



United Nations  
Educational, Scientific and  
Cultural Organization

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

Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura

Организация  
Объединенных Наций по  
вопросам образования,  
науки и культуры

منظمة الأمم المتحدة  
للتربية والعلم والثقافة

联合国教育、  
科学及文化组织

**Service d'évaluation et d'audit  
Section de l'évaluation**

**IOS/EVS/PI/143 REV.2  
Original: anglais**

## **Enseignements tirés de la réforme du dispositif hors Siège en Afrique**

10 septembre 2015

**Table des matières**

	Page
Sigles.....	1
Résumé .....	2
PARTIE 1 : Contexte.....	5
PARTIE 2 : But, portée et méthode de l'évaluation .....	13
PARTIE 3 : Principales conclusions .....	14
PARTIE 4 : Principaux enseignements .....	27
PARTIE 5 : Programme de développement pour l'après-2015.....	30
ANNEXE 1. Résumé de l'évaluation de la priorité Afrique.....	32
ANNEXE 2. Postes établis hors Siège au titre du Programme ordinaire – statut actuel basé sur le plan de dépenses du 37 C/5 .....	34
ANNEXE 3. Logique d'intervention .....	35
ANNEXE 4. Cadre de responsabilité pour la réforme du dispositif hors Siège de l'UNESCO en Afrique .....	36

## Sigles

AO	Attaché d'administration
BFC	Bureau de coordination des unités hors Siège
BFM	Bureau de la gestion financière
BN	Bureau national
BRM	Bureau régional multisectoriel
BSP	Bureau de la planification stratégique
CAP	Programme additionnel complémentaire
Cap-EPT	Programme de renforcement des capacités en faveur de l'EPT
CEA	Commission économique pour l'Afrique (Nations Unies)
CEEAC	Communauté économique des États de l'Afrique centrale
CER	Communautés économiques régionales
DRTF	Équipe spéciale d'examen de la décentralisation
EEI	Évaluation externe indépendante de l'UNESCO
EXB	Extrabudgétaire (ressources)
GNUD	Groupe des Nations Unies pour le développement
HQ	Siège de l'UNESCO
HRBA	Approche fondée sur les droits de l'homme
HRM	Bureau de la gestion des ressources humaines
IIRCA	Institut international de l'UNESCO pour le renforcement des capacités en Afrique
IOS	Service d'évaluation et d'audit
ISU	Institut de statistique de l'UNESCO
MR	Mobilisation de ressources
MSS	Bureau de la gestion des services de soutien
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique
NPO	Administrateur national du programme
ODD	Objectif de développement durable
PCPD	Post-conflit et post-catastrophe
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PO	Programme ordinaire
S&E	Suivi et évaluation
UA	Union africaine
UCPD	Document de l'UNESCO relatif à la programmation par pays
UIL	Institut de l'UNESCO pour l'apprentissage tout au long de la vie
UNCT	Équipe de pays des Nations Unies
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNRC	Coordonnateur résident des Nations Unies

## Résumé<sup>1</sup>

### Contexte et objet

À sa 36<sup>e</sup> session, la Conférence générale a approuvé une réforme globale du dispositif hors Siège de l'UNESCO en vue d'améliorer la qualité de l'exécution du programme dans les États membres, de garantir une présence plus souple et plus visible sur le terrain et d'accroître la cohérence de l'UNESCO à l'échelle du système des Nations Unies. Par la suite, en raison des contraintes financières, il a été décidé de commencer par mettre la réforme en œuvre dans les pays arabes et en Afrique, puis dans la région Afrique uniquement. Le déploiement de la réforme dans les autres régions a été reporté à une date ultérieure, en fonction de l'analyse qui serait faite des enseignements tirés de la phase 1 en Afrique. Dans ce contexte, IOS a entrepris d'examiner la réforme menée dans la région Afrique afin d'en tirer les premiers enseignements et d'apporter à la Directrice générale et aux organes directeurs des informations leur permettant d'effectuer tout ajustement qui serait jugé nécessaire.

L'examen a été conduit au cours du premier semestre de 2015 par une équipe d'évaluateurs d'IOS. La méthodologie de l'évaluation comprenait une étude théorique, plusieurs visites sur site, quatre enquêtes auprès des parties concernées et des entretiens semi-directifs avec des parties prenantes et des partenaires.

### Conclusions

De l'avis général, les principaux objectifs de la réforme du dispositif hors Siège étaient et demeurent d'une grande pertinence. L'examen a mis en lumière quelques exemples prometteurs de nouvelles bonnes pratiques, une attention accrue et plus active portée aux nouveaux partenariats et à la mobilisation de ressources aux niveaux national et régional, ainsi qu'un effort soutenu pour s'adapter aux réalités de la nouvelle structure hors Siège. Des résultats ont été obtenus dans les domaines suivants : (1) malgré la situation financière difficile que traverse l'Organisation, les cinq bureaux régionaux multisectoriels ont été mis en place avec l'aide des États hôtes et ont été dotés ou complétés en personnel possédant des compétences dans la quasi-totalité des secteurs de l'UNESCO ; (2) les secteurs de programme ont accentué leurs efforts pour décentraliser les ressources financières hors Siège, la priorité étant accordée à l'Afrique ; (3) une participation accrue et plus efficace de l'UNESCO au sein d'un certain nombre d'équipes de pays des Nations Unies.

Ces résultats sont restés jusqu'à présent limités en raison d'un certain nombre de facteurs, parmi lesquels :

- (a) La réforme du dispositif hors Siège n'a pas été facile à exécuter correctement, pour des raisons de temps et de ressources disponibles. Le processus tout entier a été durement touché par la crise financière à l'UNESCO et la crise économique mondiale généralisée, ce qui a entraîné des retards et des réductions considérables<sup>2</sup>. En outre, le déploiement des effectifs a été plus lent que prévu, des postes clés ayant été pourvus avec d'importants retards. Certaines de ces difficultés sont d'ordre systémique, elles ont néanmoins eu des effets négatifs sur le déroulement et la réussite de la réforme.
- (b) La réforme du dispositif hors Siège en Afrique n'a pas été accompagnée d'une stratégie ou d'un plan de mise en œuvre fiable indiquant clairement les cibles et les

---

<sup>1</sup> Le présent résumé figure dans le document 197 EX/5 Partie III.

<sup>2</sup> Ainsi, la configuration indicative des effectifs des bureaux régionaux multisectoriels a été considérablement réduite et les plates-formes régionales d'appui, comme la plate-forme régionale d'appui administratif et financier, ont été suspendues.

résultats attendus. Parallèlement, aucun plan de secours structuré n'a été mis au point pour faire face aux conséquences de la crise financière.

- (c) S'il a été tenté de définir les responsabilités et obligations redditionnelles, celles-ci n'ont pas été bien comprises. De multiples acteurs au Siège (Bureau de la planification stratégique, Bureau de la gestion des ressources humaines, Bureau de la gestion financière, Secteurs) ont assumé une certaine part de responsabilité en matière de gestion, mais aucune entité centrale n'a été chargée de coordonner la réforme et son déroulement. Bien que chargé de la coordination globale des activités menées en Afrique, le Département Afrique n'a pas participé de manière visible à la réforme et ses fonctions précises sont restées floues pour de nombreux membres du personnel et parties prenantes. Il en est résulté que d'une manière générale, l'encadrement, le suivi et le contrôle de la réforme se sont caractérisés par leur ambivalence et leur manque de coordination et de régularité.
- (d) Aucune stratégie spécifique de gestion des ressources humaines n'a été mise en place pour permettre une exécution en douceur de la réforme du dispositif hors Siège en Afrique et du déploiement du personnel. L'examen a mis en lumière quelques exemples de membres du personnel redéployés dans des lieux d'affectation en dépit du fait qu'ils n'avaient pas l'expérience, les connaissances techniques ou les compétences linguistiques requises pour remplir correctement leur fonction. La majorité des mouvements de personnel ont été intrarégionaux.
- (e) Les structures nées de la réforme ne répondent pas, dans certains cas, aux critères définis pour l'établissement de la présence hors Siège de l'UNESCO. À cet égard, le mandat, l'implantation et donc la raison d'être d'un certain nombre de bureaux mériteraient un examen complémentaire, notamment dans le contexte du positionnement stratégique de l'UNESCO en vue d'améliorer sa capacité d'exécution du programme de développement pour l'après-2015.
- (f) La réforme du dispositif hors Siège en Afrique n'a pas permis de faire concorder totalement la présence de l'UNESCO avec les communautés économiques régionales africaines comme il était initialement prévu. Dans certains cas, il existe même deux ou trois bureaux régionaux multisectoriels de l'UNESCO au sein des pays couverts par une seule communauté économique régionale. La présence de l'UNESCO ne coïncide pas non plus parfaitement avec les deux groupements régionaux du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD) – Afrique occidentale et centrale et Afrique orientale et australe – ce qui peut constituer une difficulté de taille dans le cadre de l'exécution du programme de développement pour l'après-2015.

## **Perspectives**

La réforme du dispositif hors Siège a gagné en pertinence avec l'adoption en 2015 des nouveaux Objectifs de développement durable. Sur la base des enseignements tirés de l'examen, l'UNESCO doit désormais saisir cette occasion d'ajuster plus avant son dispositif hors Siège en vue de relever les défis posés par le programme pour l'après-2015. Ainsi les principaux enseignements tirés de ce rapport doivent être étudiés à l'aune d'un programme tourné vers l'avenir afin d'apporter les réponses stratégiques les plus adaptées :

- (a) Des investissements supplémentaires sont nécessaires pour que la réforme atteigne les objectifs prévus, le plus probable étant que les ressources additionnelles proviendront sans doute de financements extrabudgétaires et non du financement de base, conformément à la tendance actuelle au sein de l'ensemble du système des Nations Unies. Des structures hors Siège plus souples seront peut-être également nécessaires, de même que la poursuite de la consolidation du réseau hors Siège

comme moyen de constituer une masse critique de compétences et de personnel de programme de base dans les bureaux régionaux multisectoriels.

- (b) Une clarification concernant l'entité responsable de la gestion globale du réseau hors Siège, y compris pour ce qui est des responsabilités liées à la gestion et au suivi de l'initiative de réforme, permettrait de gagner en efficacité. S'agissant de la gestion de la mise en œuvre d'autres réformes propres à l'Afrique, plusieurs options peuvent être envisagées, comme par exemple examiner le rôle précis et l'implantation géographique optimale du Département Afrique.
- (c) Le programme de développement pour l'après-2015 offre à l'UNESCO l'occasion d'examiner et de redéfinir sa présence hors Siège, ses méthodes de travail et ses avantages comparatifs. Cela demandera d'élaborer des stratégies précises en vue, entre autres, de répondre aux besoins des États membres en matière de soutien normatif, d'aide à la formulation de politiques intégrées, de développement des capacités, d'innovation, de prise en compte de la question du genre et de soutien à la coopération Sud-Sud. Il conviendra pour y contribuer de tirer parti des partenariats existants et d'en établir de nouveaux, en veillant à disposer de la masse critique adéquate de compétences techniques et en élaborant davantage de programmes transversaux relevant des cinq missions de l'UNESCO.
- (d) Il faudra étudier attentivement la question de savoir si la poursuite de la réforme doit être précédée d'une évaluation approfondie de ses atouts, faiblesses, opportunités et menaces, dans le contexte du programme de développement pour l'après-2015.

## PARTIE 1 : CONTEXTE

### Évolution du dispositif hors Siège de l'UNESCO

1. La précédente stratégie de décentralisation de l'UNESCO a été mise en place il y a près de 15 ans. Elle a été approuvée par le Conseil exécutif en 2000 et 2001, avec son plan de mise en œuvre. Au printemps 2001, le Directeur général de l'époque a annoncé la finalisation de la réorganisation de la structure décentralisée, et la stratégie est officiellement entrée dans sa phase de mise en œuvre après la 161<sup>e</sup> session du Conseil exécutif.

2. La précédente stratégie de décentralisation, qui était axée sur la présence de l'Organisation aux niveaux national, régional et sectoriel, était fondée sur une approche à trois niveaux : des *bureaux multipays* couvrant un nombre limité d'États membres dans les cinq domaines programmatiques de l'UNESCO, des *bureaux régionaux* thématiques spécialisés ayant vocation à appuyer les bureaux multipays et, plus exceptionnellement, des petits *bureaux nationaux* maintenus selon des critères spécifiques<sup>3</sup>. Cette stratégie a débouché sur la fermeture de 24 bureaux hors Siège dans le monde, qui dans la grande majorité des cas, étaient de petits bureaux ne comptant qu'un seul membre du personnel du cadre de service et de bureau.

3. Périodiquement pendant la phase de mise en œuvre, la stratégie de décentralisation s'est accompagnée de mécanismes officiels de contrôle et de suivi. Le Service d'évaluation et d'audit a procédé à des examens du dispositif hors Siège en 2003<sup>4</sup> et 2009<sup>5</sup>, et le Directeur général de l'époque a créé, en 2003, une Équipe spéciale d'examen de la décentralisation (DRTF), présidée par le Directeur général adjoint de l'époque et composée de hauts responsables au Siège et hors Siège. La DRTF avait pour mission de faire le point sur les progrès accomplis et de proposer des mesures en vue d'optimiser l'efficacité et l'efficience de la présence de l'UNESCO hors Siège.

4. Du fait de la dynamique de la réforme des Nations Unies au niveau des pays et de la cohérence à l'échelle du système<sup>6</sup>, et des discussions tenues sur ce thème, les travaux de la DRTF sont devenus de plus en plus pertinents et d'actualité. Dans son examen officiel, l'Équipe a fait le point sur les réalisations obtenues dans le cadre de la réforme de la décentralisation, ainsi que sur les difficultés rencontrées. Dans son rapport final<sup>7</sup>, elle a mis en évidence plusieurs problèmes fondamentaux nuisant à la performance du dispositif hors Siège, et les a répartis en deux grandes catégories : problèmes de ressources humaines et problèmes structurels, comme exposé ci-dessous. Elle a en outre proposé des solutions pour redéfinir le réseau de bureaux hors Siège de l'UNESCO :

#### Problèmes de ressources humaines

- *Le réseau hors Siège souffre d'une insuffisance de ressources humaines.*
- *Les bureaux multipays ne disposent pas tous de spécialistes du Programme ordinaire dans tous les domaines de l'UNESCO (c'est-à-dire des équipes multidisciplinaires).*
- *Les profils professionnels dans les bureaux thématiques régionaux ne correspondent*

<sup>3</sup> La région Afrique était alors couverte par le Bureau régional pour l'éducation à Dakar, le Bureau régional pour la science à Nairobi, 10 bureaux multipays et 5 bureaux nationaux, soit 17 bureaux en tout.

<sup>4</sup> [167 EX/14](#).

<sup>5</sup> [185 EX/6 Partie V](#).

<sup>6</sup> Noter en particulier la résolution 62/208 de l'Assemblée générale des Nations Unies (2007, Examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies). IOS a également effectué un examen de la participation de l'UNESCO aux initiatives pilotes « Unis dans l'action », dont les conclusions figurent dans le document 181 EX/20.

<sup>7</sup> La DRTF s'est réunie plusieurs fois entre 2004 et 2008. Les conclusions de ses travaux sont présentées dans le document 182 EX/6 Partie II (août 2009) : Rapport du Directeur général sur la mise en œuvre du processus de réforme – Examen de la stratégie de décentralisation.

*pas à la diversité des compétences adaptées aux priorités de l'UNESCO.*

- *Il faut davantage de postes de haut niveau dans tous les types de bureaux pour affirmer l'expertise de l'UNESCO dans ses domaines de compétence.*
- *Les postes d'administrateurs nationaux sont à des rangs de début de carrière, avec des tâches et responsabilités correspondant à des postes plus élevés ; ils doivent donc être alignés sur les postes des autres institutions du système des Nations Unies.*
- *Il faut apporter une aide de haut niveau aux directeurs et chefs des bureaux hors Siège.*
- *Les niveaux des postes d'AO ne correspondent pas aux responsabilités qui leur sont confiées et ne sont pas alignés sur ceux en vigueur dans les autres institutions du système des Nations Unies.*
- *On constate un manque important de fonctionnaires du cadre de service et de bureaux financés sur des postes du Programme ordinaire.*
- *Faute de ressources humaines, les bureaux hors Siège sont amenés à employer du personnel temporaire en grand nombre, souvent pour des périodes prolongées, ce qui représente un handicap considérable pour l'Organisation et un risque pour certaines fonctions essentielles.*

### **Problèmes structurels**

- *Les bureaux dotés d'un double mandat de bureau régional et de bureau multipays ne peuvent s'acquitter de l'une et l'autre responsabilités de façon équilibrée.*
- *Les structures hiérarchiques complexes ne sont pas favorables à une pleine transparence en matière de programme et de gestion.*

5. En raison de ses faiblesses ainsi que des nouvelles exigences d'appui à l'action menée à l'échelon national et de participation active aux efforts de programmation conjoints des Nations Unies, il était évident que le modèle de décentralisation de l'Organisation devait être revu et adapté<sup>8</sup>.

