



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

# Conseil exécutif

Cent quatre-vingt-cinquième session

# 185 EX/18

PARIS, le 30 août 2010  
Original anglais

Point 18 de l'ordre du jour provisoire

## RAPPORT RELATIF À L'ÉVALUATION EXTERNE INDÉPENDANTE DE L'UNESCO

### Résumé

Conformément à la décision 182 EX/24 et à la résolution 35 C/102, l'Équipe chargée de l'évaluation externe indépendante de l'UNESCO présente un rapport de synthèse de ses conclusions et recommandations. Ce document résumé a été rédigé afin de satisfaire aux exigences statutaires concernant la soumission des documents du Conseil exécutif. Le rapport d'évaluation intégral sera publié dans un addendum au présent document.

Action attendue du Conseil exécutif : projet de décision figurant au paragraphe 62.

## INTRODUCTION

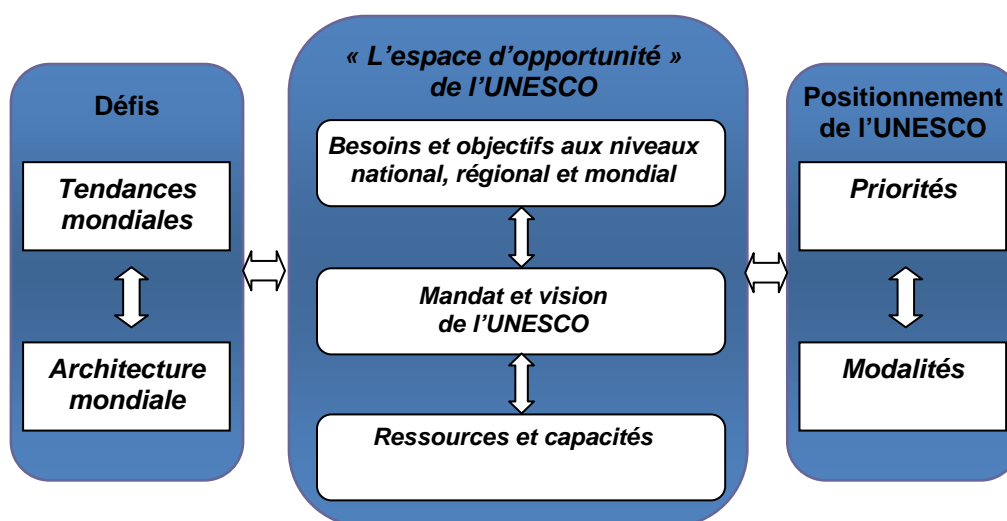
1. Lors de sa 182<sup>e</sup> session, le Conseil exécutif, ayant examiné différentes approches possibles, a recommandé à la Conférence générale qu'une évaluation indépendante, tournée vers l'avenir, soit menée et qu'elle porte essentiellement sur les défis extérieurs que l'UNESCO doit relever au XXI<sup>e</sup> siècle. Cette recommandation a été approuvée par la Conférence générale.
2. Le présent rapport synthétise les conclusions et recommandations découlant de l'évaluation externe indépendante et a été rédigé afin de satisfaire aux exigences statutaires concernant la soumission des documents du Conseil exécutif. Les analyses pertinentes sont développées dans le « Rapport final » intégral.
3. L'évaluation indépendante de l'UNESCO a été effectuée par une équipe interrégionale de 11 personnes entre janvier et juillet 2010. L'équipe s'est rendue dans les unités hors Siège, bureaux de liaison et instituts de l'UNESCO ; elle a participé aux consultations régionales sur le C/5 ; mené des études de cas sur 15 programmes ; suivi les débats du Conseil exécutif en tant qu'observateur en avril 2010 ; passé en revue la documentation, notamment les évaluations des objectifs stratégiques de programme (OSP) effectuées par IOS<sup>1</sup> ; rencontré les délégations permanentes au sein des groupes électoraux, et individuellement sur demande, et s'est entretenue avec le personnel du Secrétariat et les hauts responsables.

## CADRE DE DÉPART : LES DÉFIS DE L'UNESCO

4. L'évaluation externe indépendante (EEI) vise à répondre à la question globale :

*« Comment l'UNESCO devrait-elle se placer pour relever les défis du XXI<sup>e</sup> siècle et tirer le meilleur parti des perspectives qui lui sont ouvertes ? »*

Pour répondre à cette question, il faut comprendre les liens existant entre les défis globaux, la mission fondamentale de l'UNESCO et ses possibilités futures de positionnement.



<sup>1</sup> Renvoie au document 185 EX/6 Partie IV, Rapport de synthèse sur l'évaluation des objectifs stratégiques de programme de l'UNESCO. L'intégralité des rapports d'évaluation des OSP est disponible sous :

[http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=21622&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=21622&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html).

5. Il ressort du cadre de départ ci-dessus que :

- l'UNESCO peut faire des choix concernant les rôles qu'elle entend jouer au cours du XXI<sup>e</sup> siècle – d'où le terme « espace d'opportunité » ;
- les défis globaux comprennent à la fois les tendances mondiales et la manière dont le système international est organisé – l'« architecture mondiale » ;
- ces défis deviennent pertinents pour l'UNESCO lorsqu'ils sont envisagés au regard de son mandat ;
- l'accomplissement de ce mandat est conditionné par la diversité des besoins nationaux, régionaux et mondiaux ainsi que par les ressources et capacités disponibles ;
- le « positionnement » de l'UNESCO implique à la fois de définir des priorités et de choisir des modalités – la mise en œuvre et la gouvernance font partie intégrante de ce positionnement.

## **APERÇU DES PRINCIPALES CONCLUSIONS**

### **A. Mandat et vision**

6. L'UNESCO a été créée afin « d'atteindre graduellement, par la coopération des nations du monde dans les domaines de l'éducation, de la science et de la culture, les buts de paix internationale et de prospérité commune de l'humanité ». L'EEI a abouti à la conclusion que cette « vision » demeurerait un élément pertinent et essentiel du système international élargi aujourd'hui tout comme elle l'était en 1946, ou plus exactement en 1926, lorsque l'Institut international de coopération intellectuelle (prédécesseur de l'UNESCO) fut créé.

7. Des discussions approfondies avec les États membres et les partenaires de l'UNESCO au sein et en dehors des Nations Unies ont confirmé à quel point l'Organisation est estimée et ses réalisations reconnues. Toutefois, ces discussions ainsi que des visites dans les pays et l'examen des programmes actuels de l'UNESCO révèlent également que l'UNESCO s'acquitte de son mandat avec une efficacité variable.

