Certaines de ces décisions ne se trouvaient pas dans les dossiers examinés et n'ont pu être retrouvées par le bureau HRM. Ainsi, il n'a pas été trouvé trace d'une décision prolongeant d'un an l'emploi d'un membre du personnel sur un poste pourtant réservé à un « jeune professionnel ». Le bureau HRM n'avait donné son accord qu'à une prolongation de quatre mois, afin de permettre à l'intéressé d'atteindre 15 années de contribution au fonds de pension des Nations unies.

⁵² Note DIR/HRM/10/236 du 20 octobre 2010, *Important action required regarding recruitment*.

95. Plusieurs prolongations ont été demandées, comme dans le cas précédent, pour améliorer la situation du membre du personnel au regard des règles de la caisse commune des pensions du personnel des Nations unies. Le bureau HRM a ainsi soutenu la demande d'un membre du personnel qui avait travaillé pendant de nombreuses années comme surnuméraire, et à qui une prolongation de 11 mois permettait d'atteindre 10 années de service dans les cadres. De fait, la retraite des anciens surnuméraires qui ont travaillé plusieurs années pour l'UNESCO en cotisant au régime général français avant de rejoindre l'UNESCO et de cotiser à la caisse commune des pensions est inférieure à ce qu'ils auraient obtenu en faisant toute leur carrière au sein du même régime.

96. Il est à noter, en revanche, que le système de pension des Nations unies comporte des effets de seuil limités, contrairement à ce que semblent croire des membres du personnel qui s'efforcent de prolonger leur durée de cotisation. Une décote ne s'applique, en effet, en fonction du nombre d'années cotisées que dans le cas d'une retraite anticipée, et non pour les fonctionnaires qui ont atteint l'âge statutaire de départ à la retraite⁵³.

97. Pour ce qui concerne son propre personnel, le bureau HRM met en avant des problèmes d'effectifs pour demander une prolongation d'un an au-delà de l'âge statutaire d'un de ses agents.

4.3.3. Les prolongations supérieures à 18 mois

98. Ces longues prolongations concernent 15 personnes parties à la retraite depuis le 1^{er} janvier 2008. Les sous-directeurs généraux et directeurs sont très présents dans cette catégorie, qui comprend toutefois aussi des fonctionnaires du cadre des services organiques et du cadre du personnel de service et de bureau, surtout au siège⁵⁴.

99. Les prolongations peuvent atteindre trois ans et trois mois (P-5) ou cinq ans (D-1). Les prolongations les plus importantes ont été de trois ans dans l'échantillon examiné (deux cas).

100. Un administrateur national⁵⁵ qui aurait dû partir à la retraite le 30 septembre 2005 est resté en fonctions jusqu'au 30 septembre 2008. Le dossier ne contient que des décisions (notes) de juillet 2005 (un an) et mars 2007 (avril-décembre 2007). Les éventuelles décisions couvrant les périodes du 1^{er} octobre 2006 au 30 mars 2007 et du 1^{er} janvier au 30 septembre 2008 n'ont pas été retrouvées par le bureau HRM.

101. Une fonctionnaire du siège qui aurait dû partir à la retraite en février 2007 a bénéficié de cinq décisions de prolongation que le supérieur hiérarchique n'a que très succinctement ou pas du tout motivées. La sixième demande de prolongation trouvée au dossier, pour un mois (janvier 2009), n'est pas revêtue de l'accord du directeur général.

Conclusion : *Selon le statut et règlement du personnel, la prolongation du service au-delà de l'âge statutaire de départ à la retraite devrait être limitée à « certains cas d'espèce ». En pratique, elle est devenue un mode de gestion courant allant bien au-delà du souci de pallier les inconvénients du lancement tardif des procédures de recrutement ou de la volonté du supérieur hiérarchique de conserver une compétence difficile à remplacer.*

⁵³ Articles 28 et 31 des statuts CCPNU (*United Nations Joint Staff Pension Fund - UNJSPF*)

⁵⁴ Seulement deux personnes des unités hors siège

⁵⁵ *National Professional Officer*.

Recommandation n°14 : poursuivre la réflexion dans le cadre du système commun des Nations unies sur l'âge statutaire de départ à la retraite et sur l'introduction d'une plus grande flexibilité.

4.4. Les retraités de l'Organisation recevant des contrats de consultants

102. Sous réserve du respect de certaines règles⁵⁶, les anciens membres du personnel peuvent accomplir des missions de consultants pour l'Organisation.

103. En 2008, 45 anciens membres du personnel ont obtenu des contrats de consultants sur 2334 contrats (2 %). En 2009, leur nombre a doublé puisqu'il est passé à 103, représentant 4 % de l'effectif des consultants. Toutefois, le nombre de consultants anciennement salariés aurait été sous-estimé en 2008, selon HRM, car il ne couvrait pas les anciens salariés sous contrats d'honoraires. On peut noter que les consultants retraités de l'Organisation sont en moyenne mieux rémunérés que les autres consultants puisque formant en 2009 4 % des consultants employés, ils ont représenté 7 % des dépenses.

