



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

Conseil exécutif

Cent quatre-vingt-sixième session

186 EX/INF.20
PARIS, le 3 mai 2011
Anglais et français seulement

Point 17 de l'ordre du jour provisoire révisé

ÉVALUATION EXTERNE INDÉPENDANTE DE L'UNESCO

RAPPORT DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE CONCERNANT LES CONCLUSIONS ET SUGGESTIONS DU GROUPE D'EXPERTS DE HAUT NIVEAU SUR LES RÉFORMES

Résumé

Le présent document récapitule les conclusions et suggestions issues de la réunion du Groupe d'experts de haut niveau sur les réformes, convoquée et présidée par la Directrice générale le 17 mars 2011, au Siège de l'UNESCO. Ce groupe a pour but de conseiller la Directrice générale sur la procédure de réforme et de gestion du changement à l'UNESCO.

Le 17 mars 2011, la Directrice générale a convoqué et présidé, au Siège de l'UNESCO, un Groupe d'experts de haut niveau sur les réformes. Les spécialistes internationaux indépendants ci-après, reconnus pour leurs compétences en ce qui concerne les questions multilatérales et les changements organisationnels, y ont pris part : **Jacques Attali** (France), **Amina Az-Zubair** (Nigéria), **Musa Bin Jaafar Bin Hassan** (Oman), **Michel Camdessus** (France), **Ahmad Jalali** (République islamique d'Iran), **Carlos Perez del Castillo** (Uruguay), **Jo Ritzen** (Pays-Bas), **Adama Samassekou** (Mali), **Ghassan Salame** (Liban) et **Zhang Xingsheng** (République populaire de Chine).

Le Groupe d'experts de haut niveau a souligné la nécessité pour l'UNESCO d'axer davantage ses activités sur les domaines dans lesquels elle jouissait d'un avantage comparatif. Les experts ont insisté sur le rôle de l'Organisation dans le maintien du dialogue et déplacé la priorité vers la coopération internationale entre tous les pays. Ils ont estimé que le caractère unique de l'UNESCO résidait dans son rôle consultatif et normatif en matière d'élaboration de politiques et que celle-ci ne devait pas se croire obligée d'agir dans tous les domaines. L'Organisation devrait revitaliser sa fonction de veille intellectuelle, notamment la dimension éthique de son mandat, se concentrer sur quelques projets phares par secteur et, en particulier, mieux mettre en évidence le rôle essentiel qu'elle joue dans le domaine de l'éducation. Pour un certain nombre d'activités, elle devrait collaborer avec ses partenaires pour pouvoir faire plus avec moins.

Résumé thématique du Rapport :

TIRER PARTI DU DOUBLE RÔLE DE L'UNESCO COMME INSTITUTION DE COOPÉRATION INTERNATIONALE ET ORGANISME DE DÉVELOPPEMENT

1. En vertu de son mandat, l'UNESCO est à la fois une institution de coopération internationale et un organisme de développement. Cependant, elle est souvent considérée uniquement comme un organisme de développement. L'UNESCO a vocation à assurer un leadership intellectuel et stratégique et à servir de référence, sans se cantonner au rôle d'organisation pour le développement. Inversement, les institutions de développement/financement ne devraient pas fixer des orientations et des normes dans les domaines de l'éducation, de la science ou de la culture, qui sont au cœur des programmes de travail des institutions normatives. En tant qu'institution de coopération internationale, elle devrait communiquer plus efficacement sur ce qu'elle fait, c'est-à-dire répondre aux besoins et aux attentes des pays tant développés qu'en développement. Le rôle de l'UNESCO est d'aider l'ensemble de ses États membres à traduire dans leurs politiques les réponses aux enjeux mondiaux. Plus généralement, elle devrait promouvoir le respect de la diversité culturelle dans les politiques de développement.