8. Pour tenter d'évaluer la performance actuelle de l'UNESCO, l'EEI a examiné comment le mandat de l'Organisation avait évolué et comment il avait été mis en œuvre. Les conclusions tirées de cet examen sont les suivantes :

- le mandat de l'UNESCO a été progressivement réinterprété au fil des ans afin de rester en phase avec les idées contemporaines et les besoins mondiaux ;
- l'UNESCO continue à avoir un profond ancrage intellectuel : ses programmes cadrent bien avec les analyses et les « théories » actuelles centrées sur la construction de la paix et la « prospérité commune » dans un contexte de développement international (voir tableau 1 de l'annexe) ;
- l'UNESCO a mis en place un certain nombre de programmes réputés, dans des domaines tels que le patrimoine mondial, l'océanographie et l'hydrologie, les réserves de biosphère, les systèmes d'alerte précoce aux tsunamis, la bioéthique, la promotion de la liberté de la presse, ainsi que l'Éducation pour tous (EPT), avec la publication du Rapport mondial de suivi sur l'EPT. Des programmes jouissant d'une moindre reconnaissance ont également été mis en relief.

Malgré ces conclusions positives, on relève aussi des lacunes manifestes dans la manière dont le mandat a été mis en œuvre :

- le mandat de l'UNESCO est « flou » : son champ peut inclure pratiquement tous les problèmes ou crises mondiaux. Il est par conséquent nécessaire de mieux cibler les efforts, en se fondant sur des facteurs autres que la pertinence, afin d'éviter les incohérences compte tenu de l'insuffisance des ressources actuelles ;
- de nombreuses tentatives ont été faites pour recentrer les travaux sur des programmes plus importants, promouvoir l'intersectorialité ou les plates-formes intersectorielles et attribuer un degré de priorité aux objectifs afin d'optimiser les synergies et l'impact. Mais ces efforts ont été mis à mal par l'autonomie persistante des secteurs, le manque d'incitation à la collaboration, les systèmes de budgétisation sectoriels, le nombre excessif de priorités et d'objectifs transversaux et l'absence de consensus au sein des organes directeurs et du Secrétariat. Les exemples de synergies sont souvent attribuables à des initiatives informelles prises par des individus motivés qui surmontent les barrières institutionnelles à la coopération ;
- tout en insistant sur la nécessité d'un meilleur ciblage, les États membres ont eux-mêmes contribué au manque de cohérence actuel, à la fois par des décisions de financement (par exemple réduire les contributions au budget ordinaire tout en augmentant les financements extrabudgétaires) et par des pressions visant à soutenir des programmes peu efficaces ou à introduire des activités incohérentes.

## **B. Défis mondiaux**

9. Il existe un large consensus international concernant les « défis » mondiaux qui résultent des tendances à la mondialisation, de l'évolution démographique (croissance de la population et migration, notamment), des catastrophes environnementales, de la pénurie des ressources, des inégalités socioéconomiques ainsi que de l'instabilité politique et culturelle. Ces tendances, qui s'inscrivent dans un monde globalisé et de plus en plus fondé sur le savoir, sont analysées dans de nombreuses études prospectives ainsi que dans les documents C/4 et C/5 de l'UNESCO. À cet égard, l'UNESCO s'est déjà positionnée pour répondre aux évolutions du XXI<sup>e</sup> siècle. Toutefois, elle est moins bien positionnée pour le faire au sein d'une architecture mondiale qui a mis à mal nombre de ses modalités d'action et de ses postulats traditionnels.

10. Les changements survenus dans l'architecture mondiale depuis 1946, notamment la multiplication des États indépendants, l'importance de la communication dans la « société du savoir », la concurrence avec d'autres institutions intergouvernementales et non gouvernementales, l'émergence de nouvelles structures régionales et l'accélération des mutations techniques et socioéconomiques, ont des conséquences pour la structure, le fonctionnement et la gouvernance de l'UNESCO (pour une analyse plus détaillée, voir le tableau 2 de l'annexe). L'UNESCO s'est adaptée dans une certaine mesure, mais des failles importantes sont apparues entre les exigences propres à l'architecture mondiale contemporaine et le positionnement institutionnel actuel de l'Organisation. Elles empêchent l'UNESCO de « tirer le meilleur parti des perspectives qui lui sont ouvertes ».

11. Les effets cumulatifs des changements survenus dans l'architecture mondiale sont systémiques et durables ; ils se renforcent mutuellement et engendrent des risques sérieux sur les plans opérationnels et financiers ainsi qu'en termes de réputation. Ce constat n'est pas nouveau : on ne compte pas les évaluations, les groupes de travail et les rapports qui ont abouti précédemment à des conclusions similaires. Il importe d'autant plus que l'UNESCO s'interroge sur sa capacité à gérer le changement, à déployer sa mémoire organisationnelle et à utiliser les connaissances de manière efficace, comme les conclusions de l'EEl l'invitent à le faire.

12. L'analyse résumée au tableau 2 montre que dans le monde d'aujourd'hui, compétitif et décentralisé, l'UNESCO doit être moins centralisée, plus encline à prendre des risques, et fonctionner moins en vase clos ; elle doit être davantage tournée vers l'extérieur, avec de fortes capacités à nouer des partenariats, plus adaptable et flexible et elle doit faire la preuve qu'elle peut proclamer son mandat mais aussi s'en acquitter.

13. Un certain nombre de « réformes » positives ont été lancées, en particulier depuis 2000. Elles concernent notamment des améliorations dans la planification stratégique, l'intégration de priorités institutionnelles, telles que la « l'égalité entre les sexes » et « l'Afrique », dans l'ensemble des programmes, la décentralisation hors Siège, le renforcement des liens avec l'ONU à New York et avec d'autres institutions spécialisées, le démarrage de la réforme administrative, l'attention accrue portée aux résultats et l'établissement d'une fonction indépendante d'évaluation et d'audit interne. Ces initiatives ne constituent toutefois que des amorces : de nombreux changements n'ont été que partiellement mis en œuvre et sont motivés au plan interne plus par des considérations liées à la réduction des coûts et à la rationalisation que par des choix stratégiques sur les orientations futures.

### **C. Décentralisation et présence hors Siège**

14. La décentralisation est une préoccupation institutionnelle au sein de l'UNESCO, du moins depuis les réformes de 1999-2000. 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.