6. Cela a également été souligné par l'Évaluation externe indépendante (EEI) de l'UNESCO<sup>9</sup> :

*Il s'agit d'accroître l'efficacité de l'Organisation dans un monde décentralisé et « interconnecté », ce qui nécessite une présence hors Siège décentralisée, réactive et compétente. [...] Le réseau d'unités hors Siège de l'UNESCO est trop dispersé et manque souvent de moyens et d'effectifs. En renforçant ce réseau au niveau des pays de manière à ce que l'UNESCO devienne un partenaire effectif du PNUAD, on risque d'affaiblir les fonctions normatives et d'édification de la paix aux niveaux régional et mondial si l'approche adoptée n'est pas la bonne. [...] Les réseaux hors Siège doivent être consolidés afin de soutenir le renforcement des capacités, d'améliorer la crédibilité de l'UNESCO et de garantir l'accès aux ressources. L'UNESCO gagnerait à disposer d'un nombre plus restreint de bureaux plus compétents, bien dotés et polyvalents (multidisciplinaires), aux niveaux tant régional que sous-régional.*

*Il y a là un défi à la fois pour le Secrétariat et les États membres. Pour le premier, un changement fondamental dans les structures hors Siège nécessite des interfaces rationalisées au sein du Siège, un réexamen des capacités sectorielles existantes hors Siège, une conception et une gestion radicalement différente des ressources humaines, le*

<sup>8</sup> Décision 182 EX/6, paragraphe 14, « Prie le Directeur général de lui soumettre, à sa 185<sup>e</sup> session, sans préjudice de toute autre option, une troisième option pour la réforme de la décentralisation, entièrement conforme aux principes de la réforme des Nations Unies, et en application des résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies sur l'Examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies ».

<sup>9</sup> Extraits du Rapport relatif à l'Évaluation externe indépendante de l'UNESCO, document [185 EX/18](#).

*renforcement des capacités de planification et de gestion autonome aux niveaux régional et sous-régional, une plus grande mobilisation des capacités nationales, notamment – mais pas uniquement – dans les pays émergents à revenu intermédiaire. Pour certains États membres, il faudra choisir entre les préférences politiques pour « le drapeau des Nations Unies flottant dans ma capitale » et une présence hors Siège efficace.*

*Les propositions tendant à la concentration et à la revalorisation des bureaux sous-régionaux en Afrique subsaharienne sur le modèle des sous-régions de l'Union africaine sont un exemple de cette différenciation, tout comme le développement des activités autofinancées parmi les économies émergentes et le soutien apporté à la coopération Sud-Sud.*

## **Réforme du dispositif hors Siège proposée**

7. Conformément à la recommandation de l'EEL de « rapprocher l'UNESCO des réalités du terrain », ainsi qu'aux vastes consultations menées avec les principales parties prenantes, la Directrice générale a présenté une proposition de réforme du dispositif hors Siège<sup>10</sup> au Conseil exécutif à sa 185<sup>e</sup> session, en octobre 2010. Cette réforme avait pour principal objectif de renforcer la présence de l'UNESCO sur le terrain et d'améliorer l'efficacité de l'exécution du programme.

8. Les objectifs déclarés de la réforme du dispositif hors Siège étaient les suivants :

- améliorer la qualité et l'efficacité des services fournis aux États membres ;
- assurer une présence plus visible et plus flexible aux niveaux des pays et des régions ;
- accroître la cohérence à l'échelle du système des Nations Unies.

La proposition prévoyait notamment la mise en place d'une structure hors Siège simplifiée comportant deux niveaux : un niveau régional multisectoriel adapté aux espaces d'intégration régionale, et un niveau « pays » flexible répondant aux besoins et exigences spécifiques des États membres. Elle prévoyait également la création de 14 bureaux régionaux multisectoriels, dotés d'un mandat élargi, qui seraient choisis en fonction de plusieurs critères objectifs<sup>11</sup> et couvriraient des espaces géographiques d'intégration économique régionale, qui seraient répartis comme suit : Afrique (5), Asie et Pacifique (3), Amérique latine et Caraïbes (3), États arabes (2), Europe et Amérique du Nord (1). Au niveau « pays », la proposition prévoyait la création de desks<sup>12</sup> et le maintien d'un certain nombre de bureaux nationaux selon deux critères essentiels<sup>13</sup>. Les principaux rôles et responsabilités des différentes entités hors Siège ont été décrits dans de nombreux documents du Conseil exécutif<sup>14</sup>.

9. La Directrice générale proposait une structure à deux niveaux (niveau régional multisectoriel et niveau national) pour remédier à l'une des faiblesses de la précédente stratégie de

---

<sup>10</sup> [185 EX/29](#) : Rapport de la Directrice générale sur la réforme du dispositif hors Siège.

<sup>11</sup> Ibid., paragraphe 22. Ces critères comprennent : la présence d'un pôle régional des organismes des Nations Unies, une cohérence avec les espaces régionaux, des facilités offertes par les États membres, des questions logistiques comme l'existence et la fréquence des connections aériennes, et la qualité des communications et d'accès à Internet.

<sup>12</sup> Ibid, paragraphe 26. Généralement composés d'un fonctionnaire international de grade P-4/P-3 intégré dans le bureau du coordonnateur résident, ou affecté au sein du bureau régional multisectoriel de l'UNESCO en qualité de point focal pour un nombre limité de pays.

<sup>13</sup> Ibid, paragraphe 27. Ces critères comprennent : l'efficacité mesurée par un rapport coût-efficacité (ratio entre les coûts fixes consentis sur le budget régulier et la mobilisation de ressources extrabudgétaires) et des indicateurs de performance, et un contexte particulier nécessitant une présence pays renforcée comme celui des pays en situation de post-crise et de post-catastrophe.

<sup>14</sup> Voir les documents [187 EX/33](#), paragraphe 9 ; [192 EX/4](#), Partie IV, Section III ; et DG/Note/14/3.

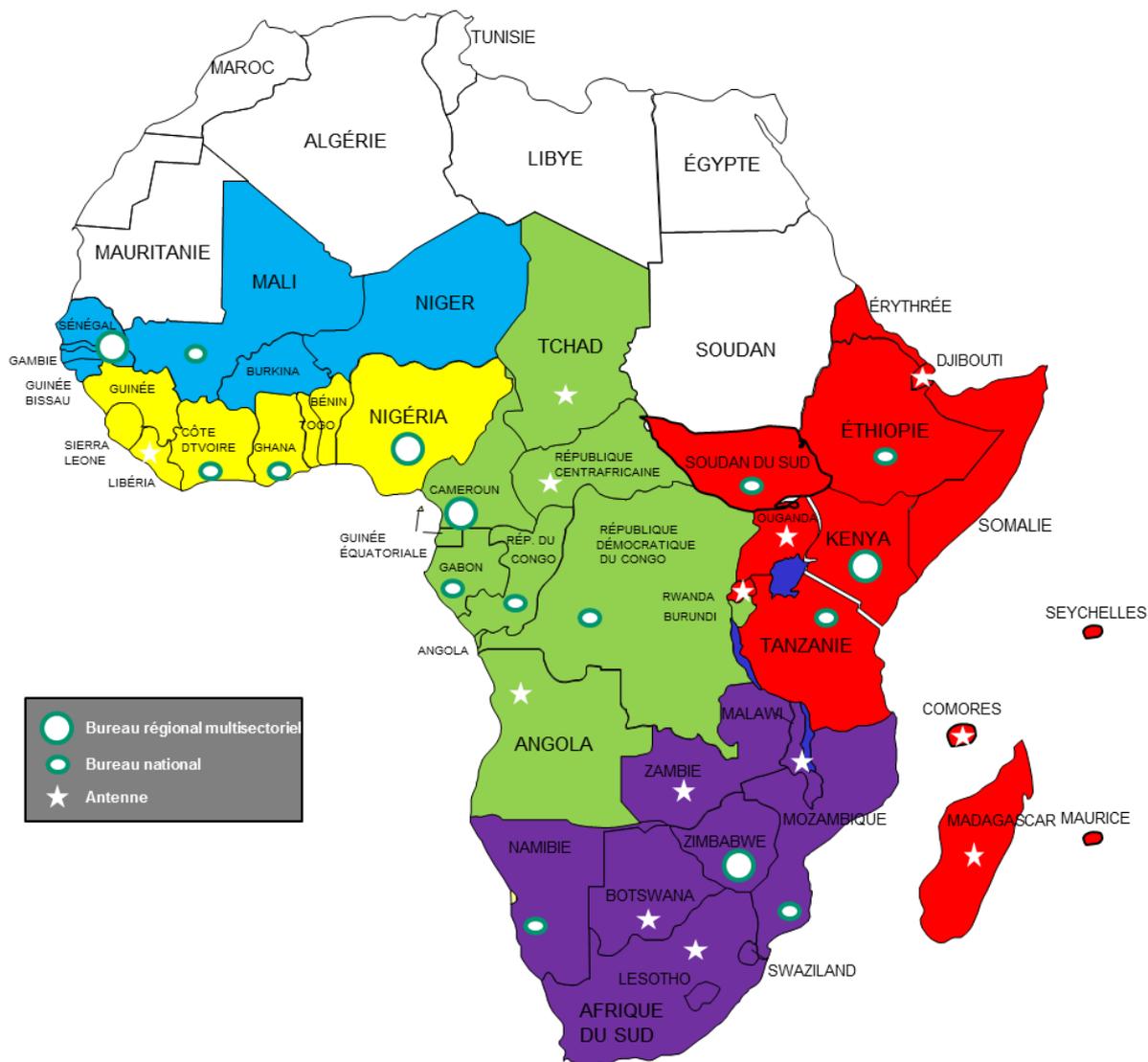
décentralisation et de sa structure à trois niveaux (régional, multipays et national), à savoir le fait que dans les bureaux multipays, qui faisaient également office de bureau régional, les responsabilités régionales prenaient le pas, voire éclipsaient la fonction de bureau multipays. Sur le plan pratique, les actuels bureaux régionaux multisectoriels mis en place en Afrique sont sous-régionaux par nature, et peuvent être considérés comme des bureaux multipays élargis, couvrant plus de pays que les structures du modèle précédent.

10. En parallèle, trois bureaux nationaux (Brazzaville, Kinshasa et Maputo) ont continué de fonctionner. Tous les bureaux multipays ont été transformés en bureaux nationaux (11 en tout), à l'exception de Harare et Yaoundé qui sont devenus des bureaux régionaux multisectoriels. Il est à noter qu'un certain nombre d'antennes ont continué d'exister ou ont été créées au cours du processus de réforme. La carte<sup>15</sup> ci-dessous présente la couverture actuelle de chaque bureau régional multisectoriel et la localisation des bureaux nationaux et des antennes.

---

<sup>15</sup> Les emplacements sont ceux qui figurent dans la DG/Note/14/2 de janvier 2014. L'examen a fait apparaître que l'UNESCO était présente dans plusieurs pays au travers d'engagements au titre de projets extrabudgétaires.

**Figure 1 : Présence hors Siège de l'UNESCO en Afrique subsaharienne**



11. Le tableau ci-dessous montre la transformation structurelle opérée au cours des deux précédents exercices biennaux suite à la mise en œuvre de la réforme du dispositif hors Siège en Afrique.

Tableau 1 : Localisation des bureaux hors Siège de l'UNESCO

2012-2013 (36 C/5)	2014-2017 (37 C/5)
<p><u>Bureaux régionaux</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dakar (Éducation)</li> <li>2. Nairobi (Sciences exactes et naturelles)</li> </ol> <p><u>Bureaux multipays</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>3. Accra</li> <li>4. Bamako</li> <li>5. Dar es-Salaam</li> <li>6. Harare</li> <li>7. Libreville</li> <li>8. Windhoek</li> <li>9. Yaoundé</li> </ol>	<p><u>Bureaux régionaux multisectoriels</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Abuja</li> <li>2. Dakar</li> <li>3. Harare</li> <li>4. Nairobi</li> <li>5. Yaoundé</li> </ol> <p><u>Bureaux nationaux</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>6. Abidjan</li> <li>7. Accra</li> <li>8. Addis-Abeba (également Bureau de liaison)</li> </ol>

2012-2013 (36 C/5)	2014-2017 (37 C/5)
<b>Bureaux nationaux</b> 10. Abuja 11. Brazzaville 12. Bujumbura <sup>16</sup> 13. Kinshasa 14. Maputo	9. Bamako 10. Brazzaville 11. Dar es-Salaam 12. Djouba 13. Kinshasa 14. Libreville 15. Maputo 16. Windhoek

12. Par ailleurs, la proposition prenait acte du besoin critique de renforcer les capacités en matière de ressources humaines en plaçant les bonnes personnes, dotées du bon profil, au bon endroit. Elle visait entre autres à établir une masse critique de compétences au niveau sous-régional, c'est-à-dire dans les bureaux régionaux multisectoriels, notamment par le développement de compétences à haut niveau dans les domaines prioritaires de l'UNESCO<sup>17</sup>.

13. Le plan comprenait une disposition relative à la création d'une plate-forme régionale d'appui dans les domaines de la finance, de l'administration, des technologies de l'information et des ressources humaines qui, pour l'Afrique, devait être implantée à Addis-Abeba.

14. Les bureaux régionaux multisectoriels, pierres angulaires des activités hors Siège, devaient être renforcés par la création de plusieurs postes, notamment celui de directeur adjoint, par la constitution d'une unité d'évaluation du programme/de gestion des connaissances et, dans certains bureaux, d'une unité pour les activités post-conflit et post-catastrophe, ainsi que par le reclassement du poste d'attaché d'administration au niveau P-3.

15. Cette structure standard, conçue pour être souple et permettre des ajustements en fonction des besoins spécifiques des régions concernées, est exposée dans le tableau ci-dessous.

Tableau 2 : Configuration indicative des effectifs au titre du Programme ordinaire pour l'adaptation de l'architecture du dispositif hors Siège – Bureau régional multisectoriel<sup>18</sup>

<b>GESTION</b>	
<b>Directeur</b>	<b>D-2<sup>19</sup> ou D-1</b>
<b>Adjoint</b>	<b>P-5</b>
<b>Assistant exécutif</b>	<b>P-1/2</b>
<b>Secrétaire principal</b>	<b>L-5</b>
<b>Secrétaire</b>	<b>L-4</b>
<b>PROGRAMMES</b>	
<b>ED, SC, SHS, CLT et CI</b>	<b>2 P-5, 5 P-4 ou P-3 et 5 NPO</b>
<b>Assistants de programme</b>	<b>5 L-4</b>
<b>Unité PCPD<sup>20</sup></b>	<b>P-5, NPO et L-6</b>
<b>Évaluation du programme/gestion des connaissances/information du public</b>	<b>P-5, P-3, P-1/2 et NPO</b>

<sup>16</sup> L'ancien Bureau national à Bujumbura a été transformé en Maison pour une culture de paix.

<sup>17</sup> Conformément aux recommandations contenues dans le document Évaluation de la priorité Afrique de l'UNESCO (2012), dont le résumé figure à l'annexe 1.

<sup>18</sup> Telle qu'exposée dans le document [186 EX/28](#). Un tableau plus détaillé sur la dotation en effectifs actuelle figure à l'annexe 2 du présent rapport.

<sup>19</sup> Dans les bureaux régionaux multisectoriels qui remplissent également des fonctions de liaison avec les équipes régionales du GNUD et de représentation de l'Organisation dans les débats et les processus décisionnels des Nations Unies relatifs aux stratégies à adopter pour chaque région en vue d'obtenir des résultats au niveau national.

<sup>20</sup> Une ou deux par région, selon les besoins.

<b>ADMINISTRATION</b>	
<b>Attaché d'administration</b>	<b>P-3</b>
<b>Administrateur adjoint (finance)</b>	<b>L-7</b>
<b>Administrateur adjoint (budget)</b>	<b>L-6</b>
<b>Assistant aux ressources humaines</b>	<b>L-6</b>
<b>Commis/assistants</b>	<b>4 L-2</b>
<b>PLATE-FORME</b> (plate-forme régionale d'appui administratif et financier)	
<b>Responsable des finances et des ressources humaines</b>	<b>P-4</b>
<b>Administrateur chargé des finances</b>	<b>P-3</b>
<b>Administrateur chargé des ressources humaines</b>	<b>P-1/2</b>
<b>Spécialiste TI</b>	<b>NPO</b>
<b>Commis/assistants (finance)</b>	<b>2 L-7, L-5</b>
<b>Commis/assistants (ressources humaines)</b>	<b>L-7</b>

À des fins de comparaison avec la proposition initiale, le tableau ci-après présente la dotation en effectifs indicative actuelle au titre du Programme ordinaire d'un bureau régional multisectoriel.