OPÉRER DES CHOIX STRATÉGIQUES EN FONCTION DES AVANTAGES COMPARATIFS DE L'UNESCO

2. L'UNESCO devrait s'appuyer sur ses domaines d'excellence et d'expertise indéniable et avérée, en gardant à l'esprit qu'elle n'a pas nécessairement un avantage comparatif dans tous ses domaines de compétence. Elle devra effectuer de difficiles choix stratégiques en fonction de ses avantages comparatifs et en prenant pour point de départ les domaines dans lesquels elle jouit de capacités ou d'une force d'exécution par rapport à d'autres organisations. Si ces choix stratégiques ne sont pas faits et que le budget reste constant (en baisse en termes réels), l'UNESCO sera condamnée à une approche parcellaire et à la « tactique du salami », c'est-à-dire qu'elle devra procéder à des coupes budgétaires de toutes parts, y compris dans les domaines dans lesquels elle jouit d'un avantage comparatif. Faisant éclater ses silos internes, l'UNESCO devrait tirer parti de sa structure multisectorielle pour relever de façon systémique des défis complexes tels que le changement climatique. Elle doit adopter une démarche stratégique dans le choix (a) des programmes à conserver ; (b) des programmes à créer, et (c) des programmes qu'elle pourrait mener avec d'autres dans le cadre de partenariats stratégiques. Si un trop grand nombre de programmes sont mis en œuvre de façon parcellaire, l'Organisation ne comptera plus. À cet égard, il serait utile que deux ou trois projets fructueux ou projets phares soient mis au point pour chaque secteur.

RENFORCER LE RÔLE DE L'UNESCO EN MATIÈRE DE CONSEIL SUR LES POLITIQUES

3. En promouvant le caractère foncièrement qualitatif de la plupart de ses activités, l'UNESCO devrait investir dans les domaines stratégiques de ses secteurs. Même s'il est difficile à mesurer, le conseil en matière de politiques est essentiel pour susciter le changement. Le rôle de l'UNESCO est fondamental pour les décideurs, afin de les encourager à regarder au-delà de leurs frontières nationales, mais aussi pour aider les pays à apprendre de l'expérience des uns et des autres. Il appartient à l'UNESCO, en tant qu'organisme normatif, de convaincre les gouvernements de tenir leurs engagements. L'Organisation devrait mettre en place de solides mécanismes de suivi et encourager les États membres à consacrer des ressources suffisantes à la mise en œuvre de leurs propres décisions. Par exemple, elle doit avoir le courage de critiquer les systèmes éducatifs lorsqu'ils ne satisfont pas à un certain nombre de critères. De plus, il conviendrait de mettre fortement l'accent sur la communication. Formuler des politiques est une bonne chose, mais communiquer à leur sujet est encore mieux : l'absence de communication efficace aura un prix.

S’AFFIRMER COMME UNE ORGANISATION DU SAVOIR, UN FACILITATEUR ET UN ORGANISME NORMATIF

4. Alors que l'évolution du monde s'accélère, l'UNESCO n'a pas besoin d'être omniprésente. L'Organisation devra faire des choix et prendre des risques calculés. Elle devrait éviter la dispersion, fréquente dans bien des organisations qui se lancent, sur le terrain, dans de trop nombreuses activités sans lien clair avec une stratégie globale. Dans les secteurs les plus modestes, elle devrait se concentrer résolument et exclusivement sur des activités normatives (par exemple sur l'ère de l'information et du numérique), la gestion du savoir et l'établissement de normes de référence, en renonçant aux activités de projet et à leur mise en œuvre au profit de ses partenaires. L'UNESCO peut agir comme un courtier du savoir, tout en s'appuyant sur ses partenaires pour l'application des directives et politiques au niveau national. Elle devrait aussi s'appuyer sur des bureaux régionaux solides plutôt que sur une multitude de bureaux disséminés dans le monde, car les bureaux hors Siège finissent parfois par être moins efficaces que certaines ONG.

REPOSITIONNER L'UNESCO EN TANT QUE LABORATOIRE D'IDÉES DE PREMIER PLAN

5. Compte tenu du mandat de l'UNESCO, le danger pour l'Organisation n'est pas l'austérité économique, mais plutôt l'*austérité des idées*. L'UNESCO devrait renforcer sa fonction de veille intellectuelle, ce qui ne signifie pas qu'elle devrait se contenter de s'intéresser aux intellectuels ou de les engager. Les compétences de ces derniers devraient plutôt être exploitées pour promouvoir le large mandat de l'Organisation. Pour renforcer sa propre pertinence, l'UNESCO devrait recenser les aspects sous-exploités de son Acte constitutif, qui doit être relu et recadré à la lumière des problèmes du moment, mais non réécrit. Afin de contribuer à la vision de l'Organisation, la Directrice générale pourrait également recourir à divers organes consultatifs, tels que le Conseil international de la philosophie et des sciences humaines (CIPSH). Pour se repositionner au sein du système des Nations Unies, l'UNESCO devrait tirer parti des capacités de l'ONU en tant que centre de réflexion. Elle devrait établir des rapports accessibles à un public plus large que son personnel et les délégations. Ces rapports pourraient également être élaborés par des experts indépendants qui ne sont pas financés par l'UNESCO mais qui portent un vif intérêt intellectuel à son mandat.