15. Cette priorité a été mise en lumière par la réforme des Nations Unies, qui place l'UNESCO face à de nouveaux défis pour trouver un équilibre entre le Siège et les unités hors Siège. La participation au PNUAD oriente l'UNESCO vers un rôle conventionnel d'agence de développement qui, pour atteindre les objectifs de développement adoptés au niveau international, met l'accent sur les besoins des pays et souligne l'importance de la présence hors Siège au niveau des pays. Cette orientation est renforcée par de nouvelles ressources de financement décentralisées, telles que les fonds d'affectation spéciale multi-donateurs et le soutien budgétaire. 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. Il faut donc :

- intégrer la pratique normative et opérationnelle en démontrant comment les normes internationales peuvent être mises en œuvre, contextualisées et généralisées. Un tel apprentissage par la pratique est sensiblement différent du « soutien » traditionnel ;
- trouver un équilibre entre les actions de l'UNESCO aux niveaux mondial, régional et national. Si le modèle du PNUAD, basé sur le pays, possède des avantages manifestes pour l'UNESCO, un alignement régional avec les organisations onusiennes à vocation régionale, notamment les commissions économiques régionales, pourrait offrir un meilleur cadre à moyen terme.

16. 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 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.

17. On observe une hétérogénéité croissante entre les pays et les régions. Les pays développés, les PMA et les nouvelles économies intermédiaires ou émergentes ont des demandes dissemblables vis-à-vis de l'UNESCO qui doit donc différencier de plus en plus ses stratégies. 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.

#### **D. Impact pour les États membres**

18. La plupart des éléments susceptibles d'attester l'impact de l'UNESCO – à savoir des changements fondamentaux et durables ayant des effets réels pour les utilisateurs finals – ont un caractère empirique. L'UNESCO a investi dans la gestion et le suivi axés sur les résultats (RBM) dont la mise en pratique est principalement ciblée sur les résultats et les activités. La culture de l'évaluation est peu répandue au sein de l'UNESCO et les évaluations sont souvent perçues comme ayant une fonction de vérification et de contrôle de conformité ; les recommandations qui en découlent sont par ailleurs peu mises à profit. En outre, le caractère immatériel de la plupart des travaux de l'UNESCO ainsi que ses objectifs à long terme rendent l'évaluation de l'impact complexe et coûteuse.

19. L'EEI a identifié de nombreux exemples de contribution importante à l'impact, aux différents niveaux de la « chaîne de valeur » correspondant aux cinq fonctions essentielles de l'UNESCO. Il y a un impact lorsque l'UNESCO travaille avec des partenaires et joue essentiellement un rôle de facilitateur en aidant les bénéficiaires à se prendre en charge. L'UNESCO n'intervient pas de manière unilatérale pour susciter un changement ; ce sont généralement les États membres et les partenaires qui choisissent d'utiliser l'UNESCO comme « plate-forme » pour leurs priorités. Cette démarche est dans la ligne de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra et comporte d'importantes implications : la nécessité de partir des priorités des États membres pour formuler des stratégies et programmer les activités ; l'importance de mener un dialogue continu avec les États membres ; le caractère crucial du renforcement des capacités. Travailler avec les États membres et les partenaires suppose une collaboration mais aussi une compétitivité avec d'autres agences – il s'agit là d'un aspect important dans l'appréciation de l'« avantage comparatif » supposé de l'UNESCO.

20. L'analyse a mis en évidence plusieurs facteurs contribuant de façon systématique à un impact de l'UNESCO. Ces atouts comprennent : des capacités en matière de partenariats et de réseautage ; la présence d'un personnel motivé et compétent ; la coopération entre secteurs et disciplines ; la flexibilité administrative au Siège ; la coordination horizontale entre unités hors Siège ; une démarche partant de la base et non l'inverse, ce qui renforce l'autonomie du personnel ; une continuité stratégique plutôt que des décisions ponctuelles. En l'absence de ces éléments, l'efficacité de l'UNESCO se trouve réduite.

21. Il est difficile de cerner les résultats et les impacts de l'Organisation étant donné que le système actuel de rapports est fondé sur les résultats escomptés du C/5 au niveau de l'axe d'action (MLA). Les résultats et les impacts ne sont pas systématiquement présentés au regard des objectifs stratégiques de programme et des effets escomptés du C/4. Il serait également utile que le système de rapports permette d'enregistrer les résultats et impacts aux niveaux régional, sous-régional et du pays.

## **E. L'UNESCO au sein des Nations Unies**

22. Les initiatives « Unis dans l'action » et « Cohérence du système des Nations Unies » sont devenues un élément important de l'architecture mondiale immédiate de l'UNESCO. Elles ont pris une nouvelle envergure dans le cadre des OMD et des premiers débats sur l'après-2015. La réforme des Nations Unies et la participation au GNUD ont fourni à l'UNESCO et aux autres agences spécialisées de nouvelles opportunités qui ont été saisies avec enthousiasme, et avec efficacité dans certains domaines.

23. Cette évolution a conduit à de nouvelles possibilités de financement, à la révision des règles du PNUAD pour harmoniser les opérations des organismes des Nations Unies et à la reconnaissance du statut « d'agence non résidente ». Malgré ces avancées, il continue à y avoir des « querelles de territoire » entre les organismes onusiens, accentuées par le chevauchement des mandats que le modèle « Unis dans l'action » ne solutionne pas, bien que ce problème ait été relevé dès le lancement de l'initiative.

24. Les nouvelles opportunités offertes par l'expérience récente au sein des Nations Unies ont mis en lumière les points forts de l'UNESCO : l'importance que continuent de revêtir la culture, les sciences et l'éducation ; les capacités des instituts de l'UNESCO et des bureaux hors Siège plus structurés ; le lancement d'initiatives intergouvernementales et le renforcement des capacités aux échelons élevés. Des points faibles ont également été mis en évidence : centralisation excessive ; mauvaise coordination au sein du Siège et entre le Siège et les bureaux hors Siège ; absence de planification de carrière pour le personnel ; réticence à faire confiance ou à déléguer des pouvoirs aux bureaux décentralisés ; aptitude médiocre à nouer des partenariats, et, dans certains lieux, faible capacité d'exécution sur le terrain. Ces points faibles ont engendré des lacunes qui ont été comblées par d'autres agences – autant d'opportunités manquées pour l'UNESCO.

25. Il existe également, dans le profil de compétences onusien, une lacune que l'UNESCO est parfois censée combler en tant que « cellule de réflexion » ou que « cerveau » des Nations Unies. L'UNESCO doit examiner, de concert avec ses partenaires des Nations Unies, comment satisfaire – ou gérer – de telles attentes.