<b>GESTION</b>	
<b>Directeur</b>	<b>D-1</b>
<b>Secrétaire principal</b>	<b>L-5</b>
<b>PROGRAMMES</b>	
<b>ED, SC, SHS, CLT et CI</b>	<b>1 P-5, 4 P-4 ou P-3 et 2 NPO</b>
<b>Assistants de programme</b>	<b>3 L-4</b>
<b>ADMINISTRATION</b>	
<b>Attaché d'administration</b>	<b>P-3</b>
<b>Administrateur adjoint (finance)</b>	<b>L-7</b>
<b>Administrateur adjoint (budget)</b>	<b>L-6</b>
<b>Assistant aux ressources humaines</b>	<b>L-6</b>
<b>Commis/assistants</b>	<b>2 L-2</b>

16. Plan de mise en œuvre – La proposition initiale consistait à réformer progressivement le dispositif hors Siège, la mise en œuvre devant se dérouler sur deux exercices biennaux (2012-2013 et 2014-2015), en commençant par l'Afrique et les États arabes. Le choix de l'Afrique découlait de la priorité donnée à cette région. À la 187<sup>e</sup> session du Conseil exécutif, qui a immédiatement précédé la 36<sup>e</sup> session de la Conférence générale, il a été proposé de reporter la mise en place de la réforme hors Siège dans les États arabes et de concentrer les efforts sur la phase 1 de la mise en œuvre sur l'Afrique, en prévision de l'approbation du scénario prévoyant une croissance nominale zéro (CNZ). La phase 1 de la mise en œuvre en Afrique comprenait quatre étapes clés<sup>21</sup> :

- la mise en place de nouvelles attributions des unités et d'un nouveau système hiérarchique (prévu en 2012) ;
- le transfert ou le déploiement de fonctionnaires clés recrutés sur le plan international, notamment directeurs et chefs d'unité (prévu en 2012) ;
- l'exécution de mouvements de personnel parmi les fonctionnaires recrutés sur le plan national (prévu en 2013) ;
- l'évaluation de la phase 1 de la mise en œuvre (prévu en 2013).

<sup>21</sup> [187 EX/33](#), paragraphe 30.

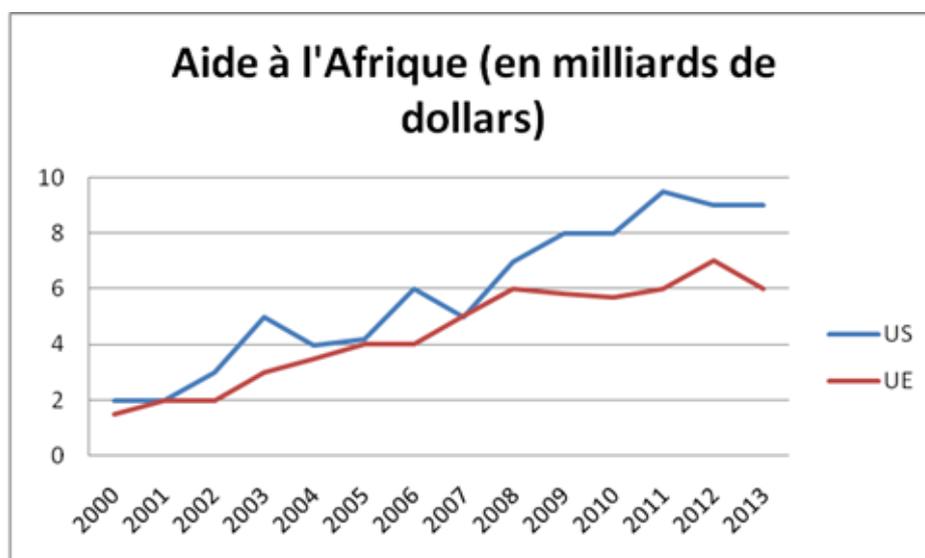
## Crise financière

17. À sa 36<sup>e</sup> session (novembre 2011), la Conférence générale approuvait la réforme globale du dispositif hors Siège de l'UNESCO, tandis que deux États membres suspendaient leur contribution au Programme ordinaire, marquant le début d'une grave crise financière pour l'Organisation.

18. Malgré la situation financière très difficile, l'UNESCO était alors fermement décidée à mettre en œuvre la réforme en Afrique. Toutefois, il a été largement reconnu que le rythme de mise en œuvre serait affecté par la moindre disponibilité des ressources.

19. La crise financière mondiale généralisée est ensuite venue s'ajouter à cette crise financière, entraînant une diminution de l'aide fournie à l'Afrique par des bailleurs de fonds de premier plan, comme le montre le tableau ci-dessous<sup>22</sup>.

Figure 2 : Aide à l'Afrique



20. Puis, début 2013, un certain nombre d'ajustements de la réforme hors Siège ont été jugés nécessaires, notamment la suspension, pour une durée indéterminée, de la plate-forme administrative régionale qui devait être établie au sein du Bureau de l'UNESCO à Addis-Abeba. Par la suite, ont également été suspendues la création, dans l'ensemble des bureaux régionaux multisectoriels, de la fonction d'évaluation du programme/de gestion des connaissances proposée, ainsi que la mise en place d'une plate-forme PCPD dans certains bureaux régionaux multisectoriels.

21. La crise financière a également suscité des questions du Conseil exécutif sur les progrès accomplis et des préoccupations relatives à la viabilité du dispositif hors Siège. Le rapport sur la viabilité du dispositif hors Siège sera présenté au Conseil exécutif à sa session de printemps 2016.

<sup>22</sup> *The Economist*, 25 juillet 2015.

## PARTIE 2 : BUT, PORTÉE ET MÉTHODE DE L'ÉVALUATION

22. Le Bureau de l'évaluation du Service d'évaluation et d'audit a programmé<sup>23</sup> une évaluation initiale de la phase 1 de la mise en œuvre de la réforme du dispositif hors Siège, afin de mettre en lumière les progrès réalisés ainsi que des considérations stratégiques pour l'avenir. Cet examen a pour principal objectif de tirer les premiers enseignements de la mise en œuvre de la réforme en Afrique.

23. Les conclusions ont vocation à informer la Directrice générale et le Conseil exécutif de la situation générale actuelle du processus de réforme et de tirer les premiers enseignements de la réforme hors Siège en Afrique, en cherchant à se faire une meilleure idée de l'efficacité, la cohérence, l'efficacité et la durabilité du processus de réforme, ainsi que de sa mise en œuvre à ce jour. Tenant compte du programme pour l'après-2015, le rapport étudie également les atouts, faiblesses et possibilités qui revêtent de l'importance pour le positionnement de l'UNESCO sur le terrain dans les années à venir.

24. L'examen a été réalisé entre mars et juillet 2015 par une équipe d'évaluateurs du Bureau de l'évaluation du Service d'évaluation et d'audit. Deux experts externes ont formulé des observations sur le rapport et participé à un atelier final avec des acteurs clés de l'UNESCO pour débattre de ses conclusions. Des groupes consultatifs et de référence ont été constitués pour fournir des conseils et une assistance dans la réalisation de cet exercice. Concernant la méthodologie, l'examen a été effectué au moyen des méthodes de collecte de données suivantes :

- *étude de documents* : l'étude de documents a consisté en un examen exhaustif de tous les documents clés, principalement les documents du Conseil exécutif pertinents relatifs à la réforme, et a permis à l'équipe de définir une logique d'intervention indicative<sup>24</sup> (annexe 3) devant servir de cadre pour mieux comprendre les possibles liens de causalité qui sous-tendent la réforme, fournissant ainsi des informations pour les phases ultérieures de l'évaluation ;
- *enquêtes en ligne* : en tout, quatre enquêtes en ligne ont été menées auprès (i) de directeurs/chefs de bureaux hors Siège de l'UNESCO en Afrique ; (ii) du personnel des unités hors Siège de l'Organisation en Afrique ; (iii) des commissions nationales africaines pour l'UNESCO ; et (iv) des coordonnateurs résidents basés dans les zones concernées en Afrique ;
- *entretiens* : l'équipe a réalisé des entretiens semi-directifs avec des acteurs clés du Siège et de délégations permanentes auprès de l'Organisation, ainsi qu'avec des responsables et le personnel de programmes participant aux activités menées en Afrique ;
- *ateliers* : des ateliers ont été organisés avec le groupe de référence élargi, y compris des réunions informelles avec des représentants des commissions nationales africaines pour l'UNESCO ;
- *visites sur site* : sept visites couvrant tous les types de bureaux et de structures (bureaux régionaux multisectoriels, nationaux et de liaison) ont été effectuées pour dresser un tableau complet de la situation hors Siège. Ont été visités les bureaux de Nairobi, Dakar, Harare, Abidjan, Addis-Abeba, Windhoek et Johannesburg. Ces visites ont permis à l'équipe de rencontrer des partenaires clés de l'Organisation, par exemple les

---

<sup>23</sup> 37 C/5, Annexe IV - Plan d'évaluation de l'UNESCO.

<sup>24</sup> La logique d'intervention est un instrument largement utilisé dans la planification et l'évaluation des programmes. Elle énonce les activités prévues et les effets escomptés (produits, réalisations et effets) d'une intervention, ainsi que des hypothèses expliquant comment les activités produiront ces effets. Bien que les documents pertinents du Conseil exécutif définissent le but et les objectifs généraux de la réforme, aucune logique d'intervention explicite n'a été élaborée.

commissions nationales et les ministères d'exécution concernés, des institutions des Nations Unies et les principaux bénéficiaires de l'action de l'UNESCO.

25. En ce qui concerne les limites de l'exercice, le manque de temps et de ressources financières a empêché l'équipe d'évaluation d'effectuer des visites sur site dans les cinq sous-régions, à savoir dans les pays couverts par les bureaux régionaux multisectoriels à Abuja et Yaoundé. Pour compenser cette lacune, la collecte de données a inclus des entretiens téléphoniques réalisés avec des membres du personnel des bureaux non visités, ainsi que la participation, via Skype, des deux chefs de bureaux concernés à un atelier interactif pour débattre des premières conclusions et des problèmes identifiés. Par ailleurs, les opinions exprimées dans les enquêtes en ligne étaient parfois moins fiables et inégales. La disponibilité, la cohérence et l'exactitude des données, concernant notamment les ressources humaines et les questions financières, ont également posé des problèmes.

### **PARTIE 3 : PRINCIPALES CONCLUSIONS**

26. Sur la base des données collectées et de leur analyse, les principales conclusions de l'examen ont été réparties en trois catégories : *questions stratégiques*, *questions financières* et *questions relatives aux ressources humaines*. À de nombreux égards, ces questions sont étroitement liées et complémentaires. Un quatrième domaine, touché directement et indirectement par ces dernières, a trait aux conséquences du programme de développement pour l'après-2015 sur la présence de l'UNESCO hors Siège.

#### **Questions stratégiques**

27. Les conclusions étant majoritairement de nature stratégique, elles relèvent directement de la compétence de l'Organisation, qui peut donc y apporter une réponse. Bien que la réforme du dispositif hors Siège et sa mise en œuvre initiale en Afrique aient été guidées par une vision globale, la principale faiblesse identifiée à ce jour est l'absence de stratégies explicites et/ou de mesures d'accompagnement visant à aider la réforme à atteindre les objectifs annoncés.

28. **Il est communément admis que les principaux objectifs de la réforme du dispositif hors Siège étaient et demeurent d'une grande pertinence.** Ils comprennent l'amélioration de la qualité des services fournis aux États membres, la volonté d'assurer une présence plus visible et plus flexible hors Siège, et l'amélioration de la cohérence au sein du système des Nations Unies. Ces objectifs sont conformes aux conclusions de l'Évaluation externe indépendante de l'UNESCO, font écho aux problèmes identifiés durant l'examen de la précédente stratégie de décentralisation, répondent aux nécessités dictées par les réformes des Nations Unies au niveau national, à l'image de l'Initiative « Unis dans l'action », et, dans le cas de l'Afrique, reflètent l'importance accordée par les États membres de l'Organisation à la priorité Afrique. En outre, les nombreux effets annoncés de la réforme, décrits dans divers documents du Conseil exécutif, sont largement reconnus comme pertinents et essentiels pour l'efficacité des activités hors Siège de l'UNESCO, notamment une action plus intersectorielle et interdisciplinaire, une meilleure intégration dans les communautés économiques régionales, une participation accrue aux divers processus des Nations Unies, dont le GNUD, la volonté de devenir plus efficace et de réduire ainsi les coûts de fonctionnement du dispositif hors Siège, etc.

29. **La réforme ne s'est pas accompagnée d'une stratégie ou d'un plan de mise en œuvre assorti d'une feuille de route claire expliquant comment elle était censée atteindre ses objectifs.** Il lui manquait, dans sa conception même, une stratégie homogène et cohérente ainsi qu'un plan d'action solide. Aucune logique d'intervention globale expliquant comment la réforme était censée atteindre les objectifs annoncés ne semble avoir été définie. Cet outil serait utile pour compléter les efforts actuellement déployés par l'UNESCO en vue de renforcer les pratiques de gestion et de budgétisation axées sur les résultats.

30. Une ébauche de cadre relatif aux changements administratifs a été élaborée à travers divers documents du Conseil exécutif et notes ivoire définissant les rôles et responsabilités des différents acteurs (voir annexe 4), notamment ceux du Bureau de coordination des unités hors Siège (BFC), qui a été démantelé par la suite pour constituer une entité distincte et dont les diverses fonctions ont été transférées à d'autres services centraux pendant la période couverte par le 36 C/5. Hormis les quatre étapes principales de la mise en œuvre de la phase 1 en Afrique présentées au Conseil exécutif<sup>25</sup>, la réforme n'a fait l'objet d'aucun plan d'action officiel pendant la période qui a suivi.

31. Il n'existe aucune stratégie particulière pour soutenir les principaux objectifs de la réforme. Par exemple, l'un des principaux résultats annoncés est de renforcer la présence de l'UNESCO dans les processus nationaux et régionaux des Nations Unies ainsi que sa participation à ces derniers. Mais sans résultats escomptés plus détaillés ni plan d'action énonçant les différentes responsabilités, cibles, etc., la teneur des objectifs visés reste floue. Ainsi, dans quelle mesure les bureaux régionaux multisectoriels sont-ils censés participer aux processus du PNUAD dans les pays qu'ils couvrent ? Quel type de soutien ces bureaux sont-ils censés fournir aux bureaux nationaux, antennes, etc. ? L'absence de telles stratégies signifie que les directeurs régionaux ont dû mettre au point leur propre stratégie de mise en œuvre et interpréter ce que devraient être leur rôle et leur principal objectif. Cela a débouché sur un certain nombre de bonnes initiatives, mais pas sur une cohérence entre les cinq BRM. Les événements tels que la prochaine réunion des directeurs/chefs de bureaux hors Siège de septembre 2015 devraient fournir l'occasion très attendue d'élaborer une vision commune pour l'avenir.

32. Aucun plan de secours n'a été mis au point pour faire face aux conséquences de la crise financière. Malgré l'absence de mise en œuvre ou la suspension d'éléments majeurs de la réforme, les objectifs initiaux n'ont été ni réajustés ni revus à la baisse.

33. **Bien que le Département Afrique soit l'organe de coordination central pour les activités menées sur le continent, les obligations et responsabilités énoncées dans les notes ivoire pertinentes ne décrivent pas la gestion de la réforme avec suffisamment de clarté**<sup>26</sup>. Du fait de l'absence d'organe suprême unique chargé de superviser la réforme en Afrique, la gestion de l'initiative a été peu systématique et, au mieux, limitée. Les diverses responsabilités de gestion liées au dispositif hors Siège sont dispersées parmi de multiples acteurs, dont BSP, HRM, le Département Afrique, MSS, BFM et les secteurs de programme. Les principales parties prenantes interrogées dans le cadre de l'examen ont très majoritairement souligné la nécessité de désigner un « point d'entrée unique » pour les fonctions hors Siège, rôle auparavant assuré par BFC. Ce sentiment peut en partie s'expliquer par la suspension de la plate-forme régionale d'appui administratif.

34. En principe, l'Équipe de direction (SMT)<sup>27</sup>, en tant que mécanisme stratégique de contrôle au sein de l'Organisation qui vise à piloter la réforme et maintenir une plate-forme de communication interne efficace et ses comités devaient périodiquement examiner les progrès accomplis dans l'exécution des programmes en faveur de l'Afrique. Leurs réunions devaient fournir un forum où évaluer les mécanismes d'exécution mis en place sur le terrain, notamment les modalités actuelles de l'assistance technique fournie par le Siège aux bureaux hors Siège et leur perfectionnement en vue d'optimiser la collaboration, ainsi qu'une occasion de définir une stratégie régionale collective fondée sur un nombre réduit de questions essentielles. L'examen n'a révélé que peu d'indices que ce but ait effectivement été atteint.

35. L'un des principaux enseignements à tirer pour l'avenir est que toute initiative de réforme doit désigner une structure ou une unité bien définie chargée des fonctions de gestion et de surveillance et lui donner des moyens d'agir. Les responsabilités essentielles d'une telle entité doivent notamment inclure l'élaboration d'un plan de mise en œuvre comprenant des étapes et des

<sup>25</sup> [187 EX/33](#), paragraphe 30.

<sup>26</sup> DG/Notes 14/3 et 14/2.

<sup>27</sup> [187 EX/33](#), paragraphe 27.

échéances à respecter, la désignation des acteurs responsables, et la définition d'un ensemble d'indicateurs clés de performance pour guider les activités de suivi et l'établissement de rapports relatifs aux progrès de la mise en œuvre de la réforme.