Conclusion : *Le commissaire aux comptes a été conduit à différentes reprises à recommander d'ouvrir largement le recrutement des consultants*⁵⁷.

4.5. Constat final sur les cessations de service

104. Alors que les engagements de durée définie se terminent « automatiquement et sans préavis ni indemnité, à la date fixée dans la lettre d'engagement »⁵⁸, quatre personnes seulement sur les 388 qui ont quitté l'Organisation durant la période examinée l'ont fait dans ces conditions.

105. Le règlement du personnel prévoit des engagements de durée indéterminée et des engagements de durée définie qui peuvent être transformés en engagements de durée indéterminée « à la discrétion du directeur général »⁵⁹. Mais les engagements à durée déterminée de deux ans sont devenus la norme depuis 1983. Au 1^{er} septembre 2010, seules 26 personnes restaient employées à durée indéterminée sur les 2 145 membres du personnel.

106. Les membres du personnel voient leurs contrats renouvelés automatiquement tous les deux ans. D'ailleurs, le document *Chiffres clés sur le personnel de l'UNESCO* indique que 87 % du personnel est employé sous contrat à long terme. Les séparations interviennent par démission ou par départ négocié, rarement par suppression de poste. Au-delà de cinq années de service dans l'Organisation, le non renouvellement d'un engagement doit être soumis au Comité consultatif pour les questions individuelles de personnel⁶⁰.

107. La jurisprudence du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail (OIT) a dégagé la notion d'*espoir légitime* : « Ce fut non pas l'application d'une théorie abstraite, mais bien la compréhension de ce qui est pratique et nécessaire pour le

⁵⁶ Manuel des ressources humaines, chapitre 13, article 13.14.

⁵⁷ Rapports 182 EX/46 (recommandation n° 1), 185 EX/32 Partie II (recommandation n° 7) et 185 EX/32 Partie III (recommandation n° 7).

⁵⁸ Disposition 109.3 du règlement

⁵⁹ Dispositions 104.6, b) et 104.7, b) du règlement

⁶⁰ Disposition 104.1, b (v), du règlement

fonctionnement d'une Organisation qui a conduit le Tribunal à adopter le principe qu'un contrat d'emploi de durée déterminée amène le membre du personnel à escompter un renouvellement et impose à l'Organisation l'obligation d'examiner s'il est ou non dans son intérêt de combler cet espoir et de prendre sa décision en conséquence⁶¹ ».

Recommandation n°15 : augmenter la durée des engagements à durée déterminée après les premières années passées dans l'organisme pour limiter l'accomplissement de formalités administratives dont l'utilité n'apparaît pas clairement.

5. REMERCIEMENTS

108. Le commissaire aux comptes remercie la directrice (par interim.) du bureau HRM et les membres du personnel pour la qualité de leur accueil et la précision des informations procurées pendant l'audit.

⁶¹ Jugement n° 675 (56^{ème} session, 1985, FAO), voir aussi jugements n° 1342 (77^{ème} session, 1994, OMS) et n° 1232 (74^{ème} session, 1993, UNESCO)

Annexe : Données relatives au processus de recrutement à l'UNESCO (janvier 2008 – octobre 2010)

	2008		2009		Janv.-oct-2010		Total période audit
	ADG/D	P	ADG/D	P	ADG/D	P	
Recrutements ouverts	17	132	25	140	16	67	397
Postes affichés en interne	3	63	2	50	1	26	145
Postes affichés interne/externe	14	66	21	87	15	43	246
Postes réaffichés	3	27	3	10	0	4	47
Recrutements annulés	1	17	0	16	0	7	41
Candidats inscrits initialement	2 608	9 764	2 758	16 835	11 343	24 041	67 349
Candidats présélectionnés	180	1 259	226	859	257	1 940	4 556
Candidats retenus (évaluation)	75	502	99	361	92	476	1 770
Personnes proposées à DG	66	196	63	167	102	210	804
Nominations	13	92	19	99	5	17	245

Observations de la Directrice générale :

La Directrice générale remercie le Commissaire aux comptes pour son rapport d'audit sur les procédures de recrutement et de cessation de service à l'UNESCO. Elle accepte toutes les recommandations qui y sont formulées et fera rapport sur leur mise en œuvre conformément à la pratique en vigueur.



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

Conseil exécutif

Cent quatre-vingt-sixième session

186 EX/30 Partie IV Corr.

PARIS, le 10 mai 2011
Original français

Point 30 de l'ordre du jour provisoire révisé

NOUVEAUX AUDITS DU COMMISSAIRE AUX COMPTES

PARTIE IV

RAPPORT D'AUDIT DES PROCÉDURES DE RECRUTEMENT ET DE CESSATION DE SERVICE À L'UNESCO

CORRIGENDUM

La modification ci-après doit être apportée au document 186 EX/30 Partie IV :

Paragraphe 58, ajouter au dernier mot du paragraphe la note de bas de page suivante :
« Voir 34 C/Rés., 79 et 35 C/Rés., 91 et disposition 104.2 alinéa (b) du Règlement
du personnel ».