## **F. Société civile<sup>2</sup> et secteur privé**

26. La collaboration plus étroite avec la société civile et le secteur privé se justifie notamment parce qu'elle permet d'accéder aux connaissances et à l'expertise, de mobiliser des acteurs nationaux et internationaux à l'appui des valeurs de l'UNESCO, de diversifier les financements, de renforcer la démocratie dans un monde globalisé et de légitimer l'action publique internationale. Ces justifications renvoient au débat plus large sur la « gouvernance globale » à une époque où les gouvernements et les organes intergouvernementaux ne peuvent prétendre atteindre leurs objectifs par leurs seuls moyens.

27. Au niveau des Nations Unies, le rapport Cardoso a suscité une nouvelle réflexion sur la société civile et la gouvernance globale, qui s'est traduite dans les Directives de l'UNESCO de 1995 et dans le Rapport sexennal de 2007. Toutefois, les progrès accomplis par l'Organisation pour se rapprocher de la société civile restent en deçà des meilleures pratiques recensées sur le plan international, même si certains programmes, bureaux hors Siège et commissions nationales ont une démarche concluante.

28. L'UNESCO suit aussi le mouvement à l'échelle des Nations Unies afin de resserrer les liens avec le secteur privé et les partenariats mondiaux. Des initiatives antérieures en 2000 et 2003 n'ont pas entièrement abouti et l'UNESCO élabore actuellement une nouvelle stratégie en direction du secteur privé.

---

<sup>2</sup> Inclut les compétences scientifiques et spécialisées.

29. L'UNESCO a été fondée avec la volonté affirmée d'associer la société civile à son action dans le cadre des commissions nationales et de mobiliser une expertise scientifique et spécialisée au sein d'une organisation « intellectuelle ». Alors que le monde a évolué vers un modèle inclusif de politique et de gouvernance ouvert aux experts, à la société civile et au secteur privé, l'UNESCO, depuis les années 1950, est devenue de plus en plus « intergouvernementale » au sens traditionnel. Ainsi :

- l'UNESCO semble réticente à nouer des partenariats stratégiques avec des organismes indépendants pourvoyeurs d'expertise et des acteurs non gouvernementaux, excepté comme sources de financement ou pour soutenir l'exécution de programmes ;
- malgré une collaboration active avec des experts et des ONG dans certains programmes et organes directeurs de ses instituts, l'UNESCO ne donne pas systématiquement un prolongement institutionnel à cette démarche ;
- la Conférence générale n'a pas accès à un éventail suffisamment large de sources d'expertise indépendantes des programmes pour dispenser des conseils sur la définition des priorités ;
- les relations avec le secteur privé n'ont généralement pas revêtu un caractère stratégique : il est rare que des acteurs du privé aient été impliqués dans un dialogue ouvert sur des objectifs communs ;
- il y a peu d'implication dans les nouvelles formes de partenariats mondiaux public-privé et les instruments de financement innovants ;
- bien que l'UNESCO maintienne des relations « formelles » et « opérationnelles » avec les ONG – la Conférence générale a maintenant un Forum des partenaires et le Conseil exécutif un Comité sur les ONG – la concertation est souvent de pure forme et centrée essentiellement sur les interlocuteurs du Nord ;
- l'UNESCO est perçue par la société civile comme bureaucratique, avec des procédures complexes et une aptitude limitée au partenariat ;
- la collaboration des commissions nationales avec la société civile et les réseaux est très variable.

30. L'UNESCO dispose néanmoins de solides atouts : elle peut mobiliser ses vastes réseaux de connaissances, faire fond sur une longue tradition de relations avec les ONG et tirer parti de sa forte image de marque auprès du secteur privé.

#### **G. « Réseau UNESCO »**

31. En dépit de la faiblesse de ses partenariats, l'UNESCO a réussi à constituer un réseau de tout premier ordre – programmes stratégiques, instituts, commissions nationales, clubs, communautés d'experts et de scientifiques – qui lui a souvent permis d'illustrer de nouvelles manières de promouvoir la coopération internationale et le développement. Ce réseau est actuellement sous-exploité. Les États membres ou le Secrétariat n'apprécient pas vraiment à sa juste valeur le potentiel représenté par cette communauté élargie de l'UNESCO, et privilégient une perspective « institutionnelle » reposant sur une approche formelle impulsée par le Siège.

32. Beaucoup pourrait être accompli à partir des réseaux de l'UNESCO. Concevoir l'Organisation comme un « pivot » institutionnel travaillant selon des modalités souples avec un réseau (la « communauté » UNESCO) permettrait de s'appuyer sur les aspects positifs de l'environnement actuel et de tirer parti plus facilement des opportunités mondiales de plus en plus



décentralisées – par exemple en matière de nouveaux partenariats, de nouvelles sources de financement et de nouveaux contextes pour l'action normative et le renforcement des capacités.

## H. Gouvernance

33. La « répartition des compétences entre les organes directeurs et le Secrétariat » renvoie à des questions qui se posent de longue date à l'UNESCO. Le problème des responsabilités respectives du Conseil exécutif et de la Conférence générale en ce qui concerne la formulation des politiques et la définition des priorités, d'une part, et la conception et le suivi des programmes, d'autre part, n'a pas été résolu ; de même, les organes directeurs et le Secrétariat divergent à propos de la gouvernance, conçue comme la formulation des priorités ou s'apparentant au contraire à une « microgestion ». Cette dernière résulte, semble-t-il, en grande partie de l'insatisfaction du Conseil exécutif face aux informations fournies par le Secrétariat dans le cadre de l'obligation redditionnelle. Il sera difficile de maintenir une séparation réaliste entre la gouvernance et la gestion sans un degré suffisant de confiance entre les trois organes de l'UNESCO.

34. La gouvernance de l'UNESCO est répartie entre de nombreux comités intergouvernementaux et groupes d'experts (pour les conventions culturelles, les programmes intergouvernementaux et les instituts de catégorie 1). Cette dispersion reflète la quasi-impossibilité d'une gouvernance unitaire au sein d'une agence fortement hétérogène et se trouve encore accentuée par le volume élevé des ressources extrabudgétaires, sur lesquelles les principaux organes directeurs ont un contrôle limité.

35. Actuellement, la gouvernance des éléments semi-autonomes de la « communauté UNESCO » est un aspect rarement discuté, tout comme les conséquences en termes de capacité opérationnelle (par exemple, pour assurer le Secrétariat d'un grand nombre de conventions). Au minimum, il devrait y avoir une communication plus poussée et une meilleure information en retour entre tous les organes directeurs ainsi qu'un meilleur partage des compétences spécialisées. Cela est d'autant plus important que l'expertise est généralement plus solide dans les organes décentralisés. Les efforts visant à la recentralisation plutôt qu'au renforcement de la coordination tendent à être contre-productifs.