36. **Le rôle, le potentiel et la contribution des instituts de catégorie 1, en particulier dans le domaine de l'éducation, n'ont pas été pleinement exploités.** Plusieurs instituts de catégorie 1, en particulier l'IIRCA à Addis-Abeba, participent en Afrique à diverses activités, qui vont du renforcement des capacités (par exemple, l'IPE a offert un important volume de formations sur mesure dans le domaine de la planification de l'éducation au Bénin, au Rwanda et en Namibie), à l'élaboration des politiques (l'UIL a contribué à l'analyse du secteur de l'éducation et à l'élaboration d'un plan de développement du secteur en Tanzanie) et la production de statistiques dans le domaine de l'éducation (l'ISU a apporté une assistance sur site dans 18 pays de la région sur ses outils d'enquête, l'évaluation de la qualité des données et la méthodologie relative aux enfants non scolarisés). L'examen a relevé une très faible reconnaissance du rôle que les instituts de catégorie 1 pourraient jouer dans la réforme.

37. **La raison d'être de la structure actuelle des bureaux nationaux est floue.** Les structures nées de la réforme ne répondent pas, dans certains cas, aux critères définis pour l'établissement de la présence hors Siège de l'UNESCO. À cet égard, le mandat, l'implantation et donc la raison d'être d'un certain nombre de bureaux mériteraient un examen complémentaire, notamment dans le contexte du positionnement stratégique de l'UNESCO tendant à l'amélioration de sa capacité d'exécution du programme de développement pour l'après-2015.

38. Malgré l'existence de critères approuvés<sup>28</sup>, il est pour le moins difficile de déterminer dans quelle mesure ceux-ci sont remplis dans cinq bureaux en particulier, à savoir Accra, Dar es-Salaam, Libreville, Maputo et Windhoek<sup>29</sup>. À l'heure actuelle, les pays d'implantation de ces bureaux ne sont manifestement pas en situation de crise, ni de transition après une crise ou une catastrophe. Le critère d'efficience n'est pas non plus tout à fait clair, et l'examen n'a fait apparaître aucun travail de suivi ou rapport officiel lié à ce critère effectué dans ces bureaux. Il est entendu que dans le cadre de la réforme actuelle, ils sont en train de passer du statut de bureau multipays du précédent modèle de décentralisation à celui de bureau national, et se trouvent donc au beau milieu d'un processus. Néanmoins, il convient d'étudier de près le maintien de ces structures officielles, en les comparant à des alternatives plus flexibles d'un bon rapport coût-efficacité, comme les desks ou les antennes hébergées par les coordonnateurs résidents des Nations Unies ou les commissions nationales pour l'UNESCO.

39. Lorsqu'il est envisagé de fermer un bureau hors Siège, il faut savoir que la fermeture d'une structure physique ne signifie pas qu'il sera mis fin à l'exécution du programme au niveau du pays. Si l'existence de priorités de programme essentielles est établie, l'UNESCO prendra des mesures pour s'assurer que des modalités appropriées et efficaces sont définies pour fournir des services à l'État membre concerné, par exemple la mise en place d'engagements au titre d'un projet par la mobilisation de ressources extrabudgétaires. L'examen a ainsi constaté que dans un certain nombre de cas, le Secteur de l'éducation avait établi une présence temporaire au niveau national pour l'exécution de projets extrabudgétaires, comme les projets Cap-EPT. Cette méthode est flexible, répond à un besoin clair et accroît la visibilité et la présence de l'UNESCO sur le terrain, sans s'engager dans des opérations à long terme qui, dans le contexte actuel, sont moins viables sur le plan financier.

---

<sup>28</sup> L'efficience à travers un rapport coût-efficacité (ratio entre les coûts fixes consentis sur le budget régulier et la mobilisation de ressources extrabudgétaires) et des indicateurs de performance, et un contexte particulier nécessitant une présence pays renforcée comme celui des pays en situation de post-crise et de post-catastrophe (PCPD).

<sup>29</sup> La présence de l'UNESCO dans les pays en situation de post-conflit ou de post-catastrophe figurant actuellement à l'ordre du jour de la Commission de consolidation de la paix des Nations Unies (Sierra Leone, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, République centrafricaine et Burundi) est faible.

40. Il convient toutefois d'étudier avec soin les implications en termes de capacités d'un modèle prévoyant le détachement de personnel dans un pays donné. L'examen a pris note des avis exprimés par plusieurs attachés d'administration, qui ont souligné que ce système avait une réelle incidence sur la charge de travail administratif. En effet, bon nombre de ces fonctionnaires détachés reçoivent des affectations temporaires de courte durée et maîtrisent mal les procédures, règles et réglementations de l'UNESCO, ainsi que l'utilisation des diverses plates-formes administratives. De ce fait, les services administratifs des bureaux régionaux multisectoriels comme nationaux doivent fournir un appui supplémentaire. Une application à plus grande échelle de ce modèle pourrait donc nécessiter, en parallèle, de renforcer les capacités administratives et d'inciter le personnel sous contrat de durée plus longue à considérer ces affectations courtes comme une étape possible dans l'évolution de leur carrière.

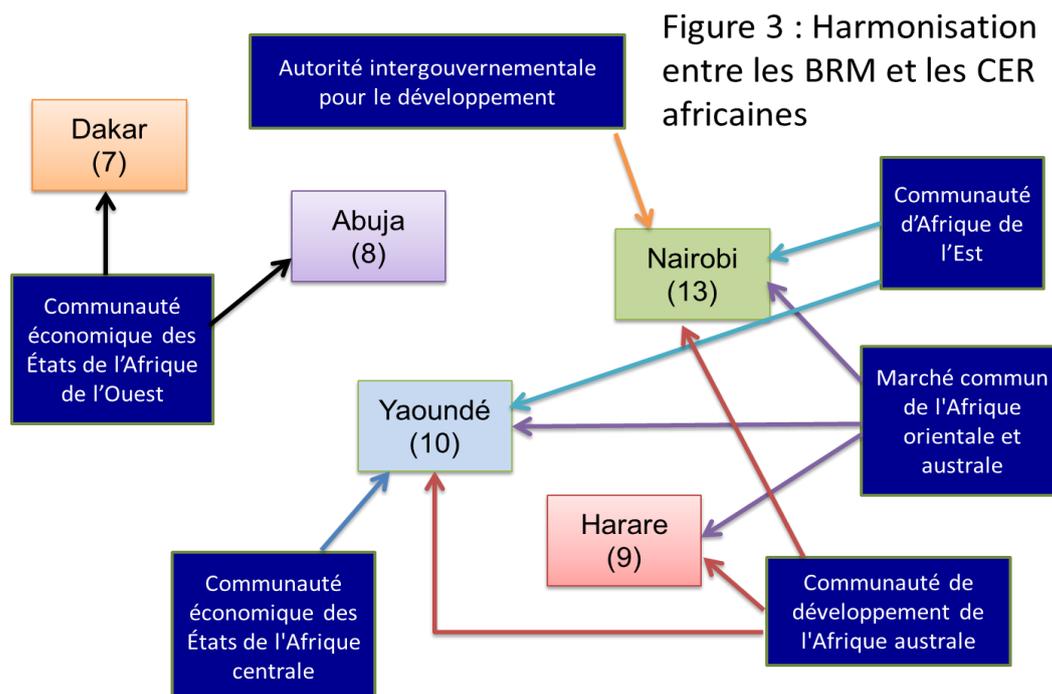
41. **L'emplacement des BRM de l'UNESCO en Afrique n'adhère pas complètement aux critères établis pour leur sélection**<sup>30</sup>, ce qui a comme principale implication, la nécessité de définir plus clairement les rôles et les responsabilités des bureaux respectifs, afin de soutenir les efforts régionaux et sous-régionaux d'intégration. Par conséquent, la réforme n'a pas permis d'harmoniser pleinement le dispositif de l'UNESCO avec la couverture géographique des communautés économiques régionales d'Afrique et celui du système des Nations Unies au niveau régional. Alors que la présence régionale de l'UNESCO était prévu d'être en adéquation avec la couverture géographique des organisations d'intégration régionale, les consultations tenues avec les Etats membres, afin de déterminer l'emplacement des BRM, a eu comme résultat un accord à organiser les bureaux autour quatre sous-régions – ouest, est, sud, et centrale – selon la catégorisation<sup>31</sup> régionale de l'Union africaine. Il y a une certaine incohérence entre les deux qui soulève la question de ce qui était le principe directeur de la sélection de l'emplacement des bureaux. Les pays de l'Union africaine sont répartis en huit communautés économiques régionales (CER) mais ces regroupements ne sont pas tous pertinents pour cet exercice, car deux<sup>32</sup> d'entre eux ont leur secrétariat situé dans un pays en dehors de la région Afrique telle que définie par l'UNESCO.

---

<sup>30</sup> Noter 36 C/27, paragraphe 35, des critères qui incluent «présence d'un hub régional des agences des Nations Unies ; cohérence avec les espaces d'intégration régionaux», et 185 EX/29, paragraphe 21, «...en meilleure adéquation avec la couverture géographique des organisations d'intégration régionale... »

<sup>31</sup> 36 C/27, paragraphe 60.

<sup>32</sup> Le secrétariat de la CEN-SAD (Communauté des États sahélo-sahariens) est situé à Tripoli et celui de l'UMA (Union du Maghreb arabe) à Rabat.



42. L'UNESCO ne possède pas de bureau officiel dans certaines villes où sont implantés des secrétariats de CER (Djibouti, Gaborone et Lusaka) et dispose de bureaux distincts des secrétariats dans les trois CER restantes (Abuja : BRM et Dar es-Salaam et Libreville : BN). Au vu de la façon dont l'UNESCO a défini la couverture géographique, dans la quasi-totalité des cas (à l'exception de Yaoundé et de la CEEAC), il existe plus d'un BRM à l'intérieur de la zone couverte par une CER. Le rattachement du Burundi à Yaoundé ne s'explique pas non plus facilement, car le Burundi est membre du COMESA et de la CAE et entretient ses liens les plus solides avec les régions de ces deux communautés. Rattacher ce pays à Nairobi aurait été un choix plus logique. Il est à noter que le Département Afrique « est le point focal pour les relations de l'UNESCO avec les États membres africains, l'Union africaine et les communautés économiques régionales africaines.. »<sup>33</sup> Compte tenu de la répartition inégale qui caractérise cette approche, il est nécessaire d'apporter plus de clarté pour pouvoir comprendre quel bureau assume la responsabilité première de la fonction de représentation, de la fonction de liaison et de la fonction de gestion vis-à-vis des diverses CER et quelles sont les obligations à cet égard.

Pour ce qui est de l'importance de préciser les responsabilités des différentes entités hors Siège de l'UNESCO, l'exemple suivant montre un autre niveau de complexité possible du dispositif hors Siège de l'Organisation. Le Bureau de l'UNESCO à Dakar est responsable de la coordination d'un projet régional qui contribue à une réforme du système de l'enseignement supérieur dans huit pays d'Afrique de l'Ouest. Le projet est financé par l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) dont le secrétariat est basé à Bamako. Ainsi, alors que le Bureau de l'UNESCO à Dakar gère la mise en œuvre du projet, le Bureau national de l'UNESCO à Bamako assume la fonction de représentation/liaison. En outre, il convient de noter que trois des pays de l'UEMOA relèvent du Bureau de l'UNESCO à Abuja. Comme le démontre ce cas, une définition claire des rôles et de la communication entre les divers bureaux de l'UNESCO est essentielle pour assurer une mise en œuvre et une supervision efficaces et efficaces.

43. En outre, l'UNESCO n'est pas totalement en adéquation avec le regroupement régional du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD) dans le cadre duquel l'ONU reconnaît officiellement deux régions en Afrique (l'Afrique de l'Ouest / Centrale et l'Afrique de l'Est / Australe), avec pour principaux pôles Dakar et Johannesburg<sup>34</sup>. L'UNESCO n'ayant pas de

<sup>33</sup> DG/Note/14/3, paragraphe 21 b.

<sup>34</sup> Tandis que Nairobi est le pôle de nombreuses institutions du système des Nations Unies, le Secrétariat du GNUD pour l'Afrique de l'Est et de l'Ouest est situé à Johannesburg.

représentant de classe D-2 dans ses bureaux d'Afrique orientale et australe, elle ne peut prendre part aux fonctions des équipes régionales du GNUD, à savoir l'évaluation des équipes de pays des Nations Unies et des coordonnateurs résidents des Nations Unies. En outre, certains BRM de l'UNESCO (Abuja, Yaoundé et Harare) ne constituent pas des pôles régionaux pour d'autres grandes organisations partenaires du système des Nations Unies. Par ailleurs, dans le cas du bureau d'Addis-Abeba, la double fonction de bureau de liaison pour l'UA et de bureau national pour l'Éthiopie, a nui à la bonne exécution de l'une et l'autre fonctions. Cette situation peut avoir des incidences, dans la mesure où l'échelon régional prend une plus grande importance dans le contexte du programme de développement pour l'après-2015 et des ODD avec, par exemple, la promotion d'approches du programme au niveau régional et de partenariats qui exigeront d'examiner comment assurer au mieux une participation efficace aux équipes régionales du GNUD, à l'UA et à la CEA.

**44. La réforme n'a pas mené de façon évidente à un recentrage du programme appuyé par des stratégies/cadres régionaux ou nationaux.** Le recentrage du programme est une question qui doit être abordée dans le contexte d'un paysage du développement international en rapide évolution, en tenant compte des modèles de financement des organisations multilatérales.

45. L'examen a relevé plusieurs exemples d'approches « souples » de l'exécution du programme dans lesquelles les BRM réalisent des projets/programmes en dehors de la zone géographique qu'ils couvrent (par exemple, l'action relative au VIH/SIDA qui est alignée sur un regroupement régional plus large Afrique occidentale, centrale, orientale et australe ; l'action régionale du Pôle de Dakar ; les activités de coordination relatives à l'eau de Nairobi). Une plus grande flexibilité dans l'exécution du programme et le développement de capacités importantes en un même endroit serait bénéfique à l'avenir, en particulier eu égard aux compétences techniques limitées dans de nombreux domaines programmatiques/thématiques.

46. Cependant, s'agissant d'améliorer la pertinence et l'efficacité de l'UNESCO sur le terrain en harmonisant mieux ses programmes avec les besoins et les exigences spécifiques des États membres, l'examen a relevé très peu d'exemples d'activités hors Siège guidées par des stratégies programmatiques précises. Il existe très peu de documents de l'UNESCO relatifs à la programmation par pays (UCPD) actualisés<sup>35</sup>. Pour l'heure, la réforme n'a pas donné lieu à l'élaboration de stratégies ou de cadres régionaux au niveau des BRM. Les efforts déployés par le BRM de Harare à cet égard (élaboration de cadres régionaux) sont positifs et devraient être reproduits dans tous les BRM.

47. Tandis que la Stratégie opérationnelle pour la priorité Afrique approuvée par la Conférence générale à sa 37<sup>e</sup> session et les six programmes phares guident l'action de l'Organisation en Afrique, il n'est pas établi clairement si les bureaux hors Siège limitent leur action à ces domaines ou s'ils y conforment leur orientation stratégique. En revanche, l'examen a révélé, lors d'entretiens avec le personnel, que ces programmes phares représentaient une sorte d'« obligation » et que bien souvent ils exigeaient la production de rapports supplémentaires sur mesure. Il est à noter qu'en principe toutes les activités contribuent d'une manière ou d'une autre à ces programmes phares.

48. La volonté de décentraliser davantage l'UNESCO pour renforcer la proximité avec le terrain s'accompagnait de l'intention de mieux connaître et comprendre les besoins hors Siège. L'un des principaux défis tient au fait que l'UNESCO ne dispose pas actuellement des capacités humaines nécessaires pour pouvoir exécuter les interventions en aval dans le vaste éventail des priorités de programme existantes. Plus largement, il convient de poursuivre la discussion visant à déterminer si elle est plus à même de servir d'institution normative aux niveaux mondial et régional, avec une expertise reposant sur des spécialisations techniques et la coordination, ou si elle est mieux placée pour appuyer des interventions principalement nationales à la demande des États membres

---

<sup>35</sup> Le site Web de BSP indique qu'il existe au total 15 UCPD pour les pays d'Afrique, 8 étant valides pour la période en cours.

et/ou des bailleurs de fonds. À cet égard, il faut reconnaître que les financements volontaires, surtout bilatéraux, représentent désormais la principale source de financement des activités hors Siège, d'où le risque que l'UNESCO privilégie de manière disproportionnée les activités en aval.

49. La réforme menée en Afrique a mis en évidence les effets négatifs du manque de ciblage auquel l'UNESCO tente actuellement de remédier. Par exemple, bien que de nouveaux éléments attestent que l'UNESCO s'est impliquée davantage dans les processus liés aux PNUAD, les conséquences n'en sont pas que positives. Une analyse de la participation actuelle de l'UNESCO aux PNUAD révèle un sur-engagement dans plusieurs domaines, avec le risque que l'UNESCO n'agisse pas ou ne réponde pas aux attentes, en particulier dans les pays où sa présence est limitée ou nulle. Une présence et des capacités limitées en termes de personnel sont souvent le signe d'une faible participation de l'UNESCO, et dans les cas où un engagement est visible, il reste à savoir quels secteurs ou programmes phares de l'UNESCO doivent être prioritaires ou passer au premier plan. Les points focaux interrogés au Siège et hors Siège ont évoqué les dilemmes auxquels ils sont confrontés lorsqu'ils doivent citer une ou deux priorités que l'UNESCO soutiendrait dans les PNUAD. S'agirait-il de la culture, de l'éducation ou de la science ? Même quand la réponse semble évidente, la présence dans la même zone d'autres institutions du système des Nations Unies disposant de ressources (humaines et financières) beaucoup plus importantes est perçue comme affectant la raison d'être de l'UNESCO. Sans un ciblage plus précis ou une meilleure représentation, l'UNESCO ne parvient pas à mettre en évidence et produire des résultats unifiés dans les secteurs où elle intervient.