METTRE L'ACCENT SUR LE MANDAT ÉTHIQUE DE L'UNESCO

6. Un des avantages comparatifs de l'UNESCO réside dans la dimension éthique de son mandat. Par exemple, l'Organisation devrait aborder les aspects éthiques de l'éducation, qui sont indispensables pour préparer les citoyens à assumer leurs responsabilités. Elle doit s'affirmer en tant qu'organisme normatif. Tout comme la lettre C dans le sigle de l'UNESCO représente « la culture » et « la communication et l'information », des efforts devraient être faits, avec l'aide de la société civile, pour rajouter un nouveau sens à la lettre « E » et créer une solide composante éthique au sein de l'Organisation. L'UNESCO a les capacités nécessaires pour proposer des solutions intellectuelles et morales aux crises mondiales, telles que le changement climatique. Elle est en outre dans une position unique pour traiter des fondements éthiques de la solution de la crise financière mondiale. Par exemple, elle devrait organiser une conférence avec les 20 à 25 plus grandes écoles de commerce dans le monde afin d'étudier les fondements éthiques qui sous-tendent leurs décisions et la façon dont elles sont formées pour en tenir compte. L'UNESCO doit aider à contrer l'idée dominante du moment, à savoir que l'économie peut être gérée sans tenir compte des valeurs éthiques et des conséquences à long terme pour l'humanité.

IDENTIFIER ET ÉLABORER DES PROGRAMMES PHARES

7. Si l'UNESCO était amenée à réduire le nombre de ses programmes à des fins de positionnement stratégique, elle devrait concentrer ses efforts sur des projets phares bénéficiant d'une grande visibilité dans les différents secteurs. Il faudrait en particulier élaborer, pour le Secteur de l'éducation, un programme phare qui aurait la même visibilité que le programme du

patrimoine mondial. En outre, l'UNESCO se doit de trouver un fil conducteur pour ses programmes afin de recouvrer sa place en tant que pépinière d'initiatives originales (par exemple le réseau de réserves de biosphère) ou de concepts nouveaux (par exemple celui de cité écologique ou de société du savoir). Il faut démontrer le lien qui existe entre la vision globale et les actions sur le terrain et, pour ce faire, supprimer les barrières entre les secteurs en vue d'entreprendre une action plus intersectorielle et interdisciplinaire et de rechercher des solutions aux problèmes mondiaux à l'aide d'approches systémiques.

8. Pour identifier les programmes phares, il faudrait garder à l'esprit les éléments clés qui ont fait le succès du programme du patrimoine mondial, à savoir que celui-ci :

- a mobilisé les esprits les plus brillants et les meilleures compétences ;
- est à la fois autonome et indépendant ;
- dispose de moyens de pression : des biens peuvent être retirés de la liste, ce qui fait que le programme dispose d'un pouvoir de « police » comparable à celui du Conseil de sécurité de l'ONU ou de l'Organe de règlement des différends de l'OMC, le non-respect des engagements convenus ayant un coût élevé et de lourdes conséquences.

RENFORCER LA VISIBILITÉ DE L'ÉDUCATION TOUT EN SOULIGNANT QUE CELLE-CI N'EST PERTINENTE QU'EN TANT QUE SYSTÈME

9. En ce qui concerne les taxes qu'il est proposé de prélever sur les opérations financières, l'éducation en tant que bénéficiaire potentiel devrait devenir plus attrayante, comme cela a été le cas pour le secteur de la santé. Toutefois, de par leur nature complexe, les systèmes éducatifs ne se prêtent pas aux solutions rapides et à court terme. Les activités de mobilisation de fonds en faveur de l'éducation devraient reposer sur une analyse du coût réel de la scolarisation de tous les enfants. Sous la direction de l'UNESCO, la communauté éducative devrait améliorer la façon dont elle évalue son action et son impact.