36. De nombreuses améliorations en matière de gouvernance à l'UNESCO ont été motivées par le souci de rationaliser les procédures plutôt que par la nécessité de bâtir un consensus sur les défis mondiaux et le positionnement de l'UNESCO. Assurément, nombre d'améliorations potentielles en termes de procédures contribueraient à accroître l'efficacité et l'efficience de la gouvernance. Cependant, des changements de fond dans les systèmes et les pratiques sont également indispensables. (Nous avons relevé, par exemple, les incidences lorsque les résultats sont présentés en termes vagues et ne sont pas rattachés à des programmes cohérents et ciblés sur des objectifs ; lorsque les questions politiques prennent le pas sur les tâches de gouvernance ou que les débats sont mal préparés.)

37. Si on compare l'UNESCO à d'autres organes intergouvernementaux, le Conseil exécutif compte davantage de membres par rapport au nombre total d'États membres. Le nombre de jours par an où il se réunit est semblable à celui d'agences comparables, ayant le même modèle de supervision par les mandants (OMS, FEM, PNUD et FAO<sup>3</sup>). Il reproduit les forces et les faiblesses de ce modèle : fort en tant que forum démocratique mais faible en termes de leadership stratégique, ce dernier tendant à relever du Secrétariat compte tenu de la taille du Conseil exécutif et de la répartition des rôles entre les organes directeurs. L'EEI et les évaluations de gouvernance menées par le FMI et le FEM ont abouti à la conclusion que les différents modèles de gouvernance ont leurs avantages et leurs inconvénients : aucun modèle n'est idéal. C'est pourquoi l'EEI a estimé que la priorité n'était pas de changer les modèles de gouvernance mais plutôt de rationaliser les modèles existants et de remédier à leurs faiblesses autant que faire se peut.

---

<sup>3</sup> Cette analyse reprend celle utilisée dans les évaluations de la gouvernance du FMI et du FEM.

## I. Formuler les orientations futures

38. Étant donné les coûts de transaction engendrés par le maintien de « cinq organisations en une », plusieurs « macro-options » de changement structurel ont été examinées, notamment :

- « scinder » l'UNESCO en ses parties constitutives : cette option a été rejetée car, bien qu'elle soit à l'avantage des programmes forts, elle risquerait d'affaiblir durablement d'autres programmes importants ;
- poursuivre sur la voie actuelle de la recherche de l'efficacité, passant par l'amélioration des procédures et le renforcement de la coordination – démarche incontestablement nécessaire mais qui offre un potentiel limité sans un ciblage plus poussé des activités en conformité avec la vision et le mandat de l'UNESCO ;
- décentraliser davantage l'UNESCO pour en faire une Organisation en réseau, qui reconnaisse les pôles d'autonomie existants et s'appuie sur les points forts de la communauté UNESCO au sens large.

Une combinaison des deux dernières options a été jugée la plus à même de permettre à l'UNESCO de relever ses futurs défis et constitue la base des recommandations de l'EEI.

39. À moyen terme, le succès du repositionnement de l'UNESCO dépend également d'un changement dans les cultures institutionnelles. L'UNESCO doit viser à être :

- *Innovatrice* – récompensant la prise de risque et misant sur l'adhésion à une mission commune
- *Participative* – menant une collaboration stratégique avec les États membres et d'autres partenaires
- *Réflexive* – apprenant systématiquement de sa propre expérience et en pilotant le changement
- *Ouverte sur l'extérieur* – se positionnant comme élément d'un système mondial plus large
- *Collaborative* – donnant la priorité aux intérêts collectifs plutôt que particuliers et privilégiant l'action transversale.

Un futur processus de changement doit donc porter sur les structures et les procédures mais impliquera aussi un changement de culture.

40. Ce dont l'UNESCO a besoin, ce n'est pas de passer à un nouvel « état immuable » mais plutôt de s'orienter vers une plus grande évolutivité, qui lui permettra de continuer à s'adapter. Une telle transition prend du temps inévitablement ; néanmoins de nombreux changements importants peuvent être réalisés à plus court terme.

## RECOMMANDATIONS

41. L'Équipe d'évaluation est chargée de formuler des recommandations réalistes et opportunes. Elle recommande donc une stratégie de renouvellement s'articulant autour de cinq orientations stratégiques. La formulation « orientations stratégiques » permet de proposer des directions et des méthodes générales, tout en évitant d'être trop prescriptif. Les organes directeurs de l'UNESCO et le Secrétariat devront, de concert, élaborer et mettre en œuvre un plan plus détaillé ; une esquisse générale est toutefois suggérée dans le « Rapport final » intégral.

### **Orientation stratégique 1 : recentrer l'action de l'UNESCO**

42. L'UNESCO doit focaliser davantage ses efforts pour relever les défis qui se posent dans les deux grands domaines relevant de son mandat : la coopération internationale (« paix ») et le développement (« prospérité commune »). Il s'agit de faire en sorte que toutes les activités contribuent aux priorités de l'UNESCO, en différenciant les programmes en fonction de leur importance stratégique.

43. Un tel recentrage nécessitera :

- la sélection d'un nombre limité d'objectifs stratégiques transversaux sur lesquels tous les programmes devraient être alignés ;
- l'évaluation régulière des programmes existants et prévus afin de déterminer leur pertinence, leurs points forts et leur potentiel pour les synergies transsectorielles ;
- une consultation poussée avec les partenaires des Nations Unies afin de limiter au minimum le doublonnage ;
- l'utilisation de « modèles de programmes » et de « théories du changement » qui mettent en évidence les liens recherchés entre les activités et leur contribution à long terme aux objectifs du programme et de l'Organisation ;
- des systèmes administratifs, budgétaires, de planification et de gestion des ressources humaines qui favorisent la cohérence, le ciblage et les synergies ;
- des stratégies de sortie pour certains programmes, afin de permettre la poursuite des activités, lorsque cela est possible, en les transférant à d'autres acteurs de la « communauté UNESCO », voire à d'autres organes d'accueil.

44. À moyen terme, un recentrage progressif et un réexamen systématique des programmes permettront également de revoir les frontières entre secteurs et divisions – une démarche indispensable.

### **Orientation stratégique 2 : rapprocher l'UNESCO des réalités du terrain**

45. L'UNESCO doit se positionner au plus près des besoins des pays, des ressources et des partenaires de manière à garantir sa pertinence, son efficacité et son impact. À cet effet, l'Organisation doit s'efforcer d'être moins axée sur le Siège, en disposant d'un effectif plus mobile et décentralisé, capable d'évoluer avec souplesse entre le terrain et le Siège.