50. **À ce jour, la mise en œuvre de la réforme n'a pas été soutenue de façon adéquate par une solide fonction de gestion des connaissances.** Hormis une récente initiative du bureau de l'UNESCO à Dakar visant à améliorer la collaboration et le partage des connaissances entre les bureaux hors Siège (à découvrir sur le portail office CONNECT U), peu de choses ont été faites. Dans sa conception initiale, la réforme exigeait que chaque BRM assume une fonction d'évaluation du programme/de gestion des connaissances/d'information du public dont la charge devait incomber à quatre membres du cadre organique à plein temps. De la sorte, la réforme semblait tenir compte de la valeur de la gestion des connaissances, du partage des connaissances, de la définition de bonnes pratiques, etc., ce qui est essentiel pour opérer dans un environnement décentralisé. Cependant, en raison des contraintes financières, il a été décidé de suspendre cette fonction essentielle.

51. Afin de mieux relier les bureaux hors Siège du dispositif de l'UNESCO entre eux et avec le Siège, à l'appui des principaux objectifs de la réforme, il conviendra d'envisager plus avant la mise en place d'une fonction ou d'un système de gestion des connaissances efficace dans les BRM à titre prioritaire. L'importance d'une telle fonction devrait être à nouveau mise en avant dans le contexte du programme de développement pour l'après-2015 et de l'aide apportée aux États membres eu égard aux ODD.

52. **La réforme ne proposait pas de stratégie de communication**, à l'intention des partenaires internes et externes, expliquant la réforme, ses objectifs, ses modalités de fonctionnement, pourquoi elle est importante, ce que sa mise en œuvre devrait changer, etc. « Quelle réforme ? », la question est revenue souvent pendant l'examen dans la bouche de membres du personnel de l'UNESCO comme de personnes travaillant étroitement avec l'Organisation (par exemple, dans les commissions nationales). L'enseignement qui en ressort est l'importance d'utiliser tous les moyens possibles pour communiquer la vision et les stratégies de toute initiative de changement.

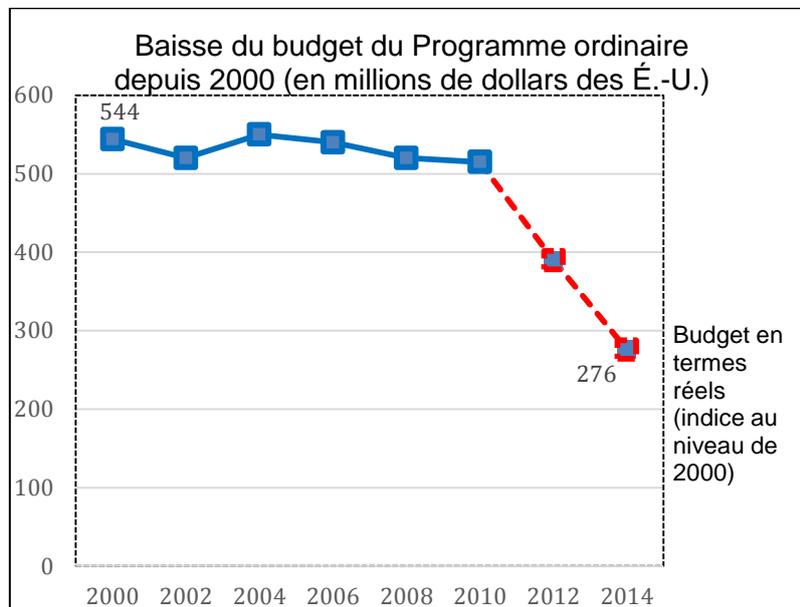
53. Concernant la question de la communication et de la visibilité, à l'avenir (c'est-à-dire dans le contexte du programme de développement pour l'après-2015), il semble impératif que l'UNESCO ait une communication plus claire sur sa marque, ce qu'elle défend, ce qui fait que son action est essentielle pour les États membres et unique en son genre, etc. Dans ce contexte, il importe de préciser la place des bureaux hors Siège de l'UNESCO et/ou le positionnement qu'ils devraient avoir. À cet égard, la marque est importante car c'est un moyen, entre autres, de motiver et de

guider le personnel de l'UNESCO, d'améliorer la compréhension par les États membres de ce qu'ils doivent attendre de l'Organisation, et de promouvoir une meilleure reconnaissance de l'UNESCO auprès de l'ensemble de ses principaux partenaires.

### Problèmes liés aux ressources financières

54. **La réforme du dispositif hors Siège a posé des difficultés en termes de ressources financières pour une bonne exécution.** En dépit du vif soutien des États membres au renforcement de la présence sur le terrain, l'appui financier requis pour exécuter pleinement la réforme ne s'est pas matérialisé. Le processus dans sa globalité a été considérablement perturbé par la crise financière traversée par l'UNESCO et par la crise financière mondiale, ce qui s'est traduit par d'importants retards dans la mise en œuvre, l'Organisation dans son ensemble faisant face à un grave assèchement de ses financements. Cela a entravé le lancement prévu de la réforme dans les États arabes, la création prévue d'une plate-forme régionale d'appui à Addis-Abeba ainsi que d'unités d'évaluation du programme/de gestion des connaissances dans les BRM. Tous ont fini par être suspendus en raison des contraintes financières et des préoccupations exprimées par les États membres au sujet de la viabilité financière du dispositif hors Siège dans le cadre du plan de dépenses actuel de 507 millions de dollars. Par ailleurs, des mouvements de personnel n'ont pas eu lieu comme prévu, car ils ont dû être pris en compte dans le contexte global des ressources pour garantir que des postes essentiels puissent être financés/maintenus. Certains de ces retards, tels que le déploiement du personnel, sont de nature systémique et ne sont pas propres à la réforme. Néanmoins, ils ont eu des effets négatifs sur la portée de la réforme, sur sa mise en œuvre et sur la probabilité d'atteindre les objectifs initiaux. En outre, ces difficultés ont entraîné la réduction de la dotation en personnel des BRM par rapport à la configuration prévue, car les coupes requises au titre du Programme ordinaire visaient principalement la suppression ou le gel de postes. Le tableau ci-dessous illustre la brusque chute des ressources à partir de 2011.

Figure 4 : Budget du Programme ordinaire de l'UNESCO depuis 2000

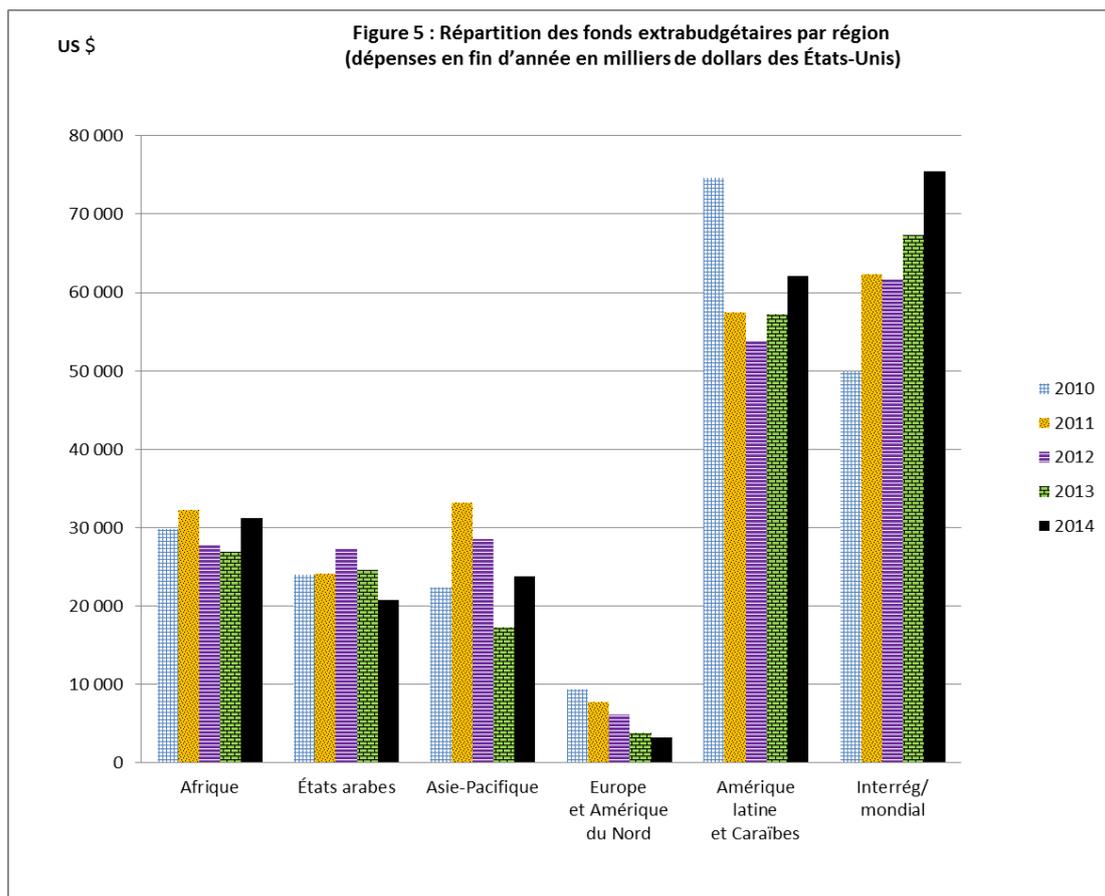


55. Ces modifications nécessaires ont jusqu'à présent été effectuées au coup par coup, car elles n'étaient manifestement pas guidées par un plan d'urgence et ne découlaient pas non plus d'une analyse évaluant les éventuels points forts, points faibles, possibilités offertes et risques des diverses options. Les contraintes financières exceptionnelles n'ont provoqué aucune modification visible des méthodes ou des modalités d'action, aucun recalibrage des résultats escomptés de la réforme ni aucune modification de ses principales échéances, etc. La crise financière a entraîné

d'importants retards dans la mise en œuvre de la réforme par rapport au modèle initialement prévu, et les mesures prises n'ont pas été appliquées de façon stratégique et réfléchie.

56. En dépit de ces difficultés, les cinq secteurs de programme ont multiplié leurs efforts en vue de décentraliser des ressources financières vers le hors Siège, la priorité étant donnée à l'Afrique. Dans le document 37 C/5 (plan de dépenses de 507 millions de dollars), les ressources allouées à l'Afrique au titre du Programme ordinaire dans les cinq secteurs de programme sont plus élevées que pour les quatre autres régions.

57. Des problèmes subsistent concernant l'allocation stratégique des ressources du Programme ordinaire aux bureaux hors Siège, qui n'obéit pas toujours aux principes consistant à accorder à tous les bureaux des pouvoirs et des responsabilités accrus en matière de gestion des ressources. En majorité, les secteurs de programme décentralisent les ressources du Programme ordinaire au profit des BRM et non des BN. La décentralisation des fonds est guidée principalement par la disponibilité de spécialistes de programme internationaux, ou de conseillers thématiques, or ceux-ci sont rarement disponibles dans les BN. En ce qui concerne les fonds extrabudgétaires, le graphique ci-dessous montre que les dépenses par bureau hors Siège en Afrique sont restées relativement stables, tandis que les fonds extrabudgétaires gérés par le Siège (à l'échelle interrégionale et mondiale) ont connu une forte hausse. C'est un signe, entre autres, que les secteurs de programme au Siège ne décentralisent pas davantage de fonds extrabudgétaires et que les bureaux hors Siège pourraient rencontrer des problèmes de capacités d'exécution ou qu'ils doivent intensifier leurs efforts en matière de mobilisation de ressources.



Source : documents du Conseil exécutif, tableau de bord annuel de l'exécution du programme

58. **Des approches ponctuelles des pratiques extrabudgétaires et l'absence de stratégie globale de mobilisation de ressources entravent les capacités des bureaux hors Siège à répondre aux besoins prioritaires des États membres.** En outre, il convient d'adopter des

approches plus fiables de la mobilisation des ressources pour mieux justifier la raison d'être des bureaux dans certains lieux et améliorer la viabilité financière du dispositif hors Siège.

59. Les difficultés posées par la mobilisation des ressources sont bien documentées dans les précédents rapports d'audit et d'évaluation élaborés par IOS<sup>36</sup> et sont, à bien des égards, de nature systémique. Elles incluent, entre autres, l'absence de stratégies globales de mobilisation des ressources (MR) dans les bureaux hors Siège, l'existence de multiples cadres stratégiques de programmes prioritaires (PNUAD, UCPD, Programme additionnel complémentaire – CAP) servant de base à l'élaboration de stratégies de MR, des rôles, des pouvoirs et des responsabilités mal définis, et des disparités d'expérience et de capacités du personnel en matière de MR. En dépit des difficultés susmentionnées, les dépenses extrabudgétaires au profit de la région Afrique ont été relativement stables.

60. Si d'un point de vue régional le bilan pourrait sembler prometteur, un examen plus attentif de la situation actuelle suscite des inquiétudes. La question de la viabilité financière de l'ensemble du dispositif hors Siège est étroitement liée aux ressources extrabudgétaires. Bien qu'IOS n'ait pas réalisé d'évaluation exhaustive de la question de la viabilité financière<sup>37</sup>, le tableau ci-dessous met en évidence les difficultés rencontrées par l'Organisation dans le contexte financier actuel. Au début de l'exercice biennal couvert par le 37 C/5, le Secrétariat a fourni les données suivantes au Conseil exécutif dans le cadre de sa planification provisoire (à noter que les données ci-dessous ne correspondent pas aux dépenses réelles mais sont plutôt une projection des coûts et des fonds disponibles). Le tableau montre que même au stade de la planification, il a été anticipé que dans certaines régions le coût des opérations dépasserait les fonds disponibles pour l'exécution du programme. Le cas de la région Afrique est frappant, les coûts provisoires dépassant largement les fonds à la disposition du programme.

Tableau 3 : Planification provisoire des fonds décentralisés par région pour 2014-2015

Région	Programme ordinaire			Programme extrabudgétaire	Total des dépenses (a+b)	Total des fonds du programme (c+d)
	Dépenses de personnel (a)	Dépenses de fonctionnement (b)	Budget du programme (dépenses opérationnelles) pour les 5 grands programmes (c)	Fonds extrabudgétaires (d)		
<b>Afrique</b>	39 468	6 950	7 021	20 060	46 418	27 081
Asie et Pacifique	33 535	5 617	4 693	32 657	39 152	37 350
États arabes	20 625	2 251	2 948	35 911	22 876	38 859
Europe et Amérique du Nord	5 692	1 608	450	3 521	7 300	3 971
Amérique latine et Caraïbes	22 903	3 365	3 497	59 404	26 268	62 901
<b>Total général</b>	<b>122 223</b>	<b>19 791</b>	<b>18 609</b>	<b>151 553</b>	<b>142 014</b>	<b>170 162</b>

Source : 194 EX/4 Partie IV Add.

61. Bien que cet examen ne présente pas les chiffres actuels des dépenses par bureau, principalement en raison de la difficulté d'obtenir des données ventilées des systèmes d'information de l'UNESCO, il est vivement recommandé que ce type de données soit systématiquement collecté et fasse l'objet d'un suivi et de rapports de la part de l'entité de gestion responsable. Ces données fourniront une image plus complète et précise de la viabilité financière du dispositif hors Siège.

62. D'autre part, il a été constaté lors de l'examen que les résultats obtenus par les différents bureaux étaient inégaux en termes de MR. Une analyse comparative approfondie ne révélerait pas forcément grand-chose à ce stade, car il n'a pas été établi de cibles pour les différents bureaux et

<sup>36</sup> [190 EX/5](#) Partie II (2012) et audit interne d'IOS sur la stratégie et le cadre de mobilisation des ressources de l'UNESCO (2015).

<sup>37</sup> La Directrice générale fera rapport sur la viabilité financière du dispositif hors Siège lors de la 199<sup>e</sup> session du Conseil exécutif.

car certains BRM n'assument leur fonction régionale que depuis peu (par exemple, Harare par rapport à Dakar). À l'avenir, il conviendra de veiller davantage à assurer un suivi plus fiable et systématique des efforts de MR au niveau des différents bureaux, notamment en tant que mesure visant à justifier la présence sur le terrain<sup>38</sup>.

63. La situation actuelle pose aussi la question de la justification d'une présence dans certains endroits, car des données indiquent que le coût moyen de certains bureaux hors Siège est élevé et s'accompagne souvent d'un financement limité des activités. Cela souligne encore la nécessité d'attirer des ressources supplémentaires afin d'assurer la viabilité financière de la présence sur le terrain et de définir des indicateurs clairs.