Faute de cohérence stratégique et institutionnelle au niveau international, l'éducation n'est plus perçue comme étant adaptée aux réalités sur le terrain. L'action menée a eu des conséquences imprévues, comme au Nigéria, où la priorité assignée à l'éducation des filles a eu pour résultat qu'environ neuf millions de garçons ne sont actuellement pas scolarisés. Compte tenu des événements survenus récemment dans le monde arabe, des efforts doivent être faits pour prévenir l'apparition d'un fossé entre l'éducation et l'emploi. En conséquence, les liens entre les programmes relatifs à l'EPT et aux OMD liés à l'éducation devraient être plus clairement définis.

IDENTIFIER LES INTERLOCUTEURS DE L'UNESCO ET LEURS PRÉOCCUPATIONS

10. Pour renforcer sa propre pertinence, l'UNESCO doit non seulement identifier clairement et privilégier ses partenaires et interlocuteurs, mais aussi être attentive à leurs besoins.

Dans un monde en mutation, de nouveaux acteurs ne cessent d'apparaître sur la scène internationale. Tel est l'enseignement que l'UNESCO devrait tirer des soulèvements survenus dans le monde arabe. Ces événements ont été déclenchés par une jeunesse éduquée qui protestait contre le chômage et le décalage existant entre le système éducatif et le marché de l'emploi, et qui réclamait le droit de participer aux processus de prise de décision, de bonne gouvernance et d'obligation redditionnelle. L'UNESCO doit donc déterminer si ses activités ciblent les populations appropriées et quelles compétences transmettre à quels destinataires.

MOBILISER DES PARTENARIATS NOVATEURS ET STRATÉGIQUES POUR INTERVENIR LÀ OÙ L'UNESCO MANQUE DE RESSOURCES

11. Étant donné que l'Organisation est soumise à des restrictions budgétaires mais doit quand même être efficace sur les plans international, régional et national, elle devrait s'associer à des partenaires de façon à relever le défi consistant à faire plus avec moins. L'UNESCO devrait jouer un rôle de chef de file dans les domaines généraux de l'éducation, des sciences et de la culture, et s'appuyer sur des partenariats avec d'autres acteurs internationaux, régionaux et nationaux pour ce qui est de la mise en œuvre et de la mobilisation de fonds au niveau des pays. Elle peut également tirer parti de la puissance des réseaux capables d'informer et d'influencer les décideurs.

ÉLABORER DES STRATÉGIES DIFFÉRENCIÉES CORRESPONDANT AU RÔLE DE L'ÉTAT

12. Nous vivons dans un monde où la fonction de contrôle et l'impact des gouvernements faiblissent progressivement dans un certain nombre de domaines, notamment l'éducation (une crise de l'État), et où les organisations multilatérales sont devenues des acteurs influents. Or, le multilatéralisme traverse également une crise, y compris au niveau du G20, qui cherche à jouer un rôle de premier plan sur de nombreux dossiers mondiaux. Cette situation offre à l'UNESCO une occasion de se positionner dans des domaines où l'influence des gouvernements diminue (par exemple, la gouvernance de l'Internet et le coût de l'éducation). L'UNESCO devrait élaborer différentes stratégies pour des domaines d'intervention spécifiques.

13. On peut recenser trois catégories de domaines :

- les domaines où l'État a conservé un rôle important (par exemple, le patrimoine) ;
- les domaines où l'influence de l'État a faibli considérablement (par exemple, le marché des idées) ;
- les domaines où l'État est en concurrence avec d'autres acteurs (par exemple, la gouvernance de l'Internet).

RATIONNALISER LA GOUVERNANCE DE L'ORGANISATION

14. Les experts ont également débattu du fonctionnement de l'Organisation dans son ensemble. Tout en convenant que les questions de cet ordre relevaient de la responsabilité des États membres, ils ont conclu que la Directrice générale pourrait soumettre des propositions pertinentes à ses mandants – les États membres. Les limites et la répartition des tâches entre les organes directeurs pourraient également être mieux définies.

L'UNESCO DANS UN MONDE RÉCONCILIÉ À TRAVERS LE DIALOGUE

15. Le dialogue, qui reste la principale caractéristique de l'Organisation, doit être constamment repensé pour pouvoir relever les défis posés par un environnement mondial en constante évolution. Le rôle de l'UNESCO est de promouvoir l'éducation, les sciences et la culture en tant que facteurs d'unification. À ce sujet, il importe de noter que la science est également devenue un facteur de division car elle débouche sur des technologies aux importantes retombées économiques et militaires. L'UNESCO se doit de promouvoir la science et toutes ses branches en tant que facteur d'unification et de réconciliation des peuples au-delà des frontières.