46. Cet objectif peut être atteint grâce aux mesures suivantes :

- mettre en place un réseau restreint mais plus structuré de bureaux multidisciplinaires au niveau sous-régional en leur déléguant un certain nombre de pouvoirs ;
- tirer parti du statut d'agence non résidente tout en déployant des équipes temporaires locales et en travaillant en étroite collaboration avec les partenaires onusiens ;
- définir les priorités aux niveaux régional, sous-régional et du pays en impliquant les États membres, les organismes des Nations Unies et les autres partenaires ;
- développer les capacités et mener des activités normatives selon des modalités qui renforcent les réseaux de coopération et la solidarité internationaux ;

- encourager les programmes à délocaliser certaines de leurs activités vers le terrain, particulièrement vers des centres régionaux dans les pays en développement et les pays émergents ;
- mettre en place des politiques en matière de ressources humaines qui favorisent la planification de carrière et la mobilité.

47. L'UNESCO doit mieux exploiter les compétences et l'expertise disponibles aujourd'hui dans le monde, tout particulièrement dans les économies émergentes qui peuvent aider l'UNESCO à renforcer la coopération Sud-Sud, Sud-Nord et Sud-Nord-Sud. Il faudrait à cet effet améliorer les aptitudes à établir des partenariats et favoriser une plus grande souplesse dans les contrats de recrutement et les procédures d'achats.

48. Il sera nécessaire de continuer à investir dans une évaluation indépendante de qualité pour mettre en évidence l'impact obtenu. On pourrait renforcer le processus en transférant et en soutenant les fonctions d'autoévaluation dans les bureaux hors Siège.

### **Orientation stratégique 3 : renforcer la participation au système des Nations Unies**

49. Afin que l'UNESCO satisfasse à toutes les exigences d'une institution internationale et continue à restructurer son environnement de concert avec les autres institutions spécialisées, il est nécessaire de renforcer la collaboration avec le Siège de l'ONU et avec les partenaires des Nations Unies à New York et hors Siège.

50. Une implication plus poussée de l'UNESCO au sein du système des Nations Unies nécessiterait notamment les mesures suivantes :

- améliorer le dialogue avec les partenaires des Nations Unies lors de la formulation des programmes et à toutes les étapes de la programmation afin de diminuer la compétition et d'accroître les possibilités de synergies ;
- accroître le rôle du Bureau de New York et inciter le personnel de programme à s'investir davantage dans les relations avec les organismes onusiens ;
- obtenir le soutien actif des États membres en vue de renforcer les partenariats avec les organismes des Nations Unies en optimisant la cohérence politique entre les représentations nationales dans les capitales, à Paris et à New York ;
- poursuivre un dialogue stratégique avec le Siège de l'ONU afin de déterminer quelle est la valeur ajoutée que l'UNESCO peut apporter au système des Nations Unies, en accord avec ses capacités de réseautage et sa mission intellectuelles.

51. D'autres préalables à un renforcement du rôle de l'UNESCO au sein du système des Nations Unies seront satisfaits à la faveur du repositionnement général de l'Organisation, notamment :

- amélioration des capacités en matière de partenariats ;
- volonté de renforcer et d'autonomiser les bureaux hors Siège et les bureaux de liaison tout en prévoyant des mécanismes appropriés de responsabilisation et de supervision ;
- amélioration de la coordination entre les départements administratifs et les secteurs au Siège ;
- réforme des politiques de gestion des ressources humaines et de la formation de l'encadrement.

#### **Orientation stratégique 4 : renforcer la gouvernance**

52. Il faudrait clarifier la répartition des compétences entre les trois organes de l'UNESCO, en recentrant chacun d'eux sur ses fonctions spécifiques. Remédier aux faiblesses des modalités de gouvernance actuelles nécessitera des mesures spécifiques mais aussi des initiatives conjointes de la part des organes directeurs et du Secrétariat.

53. Les organes directeurs devraient envisager :

- de faire en sorte que la Conférence générale et le Conseil exécutif aient plus facilement accès à une expertise indépendante et à des avis scientifiques lors de la formulation des politiques et des grandes orientations programmatiques, par exemple en faisant appel à des panels de conseillers indépendants ;
- d'élaborer un « cadre de responsabilisation » qui clarifie et délimite les attentes du Secrétariat ;
- d'étudier les avantages de sous-comités spécialisés (sectoriels ou centrés sur les priorités) afin de réduire la charge de travail du Conseil exécutif ;
- d'examiner comment la représentation des États membres pourrait concorder avec le statut de l'UNESCO en tant qu'institution spécialisée.

54. Le Secrétariat devrait envisager :

- de mettre en place un processus permanent de révision des programmes allant de pair avec l'évaluation indépendante ;
- de mettre au point de nouvelles façons de rendre compte des résultats pour faire ressortir les aboutissements et les impacts importants en les rattachant à des programmes cohérents ;
- de renforcer la définition des priorités et la concertation en y associant davantage la société civile et le secteur privé.

55. Les organes directeurs et le Secrétariat devraient envisager conjointement :

- d'adopter un cycle de programmation et de planification intégré de quatre ans tel que préconisé à l'échelle du système des Nations Unies, ce qui rendrait la préparation des documents C/5 moins lourde et plus efficace ;
- de convenir de l'information requise pour le contrôle de la gouvernance ;
- de continuer d'inclure les ressources extrabudgétaires dans le contrôle de la gouvernance ;
- d'élaborer des stratégies pour la gouvernance du réseau que constitue la communauté UNESCO élargie.

#### **Orientation stratégique 5 : élaborer une stratégie de partenariat**

56. L'UNESCO doit élaborer une stratégie globale de partenariat qui soit ouverte vers la société civile, les communautés d'experts et le secteur privé afin de garantir sa pertinence, de promouvoir ses valeurs et de mettre en œuvre ses programmes. Cette démarche est indispensable si l'UNESCO veut exploiter le potentiel qu'offrent ses réseaux.

57. Une telle stratégie visera à :

- permettre à la société civile et aux autres partenaires de contribuer à la définition des objectifs de l'UNESCO, au lieu de les considérer uniquement comme un instrument pour l'exécution des programmes ;
- rendre l'UNESCO plus accessible et moins bureaucratique, ce qui est particulièrement important pour les ONG ;
- renouveler les réseaux (par exemple entre les instituts, programmes, universités et centres d'excellence) à même d'améliorer les liens entre l'UNESCO et les scientifiques, les chercheurs et les communautés de pratique ;
- concevoir une stratégie connexe pour le secteur privé, qui prenne en compte la diversité des sociétés, des fondations, des instruments de financement innovants et des partenariats public-privé.