64. *Mobilisation de ressources et responsabilités* – Les directeurs et chefs de bureaux hors Siège sont clairement chargés de la MR, et cela a été inclus dans les accords relatifs aux performances individuelles. Cependant, il est plus difficile de savoir qui est responsable en dernier ressort de la MR pour financer les initiatives régionales notamment en ce qui concerne les communautés économiques régionales ou l'Union africaine. Certains bureaux se sont inquiétés du fait que la MR à l'appui de telles initiatives régionales risquait d'être entreprise par les BRM au profit des pays où ils sont implantés, plutôt qu'au profit de l'ensemble de la région et donc des bureaux nationaux. La question est d'autant plus complexe que l'UNESCO possède plusieurs BRM opérant dans les pays couverts par une CER donnée.

65. L'application du nouveau cadre de responsabilité rencontre encore des difficultés dans la mesure où le Siège garde la responsabilité en dernier ressort des ressources extrabudgétaires. C'est particulièrement le cas pour les fonds mobilisés au Siège mais mis en œuvre hors Siège (par exemple, le Cap-EPT), ou pour les comptes spéciaux gérés depuis le Siège. Du point de vue des secteurs de programme, il est largement admis au Siège qu'ils se considèrent comme responsables en dernier ressort à l'égard du donateur. Ils considèrent qu'ils sont chargés de présenter régulièrement les progrès accomplis aux donateurs bilatéraux, et estiment donc approprié de contrôler entièrement l'utilisation des fonds et d'en être pleinement responsables<sup>39</sup>.

66. S'agissant des responsabilités au niveau des spécialistes de programme, il a été constaté au cours de l'examen que peu de membres du personnel avaient l'expérience nécessaire en matière de mobilisation des ressources, certains montrant même une certaine ambivalence et une mauvaise compréhension de l'importance de la mobilisation de ressources. En outre, la capacité d'élaborer de nouvelles propositions de financement concurrentielles est limitée et nécessiterait un soutien et/ou un investissement initial.

67. *Spécificités des ressources extrabudgétaires* – À l'heure actuelle, les fonds extrabudgétaires sont plus spécialement adaptés au financement d'interventions nationales et sont rarement intersectoriels. Si cette tendance de la MR doit se poursuivre, comme cela pourrait bien être le cas dans le contexte du programme de développement pour l'après-2015, il faudra mettre davantage l'accent sur la recherche de capacités pour une exécution, une supervision et une coordination du programme plus transversales à l'échelon national.

68. L'examen a relevé plusieurs réussites en Afrique concernant l'utilisation de fonds constitués au profit du donateur comme moyen de renforcer la viabilité d'un projet/programme (par exemple, dans le secteur des sciences en Namibie ou dans le secteur de l'éducation au Nigéria et en Angola). Appliquer plus souvent la modalité d'action au profit du donateur est une option qui mérite d'être considérée à l'avenir comme moyen de régler la question de la viabilité financière. Le secteur de l'éducation a recours à une autre modalité offerte par les fonds extrabudgétaires : la

---

<sup>38</sup> Document [185 EX/29](#), paragraphe 27. Le maintien d'un bureau national dépendra de deux critères, dont l'efficacité telle que mesurée par le ratio entre les dépenses fixes inscrites au budget ordinaire et les ressources extrabudgétaires mobilisées.

<sup>39</sup> En outre, il convient de régler la question du recouvrement des coûts respectifs, car il semble que les coûts recouverts restent principalement au Siège.

mise en place de bureaux satellites temporaires, dans lesquels des membres du personnel titulaires d'un engagement au titre d'un projet sont chargés de mettre en œuvre l'intervention, ce qui ne nécessite pas les dépenses à long terme associées à la création d'un bureau permanent.

### Problèmes liés aux ressources humaines

69. En dépit d'un certain nombre de difficultés importantes concernant les questions liées aux ressources humaines, des efforts concertés ont été déployés au cours du dernier exercice biennal pour donner la priorité à la dotation en personnel de la région Afrique. Comme l'illustrent les données du tableau ci-dessous, l'Afrique est la seule région qui présente une légère augmentation nette du nombre des effectifs du Programme ordinaire<sup>40</sup>.

Tableau 4 : Évolution des postes établis hors Siège au titre du budget ordinaire par région et par catégorie

	35 C/5			36 C/5			37 C/5		
	D/P/NO	Local	Total	D/P/NO	Local	Total	D/P/NO	Local	Total
Afrique	121	87	208	123	83	206	122	98,5	220,5
États arabes	58	51	109	58	48	106	50	48	98
Asie et Pacifique	101	95	196	104	91	195	96	86	182
Europe et Amérique du Nord	27	10	37	27	11	38	22,5	9	31,5
Amérique latine et Caraïbes	72	70	142	73	69	142	61	58,5	119,5
Sous-total hors Siège			692			687			651,5
Sous-total postes au Siège			1263			1206			871
<b>Total postes</b>			<b>1955</b>			<b>1893</b>			<b>1522,5</b>
% des postes décentralisés			35 %			36 %			43 %

Note : Les chiffres ne tiennent pas compte des instituts de l'UNESCO et de l'ISU. Les chiffres du 37 C/5 représentent la situation à l'issue de la restructuration de juin 2014, et non le 37 C/5 approuvé.

Source : HRM.

70. Parallèlement, en raison de la crise financière, HRM a subi une perte d'environ 30 % de ses effectifs, ce qui a évidemment eu des incidences sur le fonctionnement du service dans des domaines clés. Tous les domaines d'action ont été affectés par la réduction des capacités (notamment le non-renouvellement des emplois temporaires et le gel des postes).

**71. Malgré la légère augmentation des effectifs du Programme ordinaire en Afrique, l'examen n'a pas mis en évidence de stratégie spécifique en matière de ressources humaines pour permettre une bonne exécution de la réforme hors Siège en Afrique et le déploiement du personnel.** C'est l'un des principaux obstacles à une mise en œuvre efficace de la réforme, et il convient de particulièrement le souligner quand on sait l'importance du manque de ressources humaines qui a caractérisé la précédente stratégie de décentralisation, et auquel la réforme actuelle visait à remédier<sup>41</sup>.

72. L'examen a mis en lumière plusieurs exemples de membres du personnel redéployés dans des lieux d'affectation, bien que ne possédant pas les profils techniques requis ou les

<sup>40</sup> Les chiffres ne tiennent pas compte des instituts de l'UNESCO.

<sup>41</sup> Veuillez noter que tous les BRM sont aussi appuyés par des administrateurs nationaux du programme et que, dans certains cas, les bureaux bénéficient de l'expertise mise à disposition par le pays hôte (par exemple, le Nigéria).

compétences linguistiques nécessaires pour remplir correctement leur fonction<sup>42</sup>. La majorité des mouvements de personnel ont eu lieu entre régions<sup>43</sup>, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 5 : Nombre de mouvements de personnel D/P en Afrique

	2010-2011	2012-2013	1 <sup>er</sup> janvier 2014 au 30 juillet 2015
<b>Siège vers hors Siège</b>	8	4	7
<b>Hors Siège* vers Siège</b>	8	5	3
<b>Entre bureaux hors Siège*</b>	23	29	21
<b>Total</b>	39	38	31

\* Y compris les instituts de catégorie 1  
(Source HRM : juillet 2015).

73. En outre, le placement de membres du personnel provisoires, notamment de chefs de bureau, dans divers bureaux hors Siège n'obéit pas à une pratique transparente mais repose plutôt sur des approches au cas par cas. Par exemple, les chefs par intérim d'Abuja et d'Addis-Abeba ont été rappelés alors qu'ils étaient à la retraite pour assurer des fonctions temporaires. Exploiter des possibilités telles que le recours à des chefs de bureau par intérim est une excellente façon de renforcer et/ou de développer les capacités existantes par le biais de missions de durée limitée auprès des bureaux.

74. Autre facteur important et nouveau, dans la mesure où il existe des signes que la réforme conduit à une absence de capacités et d'expertise technique dans certains domaines thématiques dans les bureaux hors Siège, le Siège est de plus en plus souvent contraint de fournir un soutien et/ou une exécution technique. En conséquence, les responsabilités en matière de gestion et d'utilisation des ressources continuent d'incomber au Siège et/ou sont floues et imprécises, ce qui est source de confusion tant dans le hors Siège qu'au Siège.

75. Dans certains cas, les bureaux hors Siège ne disposent pas du bon profil de personnel, en termes de spécialisation thématique ou de niveau d'expertise, pour répondre aux demandes des États membres. En conséquence, le Siège a davantage été contraint d'assurer des fonctions de coordination et d'appui, ce qui va à l'encontre de l'intention initiale de la réforme. Il a été souvent mentionné que la masse critique de compétences techniques (qui existait auparavant dans les bureaux de l'éducation et des sciences exactes et naturelles) avait été scindée, ce qui a augmenté la pression sur la coordination régionale, entraîné la dispersion de ces compétences dans les sous-régions, et empêché ces compétences d'acquérir plus de mobilité, de souplesse et/ou d'adaptabilité aux besoins du continent. L'exemple ci-dessous illustre ce problème.

76. La dispersion de l'expertise technique en l'absence d'une autorité claire a également entraîné d'autres problèmes, comme cela s'est révélé lors des préparatifs de la consultation régionale sur l'éducation au Rwanda.

La responsabilité en matière d'éducation au niveau régional étant divisée entre deux BRM, l'élaboration des contenus et les préparatifs logistiques ont été répartis entre les bureaux de Dakar et de Nairobi. L'absence d'un point focal chargé de la coordination a créé la confusion et entraîné des problèmes dans la gestion de la réunion et au final a obligé le Secteur de l'éducation à intervenir pour tenter de remédier à la situation. De nombreux entretiens hors Siège et au Siège ont fait état du peu de réflexion dont la réunion avait fait l'objet à l'UNESCO. Les consignes semblaient contradictoires, un manque patent de coordination s'est fait jour et la déclaration commune élaborée à l'échelle du continent en vue du Forum mondial sur l'éducation d'Incheon s'est révélée de piètre qualité.

<sup>42</sup> Par exemple, des membres du personnel ont été mutés dans un BRM exigeant la maîtrise de l'anglais et du français en raison de la couverture géographique du bureau, mais ne connaissaient qu'une seule des langues.

<sup>43</sup> En outre, 19 postes de support local ont été créés en Afrique et financés par le Fonds d'urgence dans le but de renforcer les capacités de programme dans les bureaux hors Siège.

77. L'examen a relevé des cas où, dans le Secteur des sciences exactes et naturelles, des compétences techniques existaient dans une sous-région (par exemple, Nairobi), mais où les structures des bureaux, les voies hiérarchiques associées et les priorités des BRM ne permettaient pas au fonctionnaire compétent de fournir aux autres BRM l'appui technique dont ils avaient grand besoin. Dans la plupart des cas, les responsables et les membres du personnel des secteurs des BRM ont déployé toute leur bonne volonté pour s'entraider, ignorant largement les nouvelles structures de gestion créées dans le cadre de la réforme. À l'avenir, compte tenu de la diminution des capacités techniques au sein des bureaux de l'UNESCO, la couverture géographique définie pour chaque BRM ne doit pas constituer un obstacle à une exécution du programme et un appui efficaces ; au contraire, le dispositif hors Siège doit trouver des solutions souples et novatrices pour améliorer la coordination et la mise en œuvre.

78. L'examen a également révélé que peu de BRM disposaient d'une masse critique de compétences dans un secteur de programme donné, et qu'il leur était particulièrement difficile de couvrir de manière adéquate parfois jusqu'à dix pays ou plus (c'est notamment le cas de Nairobi et Yaoundé). Les déséquilibres qui existent dans la couverture géographique de certains BRM (par exemple, 7 pays pour Dakar et 13 pour Nairobi) devront être corrigés par un déploiement ou redéploiement constant des effectifs. Des déséquilibres existent également entre les BRM dans la répartition du personnel relevant du programme, elle devra donc être réexaminée pour trouver l'équilibre approprié. Par exemple, le bureau de Dakar dispose d'environ deux fois plus de spécialistes de l'éducation que celui de Nairobi, bien que ce dernier couvre deux fois plus de pays de la sous-région. Dans le même temps, le bureau de Dakar bien que disposant de plus du double de spécialistes de l'éducation que prévu dans la configuration standard, a du mal à assurer le soutien technique dont sa sous-région a besoin.

79. **Le cadre de responsabilité n'est pas compris par tous et il est trop complexe à bien des égards.** Les chefs de bureau hors Siège admettent que la nouvelle structure hiérarchique et les nouvelles responsabilités constituent un net progrès. Bien qu'il soit reconnu comme une étape nécessaire pour renforcer et décentraliser la gestion du programme et la gestion des ressources humaines, ce nouveau cadre de responsabilité n'est pas pris en considération ou compris par tout le personnel, et la structure hiérarchique reste complexe.

80. En outre, certains directeurs de BRM ont signalé que, compte tenu du grand nombre de pays qui relevaient de leur bureau et de la réduction des effectifs, il serait difficile voire impossible d'assumer cette responsabilité. Une solution consisterait à créer un poste de directeur adjoint qui pourrait assumer plusieurs rôles essentiels, notamment parce que les directeurs de BRM sont souvent en mission ou ont trop de priorités à gérer.

81. L'une des intentions de la réforme du dispositif hors Siège était d'alléger la charge de travail au Siège en décentralisant des opérations vers les bureaux hors Siège, cependant aucun cadre clair de responsabilité et de reddition de comptes n'a été élaboré pour faciliter les procédures de mise en œuvre. La responsabilité du Programme ordinaire reste dévolue aux secteurs au Siège, et la responsabilité des ressources extrabudgétaires est souvent floue, diverses initiatives étant dirigées par le Siège tandis que d'autres relèvent de la seule compétence/responsabilité des bureaux hors Siège. Le manque de clarté dans ce domaine présente le risque que des opérations extrabudgétaires soient compromises ou ne cadrent pas nécessairement avec la stratégie de l'UNESCO.

#### **PARTIE 4 : PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS**

82. L'examen a débouché sur plusieurs enseignements fondamentaux que la Directrice générale et les organes directeurs devront examiner pour déterminer les réponses stratégiques les plus adaptées.

- (a) **La présence de l'UNESCO sur le terrain en Afrique devra être consolidée davantage pour que la réforme atteigne les objectifs visés. Dans sa conception initiale, la réforme globale était ambitieuse et la crise financière qui a suivi a considérablement réduit les capacités de l'Organisation à assurer sa pleine mise en œuvre. Rétrospectivement, cette situation inédite aurait dû être le signe pour l'Organisation de la nécessité de réduire la portée de l'initiative à bien des égards, principalement en concentrant les ressources sur un nombre limité de BRM.**

*Réflexion stratégique* : Des investissements supplémentaires sont nécessaires pour que la réforme atteigne les objectifs prévus, le plus probable étant que les ressources additionnelles proviennent de financements extrabudgétaires et non du financement de base, comme c'est actuellement la tendance au sein de l'ensemble du système des Nations Unies. D'autre part, une présence hors Siège plus souple sera peut-être nécessaire, de même qu'un nouveau renforcement du dispositif hors Siège comme moyen de constituer une masse critique de compétences et de personnel de programme de base dans les BRM. Certaines caractéristiques de la réforme initiale, telles que la mise en place de la plate-forme régionale des AO, la fonction d'évaluation du programme/gestion des connaissances, le déploiement de spécialistes des situations de post-crise et de post-catastrophe et le développement de certaines capacités minimales dans chaque bureau, n'ont jamais été mises en œuvre – leur nécessité devrait être examinée attentivement. À cet égard, la récente initiative « Investir pour l'exécution efficace du programme » s'efforce, entre autres, d'assurer une exécution structurée dans le hors Siège pour un soutien aux niveaux national et régional, en précisant les modalités d'exécution et en rationalisant les processus de travail.

- (b) **La phase initiale de mise en œuvre de la réforme en Afrique a coïncidé avec le démantèlement du Bureau de coordination des unités hors Siège, ce qui a conduit à la dispersion des responsabilités liées aux échanges avec le dispositif hors Siège entre divers services et secteurs, ainsi qu'à l'absence d'un point d'entrée unique visible. Une clarification concernant l'entité responsable de la gestion globale du dispositif hors Siège, y compris pour ce qui est des responsabilités liées à la gestion et au suivi de l'initiative de réforme, permettrait de gagner en efficacité. S'agissant de la gestion de la mise en œuvre d'autres réformes propres à l'Afrique, plusieurs options pourraient être envisagées, comme examiner le rôle précis et l'implantation géographique optimale du Département Afrique.**

*Réflexion stratégique* : Si le rôle du Département Afrique est clair en ce qui concerne la fonction de coordination régionale de l'action de l'Organisation en Afrique, par exemple par le biais des programmes phares de la priorité Afrique, son rôle dans la gestion de la mise en œuvre de la réforme en elle-même est moins évident. Dans ce contexte, le rôle du Département Afrique en particulier et son emplacement géographique (au Siège ou en Afrique) devraient être traités en priorité. Toute future réforme du dispositif hors Siège étant concernée, l'entité de gestion responsable doit nécessairement élaborer un plan de mise en œuvre précisant les résultats escomptés, les grandes échéances, les indicateurs de performance et les cibles, etc.

- (c) **Pour réussir, la réforme aurait dû reposer sur des cadres stratégiques/plans/stratégies précis, notamment au niveau régional, ce qui aurait conduit à un recentrage sur les domaines prioritaires clés dans lesquels l'UNESCO a un avantage. Cette dispersion des efforts, s'ajoutant aux contraintes financières, risque d'affaiblir encore la pertinence et l'impact potentiel de l'action de l'UNESCO.**

*Réflexion stratégique* : Il convient de réétudier la façon dont les bureaux hors Siège peuvent effectivement limiter leur engagement à un nombre plus restreint de priorités stratégiques. Il faut en outre examiner attentivement les fonctions respectives des diverses entités sur le terrain (par exemple, l'action normative régionale, la fonction de conseil sur les politiques par

opposition à davantage d'activités d'aval à l'échelle nationale) et déterminer l'équilibre approprié à cet égard. Cette redéfinition des priorités devrait s'accompagner d'une stratégie efficace de gestion des ressources humaines pour tirer le meilleur parti des capacités humaines existantes, y compris de celles présentes dans le dispositif de l'UNESCO au sens large (incluant par exemple les commissions nationales pour l'UNESCO, les chaires UNESCO et les centres UNESCO de catégorie 2).

- (d) **Bien qu'il existe de nombreuses possibilités nouvelles de mobiliser des ressources extrabudgétaires (MR) à l'échelon national, l'UNESCO doit investir dans la formulation de projets, le renforcement des capacités de MR et la création de partenariats stratégiques si elle souhaite mettre en place une présence durable au niveau des pays. Comme il faut autant de temps et d'efforts pour mobiliser des montants importants que des montants modestes, les bureaux doivent éviter de fragmenter leur portefeuille et être capables de décliner les opportunités qui ne servent pas leur orientation programmatique.**

*Réflexion stratégique* : L'approche de la mobilisation de ressources extrabudgétaires adoptée par l'UNESCO est une question stratégique qui dépasse le contexte de la réforme du dispositif hors Siège. Il convient de noter que la tendance est à ce que les organisations du système des Nations Unies soient de plus en plus nombreuses à devoir gérer les conséquences d'une évolution vers des opérations financées exclusivement par des contributions extrabudgétaires volontaires. Dans le contexte de la réforme du dispositif hors Siège et de l'Afrique, l'UNESCO devra réfléchir, entre autres, à la question de savoir à qui devraient incomber les responsabilités en matière de mobilisation des ressources sur le plan institutionnel (par exemple, le Département Afrique, les BRM, des membres du personnel), aux incidences sur la façon dont elle devrait déterminer la présence d'un bureau, la nature et la fonction de ses programmes hors Siège, ainsi qu'aux questions relatives aux ressources humaines.

- (e) **En dispersant les capacités existantes, la réforme du dispositif hors Siège en Afrique n'a pour l'instant pas permis d'accroître les capacités techniques dans la région, ce qui représente l'une des principales attentes des États membres africains. La poursuite de la réforme dans d'autres régions de l'UNESCO doit équilibrer avec soin les points forts et les points faibles des structures actuellement en place en vue d'optimiser la présence et l'orientation régionales, et de permettre une plus grande souplesse des structures hors Siège pour qu'elles puissent être ajustées à tout moment.**

*Réflexion stratégique* : Si la présence de l'UNESCO à travers le monde doit tenir compte des réalités et des besoins régionaux, le cadre global doit avoir une structure de responsabilité simple et claire. Il convient de décider si l'UNESCO sera représentée par des bureaux régionaux techniques, des bureaux régionaux multisectoriels, ou par une combinaison des deux. La possibilité d'un cadre de responsabilité donnant un rôle central à un bureau régional pourrait aussi être examinée, tout comme l'option de rétablir une fonction centrale plus forte.

Le programme de développement pour l'après-2015 offre à l'UNESCO l'occasion d'examiner et de redéfinir sa présence hors Siège, ses méthodes de travail et ses avantages comparatifs. Cela demandera d'élaborer des stratégies précises visant, entre autres, à répondre aux besoins des États membres en matière de soutien normatif, d'aide à la formulation de politiques cohérentes, de développement des capacités, d'innovation et de soutien à la coopération Sud-Sud. Pour y parvenir, il faudra notamment tirer parti des partenariats existants et en établir de nouveaux, en veillant à disposer de la masse critique adéquate de compétences techniques, et élaborer davantage de programmes transversaux relevant des cinq missions de l'UNESCO.

Il faudra examiner attentivement si toute nouvelle mise en œuvre de la réforme devrait être précédée d'une évaluation approfondie des atouts, faiblesses, opportunités et risques actuels, dans le contexte du programme de développement pour l'après-2015.

## **PARTIE 5 : PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT POUR L'APRES-2015**

83. L'examen de la réforme du dispositif hors Siège en Afrique a produit quelques enseignements importants, qui si l'on en tient compte pourraient éclairer la démarche d'amélioration de son efficacité et efficience menée par l'Organisation suite à l'adoption des Objectifs de développement durable à New York en septembre 2015. Plusieurs cibles ont un rapport avec les domaines de compétence de l'UNESCO, et au sein de l'Organisation on réfléchit déjà aux conséquences du programme de développement pour l'après-2015 au niveau mondial mais aussi au niveau des régions et des pays. Le programme de développement pour l'après-2015 constitue une occasion de réévaluer la présence de l'UNESCO sur le terrain et de l'harmoniser avec les nouveaux paradigmes du développement.

84. L'accent mis, au-delà de la pauvreté, sur le développement durable ainsi que la paix et la sécurité entre en résonance avec le mandat fondamental de l'UNESCO. Les cinq secteurs de l'Organisation peuvent trouver leur mission prise en compte, même sans occuper une position de premier plan, dans les ODD. C'est un défi, mais aussi une occasion de mettre à profit les points forts de l'UNESCO tout en donnant un nouvel élan de changement et d'innovation là où cela est nécessaire. Beaucoup ont dit à propos du programme post-2015 qu'il apportait une nouvelle donne, et l'UNESCO aurait tout intérêt à saisir cette chance.

85. L'après-2015 consacre la primauté des processus de développement gérés et dirigés à l'échelon national et une participation accrue de nombreux acteurs, notamment de la société civile et du secteur privé. Les ODD universels étant axés sur l'échelon national, le GNUD et l'UNESCO doivent reconsidérer leur positionnement au niveau des pays. Dans quelle configuration l'UNESCO est-elle la mieux placée pour tirer le meilleur parti de son avantage comparatif s'agissant de constituer et de mettre à profit des partenariats entre les gouvernements, la société civile et le secteur privé ? Dans quelle position se trouve-t-elle pour assurer une assistance intégrée et effective au côté d'autres entités du système des Nations Unies, mais aussi d'autres réseaux/organismes (par ex. les CER) ? Il faudra également prêter plus d'attention aux programmes sous-régionaux, car il existe des similitudes dans beaucoup de défis rencontrés qui pourraient être surmontés plus efficacement à un niveau sous-régional ou régional. À cet égard, les partenaires régionaux (tels que l'UA, la CEA et les CER) joueront un rôle de plus en plus prépondérant. Dans sa configuration actuelle, l'UNESCO a une présence sur le terrain limitée et manque de ressources. À l'avenir, elle doit réfléchir à des moyens d'optimiser de nouvelles formes de partenariats. Elle doit également mener une réflexion stratégique sur la façon d'exécuter au mieux sa mission, dans quelles conditions et avec quelles capacités.

86. Avec les ODD comme objectifs universels, il convient de prévoir une stratégie pour rendre l'UNESCO pertinente dans de multiples contextes (y compris les pays à revenu élevé, moyen et faible). L'UNESCO doit-elle s'adresser à un seul type d'États membres (par exemple, les pays en situation de crise ou en transition) ? ou doit-elle s'efforcer d'entretenir des relations avec tous les États membres quelle que soit leur situation et s'attacher à nouer des partenariats et mettre à profit la diversité de ses liens potentiels. Avec une présence physique et des ressources limitées, l'UNESCO peut œuvrer à cultiver et développer le rôle de ses réseaux existants, notamment des commissions nationales, des chaires et autres – toutefois rien de cela ne doit être fait avant d'avoir élaboré avec soin une orientation et une stratégie. Il est essentiel de définir les principaux critères définissant où et comment intervenir.

87. L'UNESCO doit mettre à profit son avantage comparatif et sa valeur intrinsèque en tant qu'organisme normatif, universel et multilatéral et développer ses produits actuels de gestion des connaissances et ses technologies de partage du savoir aux niveaux régional, interrégional et

mondial. La contribution de ses instituts de catégories 1 et 2 ainsi que de ses réseaux Sud-Sud est particulièrement importante et pourrait être davantage exploitée et élargie, en particulier dans le hors Siège.

88. L'UNESCO doit s'acquitter efficacement de sa mission universelle en mettant à profit ses réformes du dispositif hors Siège pour étudier une large palette d'options de partenariat et de financement. Cela peut passer, par exemple, par des capitaux et des technologies éducatives et scientifiques relevant du secteur privé, ainsi que des partenariats public-privé pour la préservation des biens culturels et la gestion des ressources naturelles. Une telle démarche pourrait obliger l'Organisation à se rapprocher du terrain, ainsi qu'à modifier son profil et repenser le déploiement de ses capacités.

89. Avec les ODD, les approches fondées sur les droits de l'homme vont prendre une place plus centrale dans la programmation et l'action. À l'avenir, cela va rendre plus complexes l'action normative et la façon dont elle doit orienter et régir les pratiques opérationnelles. Avec sa priorité globale Égalité des genres, l'UNESCO est bien positionnée pour promouvoir ce concept et participer à l'intégration à l'échelle du système des Nations Unies des principales approches fondées sur les droits de l'homme et autres approches contribuant à réduire l'iniquité et l'inégalité.

90. En conclusion, grâce à ses vastes réseaux et ses partenaires dans le monde entier, l'UNESCO est bien placée pour relever les défis associés au programme de développement durable pour l'après-2015. Cependant, comme le démontre cet examen, la réforme nécessaire exige un leadership, un engagement durable et des investissements. Elle peut également exiger de trouver de nouveaux moyens d'action ciblant les partenariats. Elle peut exiger des compétences différentes au niveau mondial et au niveau du terrain, des profils différents pour le personnel, ainsi que le renforcement de certaines compétences, en particulier dans le domaine de la gestion des connaissances. En tirant les enseignements du présent examen, l'UNESCO devrait maintenant saisir l'occasion d'apporter une nouvelle fois la preuve de son utilité universelle et de sa capacité à apporter des réponses dans le contexte de l'après-2015.

## **ANNEXE 1. RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION DE LA PRIORITÉ AFRIQUE**

En 1989, l'UNESCO a créé le programme « priorité Afrique » et exprimé ainsi sa volonté d'accompagner l'Afrique dans son développement, faisant écho à l'ensemble de la communauté internationale. Depuis, plusieurs cadres d'orientation et institutionnels ont donné une assise au travail accompli par l'UNESCO en Afrique, avec pour résultat que la « priorité Afrique » est devenue officiellement l'une des deux priorités globales de l'Organisation dans la Stratégie à moyen terme (34 C/4). Le cadre de priorités n'avait pas jusqu'ici fait l'objet d'une évaluation en bonne et due forme. Le Conseil exécutif a demandé qu'il soit procédé à l'évaluation de la priorité Afrique à la suite de l'Évaluation externe indépendante.

L'évaluation porte sur les progrès accomplis dans l'exécution des programmes de l'UNESCO liés à la priorité Afrique, ainsi que sur la contribution des différents mécanismes de coordination, de mise en œuvre et de suivi de cette priorité. Elle vise aussi à mettre en évidence les enseignements tirés des réalisations et des obstacles passés, et à éclairer la future stratégie opérationnelle sur laquelle reposera la mise en œuvre de la priorité Afrique.

### **CONCLUSION GÉNÉRALE**

Malgré de nombreux signes d'une évolution positive de la situation économique en Afrique, la région accuse encore un retard dans la réalisation des objectifs de l'EPT et des OMD, ce qui justifie que l'UNESCO continue de cibler en priorité ses actions, ses ressources et ses capacités sur la région. L'évaluation montre que, depuis vingt ans que l'Organisation donne la priorité à l'Afrique, des interventions ont été lancées avec succès dans tous les secteurs, et que le Département Afrique a renforcé son rôle au fil du temps. En dépit de ces éléments prometteurs, on note de manière constante des divergences de vues quant à ce que représente exactement la priorité Afrique et à la manière dont il conviendrait de la mettre en œuvre. Même si la part des ressources financières et humaines décentralisée vers l'Afrique dans le cadre du Programme ordinaire a augmenté et atteint aujourd'hui un niveau supérieur à celle de toutes les autres régions, il importe de renforcer encore la décentralisation des capacités au profit de l'Afrique pour produire un impact significatif.

### **CONCLUSIONS**

Après plus de deux décennies d'existence, les principales parties prenantes ont une vision différente de ce que la « priorité Afrique » signifie exactement, et il n'existe pas d'ensemble clair d'objectifs ni de plan opérationnel pour la production de résultats. De plus, les responsabilités dans la production de résultats et les rôles respectifs des différentes entités (telles que secteurs, bureaux hors Siège, plates-formes, Département Afrique, etc.) ne sont pas toujours clairement définis et peuvent dans certains cas se chevaucher.

Les ressources décentralisées au profit de l'Afrique ont augmenté pendant la période couverte par le 34 C/4 (entre 2008 et 2012), et la région a bénéficié d'une part des ressources humaines et financières décentralisées supérieure à celle des autres régions. Néanmoins, il est encore besoin de renforcer les capacités en Afrique pour obtenir un impact significatif. Malgré une augmentation marquée du budget des dépenses de personnel dans le 36 C/5, le nombre effectif de postes basés en Afrique n'a pas encore progressé de manière sensible. Pour l'heure, la mobilité des effectifs que l'on peut observer s'est opérée en grande partie à l'intérieur de la région, plutôt que depuis le Siège ou d'autres régions vers l'Afrique.

Les récentes initiatives d'appel de fonds qui ont porté leurs fruits illustrent le potentiel en matière de nouveaux partenariats extrabudgétaires que l'UNESCO peut promouvoir « dans la région, par la région, pour la région ». En dépit de ces exemples notables, les fonds réellement collectés au bénéfice de la région ne peuvent pas être précisément attribués à un dispositif ou mécanisme organisationnel particulier.

L'Afrique demeure une région où le taux de mise en œuvre des ressources extrabudgétaires est faible. Elle est la deuxième région bénéficiant de ce type de ressources et représente 14 % de leur montant total. Certaines des difficultés systémiques auxquelles l'UNESCO est confrontée dans toutes les régions sont encore plus pressantes dans la région Afrique (capacités limitées du personnel sur le terrain et manque de gestionnaires de projets qualifiés). De plus, alors que les bonnes pratiques voudraient que la gestion des programmes (depuis la conception jusqu'à la mise en œuvre et au suivi) se fasse au niveau local, l'autorité en matière de prise de décision et de gestion demeure souvent au Siège pour bon nombre de programmes menés par l'UNESCO en Afrique.

La valeur ajoutée du cadre institutionnel mis en place pour coordonner et piloter la priorité Afrique est restée limitée. Le Département Afrique a été renforcé et a joué un rôle important, en particulier pour améliorer la concentration stratégique de l'UNESCO dans la région, par exemple en resserrant la coopération entre l'UNESCO, l'Union africaine et les communautés économiques régionales. Cela étant, le Département n'a pas les capacités requises pour assumer les fonctions programmatiques envisagées. De plus, la tendance à situer au sein du Département Afrique certaines fonctions programmatiques concernant le continent pourrait être source d'inefficiences ou de doubles emplois, et les rôles et les responsabilités doivent être clarifiées. En outre, la plateforme intersectorielle sur la priorité Afrique, qui existe depuis 2008, n'a pas été très efficace dans le passé s'agissant de concevoir et de gérer des programmes intersectoriels pour le bénéfice de la région. On a noté récemment certains progrès.

La présence de l'UNESCO à Addis-Abeba est essentielle si l'on veut travailler en étroite concertation avec l'Union africaine et la Commission économique pour l'Afrique. Toutefois, faute de disposer actuellement d'effectifs suffisants, le Bureau d'Addis-Abeba n'a pas encore été à même de remplir pleinement sa fonction de liaison. Dans certains cas, le Département Afrique compense aujourd'hui ces insuffisances.

## **RECOMMANDATIONS**

Sur la base des conclusions de l'évaluation, et compte tenu des contraintes budgétaires actuelles et de la prochaine réforme du dispositif hors Siège en Afrique, il est recommandé à la lumière de l'évaluation de prendre des mesures dans les principaux domaines thématiques suivants :

- Renforcement des capacités dans la région ;
- Clarification des rôles et des responsabilités ;
- Décentralisation accrue des ressources au profit de la région ;
- Meilleure concentration stratégique dans la région ;
- Amélioration du taux d'exécution de projets extrabudgétaires ;
- Élaboration d'une vision et d'un plan opérationnel pour la région Afrique.