58. Compte tenu de l'importance des commissions nationales, qui relie l'UNESCO à la société civile, le rôle de ces dernières doit être revu et redynamisé, idéalement grâce à des initiatives de renforcement des capacités, Sud-Sud ainsi que Nord-Sud.

59. Les partenariats évoluent avec le temps et nécessitent des structures et processus appropriés. Des procédures flexibles, favorisant un dialogue suivi et un style de travail collaboratif, faciliteraient également l'établissement de partenariats et leur renforcement.

## **MISE EN ŒUVRE ET SUIVI**

60. Les analyses et les recommandations de l'EEl fournissent un point de départ pour un programme ambitieux de renouvellement de l'UNESCO, s'inspirant des nombreuses initiatives en cours et s'appuyant sur les réformes passées. Un tel effort nécessitera un suivi conjoint et séparé par le Secrétariat et le Conseil exécutif en collaboration avec la Conférence générale. Déléguer le suivi au seul Secrétariat n'est pas envisageable étant donné que les recommandations formulées ont des implications importantes pour les organes directeurs. Ces derniers ne sont toutefois pas habilités à « gérer » un processus de changement interne au sein du Secrétariat.

61. La répartition des compétences doit être fixée dans un cadre commun définissant clairement les responsabilités respectives et partagées en matière de suivi.

## **ACTION ATTENDUE DU CONSEIL EXÉCUTIF**

62. Le Conseil exécutif souhaitera peut-être adopter une décision libellée comme suit :

Le Conseil exécutif,

1. Rappelant la décision 182 EX/24 et la résolution 35 C/102,
2. Ayant examiné les documents 185 EX/18 et Add.,
3. Invite la Directrice générale à engager le processus suivant pour donner suite aux recommandations formulées dans le rapport :
  - (a) soumettre au Conseil exécutif, à sa 186<sup>e</sup> session, la réponse et le Plan d'action de la Direction visant à donner effet aux recommandations concernant le recentrage de l'UNESCO, son positionnement au plus près des réalités du terrain,

sa participation accrue au système des Nations Unies, le renforcement de la gouvernance et l'élaboration d'une stratégie de partenariat ;

- (b) soumettre à la Conférence générale, à sa 36<sup>e</sup> session, un rapport d'étape sur la mise en œuvre du Plan d'action.

## ANNEXE

**Tableau 1 : Articulation entre le mandat de l'UNESCO,  
les notions contemporaines et les thématiques de programme**

Mandat de l'UNESCO	Notions et théories contemporaines	Thématiques de programme (exemples)
<b><i>Paix internationale</i></b>	Inclusion socioéconomique et solidarité	Réduction de la pauvreté ; droits de l'homme ; inclusion des minorités ; renforcement de la démocratie ; gestion des transitions
	Disparités interculturelles	Échange et dialogue interculturels ; soutien de la diversité culturelle ; valorisation de la construction identitaire et des cultures vivantes
	Raréfaction des ressources	Gestion des ressources naturelles ; développement durable ; changement climatique
<b><i>Prosperité commune</i></b>	Justice socioéconomique	Réduction de la pauvreté ; OMD et objectifs de développement adoptés au niveau international ; liberté des médias ; transparence de la gouvernance
	Biens publics	Éducation ; eau potable ; sécurité de la personne et de la collectivité ; équité et justice ; biodiversité
	L'indivis mondial	Durabilité de l'environnement ; infrastructure de communication et d'information ; bioéthique ; renforcement des communautés



**Tableau 2 : Évolution de « l'architecture mondiale » entre 1946 et 2010 – implications pour l'UNESCO**

	1946	2010	Nécessité pour l'UNESCO	Réalités actuelles
<i>Répartition du pouvoir</i>	Monde bipolaire, centralisé et colonisé	Monde multipolaire, décentralisation et régionalisation du pouvoir	Réactivité de la décentralisation et collaboration avec les pôles de pouvoir contemporains	Absence de bureaux hors Siège décentralisés/auto-nomisés ; Organisation perçue comme centralisée et bureaucratique
<i>À qui appartient l'UNESCO ?</i>	Aux États pourvus d'une légitimité et ayant demandé individuellement à être admis comme membre	Gouvernance démultipliée impliquant la société civile active et le secteur privé	Modèles inclusifs de formulation et d'exécution des politiques	Orientation essentiellement étatique, méfiance à l'égard d'autres acteurs (société civile, etc.)
<i>Solidarité mondiale</i>	Relèvement après-guerre, élaboration de normes et démocratie	Objectifs de développement adoptés au niveau international, nouvelles modalités d'aide et droits de l'homme	Concilier les objectifs de développement nationaux et les normes internationales et promouvoir la coopération internationale	Tensions entre le développement et le processus normatif international
<i>Fondements du savoir</i>	Savoir entre les mains des élites	Savoir démocratisé dans une société de connaissances décentralisée	Aptitude à mobiliser les communautés épistémiques et les savoirs autochtones	Bien comprise mais mal mise en pratique – pas suffisamment fondée sur les TIC
<i>Processus de changement</i>	Changements lents et prévisibles	Changements rapides et imprévisibles, crises généralisées	Planification adaptative et gestion des incertitudes	Mue par ses propres priorités et stratégies, refermée sur elle-même et peu encline à prendre des risques
<i>Configuration des Nations Unies</i>	Mandat unique avec peu de rivalités	Chevauchement des mandats et concurrence des capacités	Partenariats, collaboration et recentrage	Affirmation des « droits conférés par le mandat » ; coordination des procédures ; investissement insuffisant dans les compétences de base

	1946	2010	Nécessité pour l'UNESCO	Réalités actuelles
<i>Diversité culturelle</i>	La culture en tant qu'héritage du Nord	Reconnaissance de la diversité des cultures et des identités posée comme un préalable à la coopération internationale	Encourager le dialogue, la compréhension et le respect mutuels	Passée du patrimoine à la diversité mais le surcroît de travail lié à l'administration des conventions limite d'autres activités – l'orientation demeure « étatique »
<i>Ressources</i>	Peu de compétition pour les ressources de base, accessibles par des canaux « génériques »	Forte compétition pour les ressources pré-affectées, accessibles par des canaux multiples	Se centrer et communiquer sur sa « mission fondamentale » tout en démontrant sa capacité à agir avec efficacité	Pressions pour modifier la structure institutionnelle et les priorités dans le cadre de la recherche de fonds



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

**Conseil exécutif**  
Cent quatre-vingt-cinquième session

**185 EX/18**  
Add.

PARIS, le 30 septembre 2010  
Original anglais

Point 18 de l'ordre du jour provisoire

**RAPPORT RELATIF À L'ÉVALUATION EXTERNE INDÉPENDANTE DE L'UNESCO**

**ADDENDUM**

**Rapport d'évaluation intégral**

**Résumé**

Conformément à la décision 182 EX/24 et à la résolution 35 C/102, l'Équipe chargée de l'évaluation externe indépendante de l'UNESCO présente son rapport d'évaluation intégral.