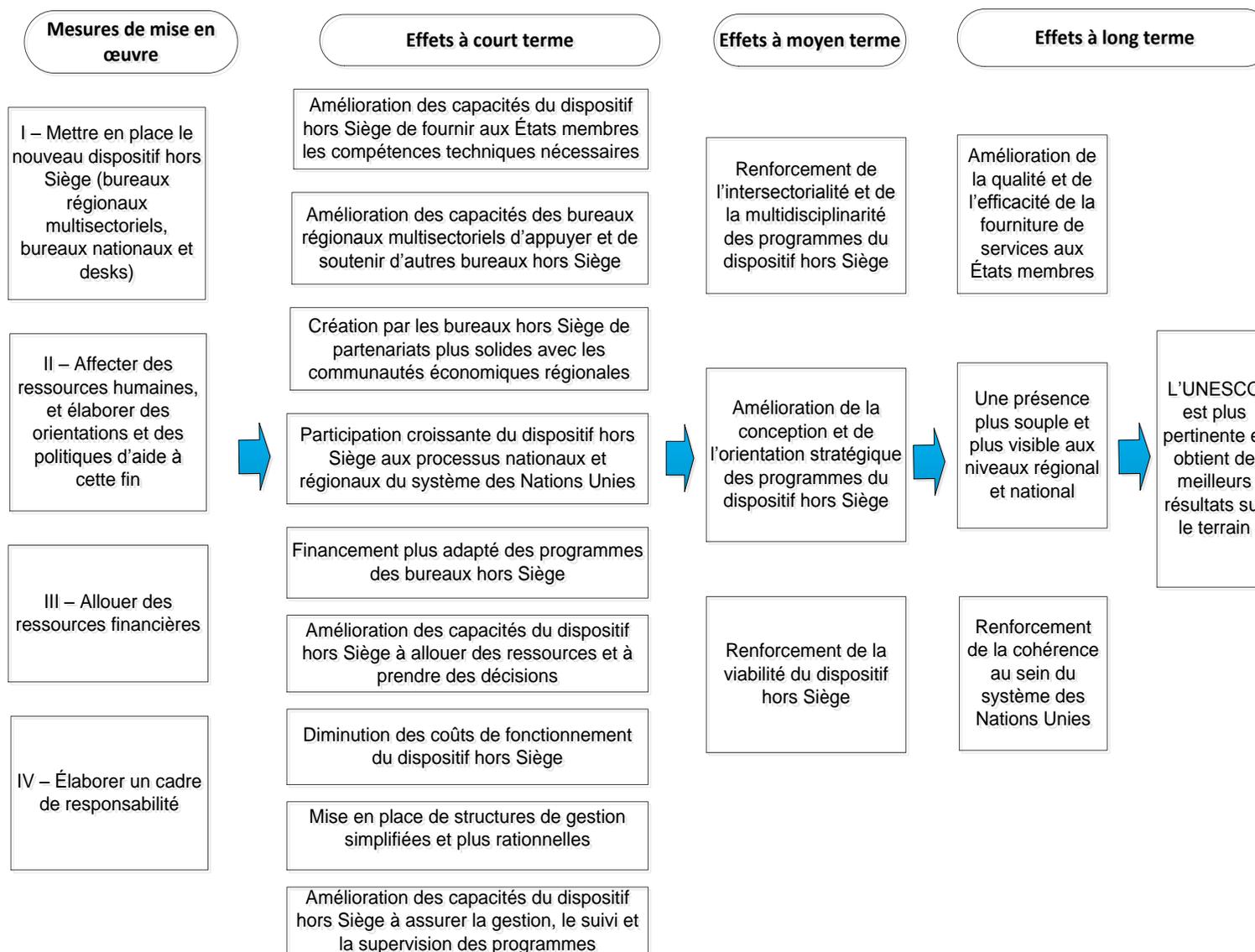
**ANNEXE 2. POSTES ÉTABLIS HORS SIÈGE AU TITRE DU PROGRAMME ORDINAIRE – STATUT ACTUEL BASÉ SUR LE PLAN DE DÉPENSES DU 37 C/5**

Bureau	Type	DIR/Chef	Programme							Administration et appui général	Sous-total	Total effectifs du Prog. ordinaire	
			ED	SC	SHS	CLT	CI	AFR	Sous-total				
Abidjan	BN	P-5	1 NOA			1 NOA	1 NOA			4	1 P-1/P-2, 1 L2, 3 L4, 1 L5	6	10
Abuja	BRM	D-1	1 P-5, 1 P-3	1 P-4, 1 NOB	.5 P-3	1 P-4, 1P3	.5 P-3			8	1 P-3, 1 L3, 2 L4, 2 L5, 2 L6	8	16
Accra	BN	P-5	1 NOC			1 NOB	1 NOA			4	1 P-1/P-2, 1 L2, 3 L4, 1 L5	6	10
Antananarivo	Antenne									0	1 NOB	1	1
Addis-Abeba	BN	D-1	1 P-4	1 P-4, 1P-3	.5 P-3	1 NOC	.5 P-3	1 P-3		7	1 P-3, 1 L3, 2 L4, 2 L5	6	13
Bamako	BN	P-5	1 NOA	1 NOA		1 NOB				4	1 P-1/P-2, 1 L2, 3 L4, 1 L5	6	10
Brazzaville	BN	P-5	1 NOC	1 NOC		1 NOA				4	1 L2, 2 L4, 1 L5, 1 L7	5	9
Bujumbura	*				1 NOB	1 NOA				2	1 L5, 1 L7	2	4
Dakar	BRM	D-2	5 P-4, 1 P-3, 1 L6, 2 NOC	1 P-3	1 P-4	1 P-4, 1P3	1 P-4			15	1 P-3, 3.5 L2, 1 L3, 2 L4, 2 L5, 3 L6	12,5	27,5
Dar es-Salaam	BN	P-5	1 P-4, 1 NOC	5 NOB		0.5 NOB	1 NOB			5	1 P-1/P-2, 1 L2, 2 L4, 1 L5, 1 L6	6	11
Djibouti	Antenne									0	1 NOC	1	1
Harare	BRM	D-1	1 P-4, 1P-3, 1 NOA	1 P-5, 1 P-3	.5 P-4	1 P-4, 1P-3	.5 P-4			9	1 P-3, 1 L3, 5 L5, 1 L6	8	17
Djouba	BN	P-5	1 P-3, 1NOC			1 NOA				4	1 P-1/P-2, 1 L2, 2 L4, 2 L5	6	10
Kigali	Antenne		1NOB							1		0	1
Kinshasa	BN	P-5	1 P-4			1 NOB	1 NOC			4	1 P-1/P-2, 1 L2, 2 L4, 1 L5, 1 L7	6	10
Libreville	BN	D-1	1 NOC			1 NOB	1 NOB			4	1 L2, 1 L4, 2 L5, 1 L7	5	9
Luanda	Antenne		1 NOA							1		0	1
Maputo	BN	P-5	1 NOC			1 NOB				3	1 P-1/P-2, 1 L2, 1 L4, 2 L5	5	8
Nairobi	BRM	D-1	2 P-4, 1 P-3, 1 L4, 1 NOA	1 P-5, 2 P-4, 1 NOC	1 P-4	1 P-4, 1P3	1 P-4			14	1 P-3, 1 L1, 1 L2, 1 L3, 2 L4, 1 L5, 1 L6, 1 L7	9	23
N'Djamena	Antenne		1P-4							1	1 NOB	1	2
Windhoek	BN	P-5	1P-4, 1 NOC	1P-3		1 NOB				5	1 P-1/P-2, 1 L2, 2 L4, 1 L5, 1 L6	6	11
Yaoundé	BRM	D-1	1P-5, 1P-3, 1NOA	1P-3	.5 P-3	2 P-3	.5 P-3			8	1 P-3, 1 L3, 2 L4, 2 L5, 2 L6	8	16
<b>Total</b>		<b>16</b>	<b>39</b>	<b>15,5</b>	<b>5</b>	<b>21,5</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>107</b>			<b>113,5</b>	<b>220,5</b>

Source : HRM

Note : Les chiffres correspondent à la situation après la restructuration de juin 2014.

### ANNEXE 3. LOGIQUE D'INTERVENTION



#### ANNEXE 4. CADRE DE RESPONSABILITÉ POUR LA RÉFORME DU DISPOSITIF HORS SIÈGE DE L'UNESCO EN AFRIQUE

Acteur	Responsabilité
Bureaux régionaux multisectoriels (BRM)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ils ont plein pouvoir dans leurs régions respectives pour coordonner la conception, l'exécution, le suivi et l'évaluation des programmes ainsi que la reddition de comptes à leur sujet ;</li> <li>• s'agissant des structures subsidiaires implantées au niveau national, ils renforcent la coordination régionale, l'appui et la supervision technique ;</li> <li>• ils aident l'UNESCO à apporter une contribution technique aux organisations/institutions régionales et sous-régionales, en affectant des professionnels de haut niveau et en formulant des orientations stratégiques ;</li> <li>• ils assurent la cohérence entre les apports programmatiques de l'UNESCO et ceux d'autres partenaires et nouent et développent des partenariats pour l'accomplissement des objectifs de l'Organisation et la mobilisation de ressources supplémentaires à cette fin ;</li> <li>• ils jouent un rôle étendu dans l'analyse stratégique et la formulation des politiques qui renforcera la position de l'UNESCO dans le dialogue sur les politiques engagé avec les pouvoirs publics nationaux et la communauté des donateurs, aux niveaux des pays et des régions, et qui soutiendra la conception et la mise en œuvre des programmes ;</li> <li>• ils assurent le suivi des perspectives et des besoins régionaux et veillent à ce que ceux-ci alimentent l'action normative menée depuis le Siège ;</li> <li>• ils guident toutes les interventions de l'UNESCO dans leurs régions respectives en ce qui concerne la définition des priorités, la formulation, la sélection et la mise en œuvre, conformément aux orientations stratégiques ainsi qu'aux programmes et plans de travail approuvés de l'Organisation ;</li> <li>• ils sont entièrement responsables et redevables de l'exécution des programmes de portée nationale et régionale de l'UNESCO dans tous les pays qu'ils couvrent, sauf ceux dans lesquels des bureaux nationaux sont implantés ;</li> <li>• ils exercent une supervision technique des bureaux et antennes de projet nationaux pour la conception, l'exécution, le suivi et l'évaluation des programmes ainsi que la reddition de comptes à leur sujet ;</li> <li>• ils sont chargés de fixer les grandes orientations, d'apporter un soutien concret et de fournir un appui technique et des services de gestion des connaissances aux bureaux nationaux et aux desks de l'UNESCO dans l'ensemble des domaines prioritaires et des thèmes transversaux de l'Organisation, en collaborant, selon les besoins, avec d'autres bureaux régionaux multisectoriels ainsi qu'avec les instituts et centres placés sous l'égide de l'Organisation chargés d'apporter un appui spécialisé dans leurs domaines de compétence respectifs ;</li> <li>• ils gèrent des projets régionaux qui fournissent un appui aux institutions locales et aux pays de leur région et entretiennent une coopération étroite avec les bureaux régionaux compétents d'autres organismes des Nations Unies ;</li> <li>• ils tiennent le Siège régulièrement informé de leurs résultats clés, des principales difficultés rencontrées et des enseignements tirés de leur action, notamment par des rapports périodiques qui présentent en outre une évaluation stratégique des tendances régionales et sectorielles.</li> </ul>

Acteur	Responsabilité
Bureaux nationaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ils renforcent l'appui apporté par l'UNESCO aux priorités nationales de développement et agissent sous la supervision technique des bureaux régionaux multisectoriels ;</li> <li>• ils sont entièrement responsables et redevables de l'élaboration et de l'exécution des programmes de l'UNESCO dans le pays où ils sont implantés, y compris de l'élaboration des UCPD (le cas échéant) et de la mobilisation des ressources extrabudgétaires au niveau national, en étroite consultation avec le bureau régional multisectoriel dont ils relèvent ;</li> <li>• ils sont chargés de tous les aspects de leur administration financière et générale, y compris de la gestion des ressources humaines ;</li> <li>• ils sont officiellement chargés de représenter l'UNESCO auprès des gouvernements et d'en être les principaux conseillers pour les questions relevant du mandat de l'Organisation.</li> </ul>
Desks	<ul style="list-style-type: none"> <li>• leurs principales fonctions sont les suivantes : (i) contribuer à la conception, l'exécution, le suivi, l'évaluation des programmes ainsi qu'à la reddition de comptes à leur sujet ; (ii) faciliter l'accès des gouvernements, des partenaires des Nations Unies et d'autres parties concernées aux compétences de l'UNESCO afin d'élaborer de nouveaux projets et programmes placés sous l'égide de l'Organisation ; (iii) promouvoir l'inclusion des domaines de compétence de l'UNESCO dans les activités menées par les équipes de pays des Nations Unies ; (iv) évaluer la demande d'interventions concrètes dans les domaines d'action prioritaires de l'UNESCO ; et (v) contribuer à la mise en œuvre des activités de l'UNESCO dans le pays hôte.</li> </ul>
Département Afrique	<ul style="list-style-type: none"> <li>• il s'occupe de la coordination institutionnelle et intersectorielle de la priorité globale Afrique ainsi que des rapports et des grandes initiatives la concernant, en concertation étroite avec toutes les entités du Secrétariat chargées de concevoir et de mettre en œuvre la priorité Afrique et d'en assurer le suivi ;</li> <li>• il est le point focal pour les relations de l'UNESCO avec les États membres d'Afrique, l'Union africaine et les communautés économiques régionales africaines, en concertation étroite avec les secteurs de programme, le Bureau de liaison de l'UNESCO à Addis-Abeba et les bureaux hors Siège concernés ;</li> <li>• dans le cadre de la réforme du dispositif hors Siège de l'UNESCO en Afrique, son soutien aux cinq bureaux régionaux multisectoriels et aux instituts de catégorie 1 opérationnels dans la région est renforcé par un mécanisme de consultation régulière entre les bureaux hors Siège et le Siège ;</li> <li>• il coordonne la réflexion prospective sur l'Afrique, notamment en organisant, à la fin de chaque exercice biennal, des réunions à visée prospective en vue de définir/confirmer des priorités, avec la participation de représentants et d'experts d'autres régions ;</li> <li>• il œuvre à une meilleure intégration de l'UNESCO au sein des mécanismes régionaux des Nations Unies en Afrique, en veillant en particulier à ce que les bureaux régionaux multisectoriels coopèrent techniquement et financièrement aux mécanismes en place ;</li> <li>• il soutient les directeurs/chefs des bureaux hors Siège en Afrique dans leurs fonctions de représentants auprès des États membres, en fournissant des conseils et des orientations selon les besoins.</li> </ul>

Acteur	Responsabilité
ADG de programme	<ul style="list-style-type: none"> <li>• il assure la cohérence globale du programme ; veille à l'obtention des résultats inscrits dans le C/5 ;</li> <li>• il supervise tous les programmes décentralisés ;</li> <li>• il fournit des conseils et un appui programmatique aux unités hors Siège, notamment pour tous les aspects concernant la conception, l'exécution et les ressources du programme.</li> </ul>
BSP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• il assure l'évaluation des performances des directeurs/chefs des bureaux hors Siège, en concertation avec les ADG de programme, à l'exception des chefs de bureaux nationaux en Afrique, dont les performances sont évaluées par le directeur du bureau régional multisectoriel dont ils dépendent, et des directeurs et des chefs des bureaux de liaison, dont les performances sont évaluées par ODG ;</li> <li>• en tant que coordonnateur général du processus de planification des activités, il assure une concertation adéquate à tous les niveaux au cours de ce processus, en particulier entre le hors Siège et le Siège ;</li> <li>• il coordonne, réceptionne et examine les rapports périodiques sur l'exécution du programme ;</li> <li>• il coordonne l'évaluation des performances des directeurs et des chefs de bureaux hors Siège, en se fondant sur les performances d'exécution du programme ;</li> <li>• il aide les bureaux hors Siège à collaborer aux PNUAD et autres exercices de programmation conjointe au niveau national ;</li> <li>• il coordonne l'action globale de mobilisation des ressources, en garantissant la diligence requise des partenaires du secteur privé et l'approbation des accords de financement.</li> </ul>
HRM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• il assure la gestion du système d'évaluation des performances des directeurs de bureaux hors Siège, en étroite concertation avec les secteurs/bureaux/offices concernés au Siège et hors Siège ;</li> <li>• il fournit des conseils et des orientations sur tous les aspects de la gestion des ressources humaines.</li> </ul>
BFM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• il fournit un appui en matière de gestion financière, supervise les attachés d'administration, apporte une assistance technique sur les questions financières et administratives et s'occupe des dépenses de fonctionnement, des budgets et des procédures administratives des bureaux hors Siège.</li> </ul>
MSS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• il fait office d'entité centrale de stratégie et de coordination pour ce qui a trait à la sûreté et la sécurité du personnel et des locaux hors Siège, et est chargé d'assurer le respect général des politiques et stratégies officielles de sécurité ; il fournit des conseils et un appui pour toutes les questions relatives à la sûreté et la sécurité du personnel et des locaux hors Siège.</li> </ul>

Source : Notes ivoire : DG/Note/14/2 et DG/Note/14/3 du 3 janvier 2014.