Aucune décision n'est proposée dans le présent addendum.

## TABLE DES MATIÈRES

Page

Liste des sigles et acronymes .....	(ii)
1. INTRODUCTION.....	1
2. DÉFIS MONDIAUX ET POSITIONNEMENT DE L'UNESCO .....	2
3. IMPACT POUR LES ÉTATS MEMBRES.....	9
4. L'UNESCO AU SEIN DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES .....	16
5. ORGANES DIRECTEURS ET SecrÉTARIAT .....	24
6. CONTRIBUTION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE ET DU SECTEUR PRIVÉ.....	29
7. COHÉRENCE ENTRE LES SECTEURS.....	35
8. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS : NÉCESSITÉ D'UN RENOUVELLEMENT ....	39
ANNEXE SECTION 1 : TERMES DE RÉFÉRENCE	
ANNEXE SECTION 2 : ÉQUIPE D'ÉVALUATION ET COLLECTE DES DONNÉES	
ANNEXE SECTION 3 : RÉSUMÉ DES TENDANCES ET DÉFIS MONDIAUX	
ANNEXE SECTION 4 : STRUCTURES DE GOUVERNANCE DE QUELQUES INSTITUTIONS DES NATIONS UNIES	
ANNEXE SECTION 5 : ANALYSE DE L'AUTONOMIE DES ORGANES DIRECTEURS	

**LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES**

ADG	Sous-Directeur général
BRI	Banque des règlements internationaux
CCS	Conseil des chefs de secrétariat
CEPES	Centre européen de l'UNESCO pour l'enseignement supérieur
COMEST	Commission mondiale d'éthique des connaissances scientifiques et des technologies
OSC	Organisation de la société civile
CAD	Comité d'aide au développement
BEI	Banque européenne d'investissement
EPT	Éducation pour tous
CESAP	Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
HLCP	Comité de haut niveau chargé des programmes
IADG	Objectifs de développement convenus au niveau international
BIE	Bureau international d'éducation de l'UNESCO
PISF	Programme international relatif aux sciences fondamentales
CIPT	Centre international de physique théorique
EEI	Évaluation externe indépendante
IESALC	Institut international de l'UNESCO pour l'enseignement supérieur en Amérique latine et dans les Caraïbes
PIPT	Programme Information pour tous
UNESCO-IHE	Institut UNESCO-IHE pour l'éducation relative à l'eau
PHI	Programme hydrologique international
IIRCA	Institut international de l'UNESCO pour le renforcement des capacités en Afrique
IIEP	Institut international de l'UNESCO pour la planification de l'éducation
ITIE	Institut de l'UNESCO pour l'application des technologies de l'information à l'éducation
COI	Commission océanographique intergouvernementale de l'UNESCO
IOS	Service d'évaluation et d'audit
PIDC	Programme international pour le développement de la communication
MAB	Programme sur l'homme et la biosphère
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
MOST	Programme 'Gestion des transformations sociales'
ONG	Organisation non gouvernementale
APD	Aide publique au développement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PCPD	Situations de post-crise et de post-catastrophe
OSP	Objectif stratégique de programme
UIL	Institut de l'UNESCO pour l'apprentissage tout au long de la vie
ISU	Institut de statistique de l'UNESCO
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
GNUD	Groupe des Nations Unies pour le développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
SIPC	Stratégie internationale de prévention des catastrophes
UNITWIN	Programme de jumelage des universités
OMS	Organisation mondiale de la Santé
PAM	Programme alimentaire mondial

## 1. INTRODUCTION

### Historique

1. À sa 182<sup>e</sup> session, le Conseil exécutif a recommandé à la Conférence générale la réalisation d'une évaluation indépendante stratégique, de haut niveau et tournée vers l'avenir, portant essentiellement sur les défis extérieurs que l'UNESCO doit relever au XXI<sup>e</sup> siècle. Cette recommandation – qui a été approuvée par la Conférence générale – établissait six priorités, qui sont examinées dans le présent rapport. L'évaluation a pour but (section 1 de l'annexe) de formuler des recommandations réalistes et opportunes à l'intention des organes directeurs et de la Directrice générale concernant le positionnement de l'Organisation en vue de répondre aux besoins futurs et de relever les défis à venir, compte tenu des évolutions et réformes intervenues récemment, ainsi que des perspectives, tendances et opportunités passées et futures.

2. L'évaluation externe indépendante (EEI) a été effectuée entre janvier et août 2010. L'Équipe qui en était chargée s'est rendue dans les unités hors Siège, bureaux de liaison et instituts de l'UNESCO, ainsi qu'aux Nations Unies à New York et à Genève. Elle a participé aux consultations régionales sur le C/5, mené des études de cas concernant les programmes/thèmes d'activité, suivi les débats du Conseil exécutif en tant qu'observateur en avril 2010, passé en revue la documentation, rencontré les délégations permanentes réunies en groupes électoraux lors des réunions de consultation et individuellement sur demande, et s'est entretenue avec le personnel du Secrétariat et les hauts responsables individuellement et dans le cadre d'ateliers (la section 2 de l'annexe présente l'Équipe chargée de l'évaluation et les modalités de collecte des données).

### Limites

3. La portée et la complexité des questions à aborder dans l'évaluation, ainsi que les ressources et délais limités, ont considérablement restreint les possibilités d'analyses approfondies. En particulier :

- l'évaluation n'a pas porté sur la gestion et l'organisation internes de l'UNESCO. L'Équipe chargée de l'évaluation a eu par exemple pour instruction de ne *pas* évaluer la gestion financière, les processus de planification et de budgétisation, la gestion des ressources humaines, la gestion des bureaux hors Siège, etc. Toutefois, par la force des choses, elle a observé les conséquences de l'organisation interne dans la mesure où celle-ci a une incidence sur les résultats obtenus et l'efficacité des réponses aux défis à relever ;
- l'Équipe chargée de l'évaluation n'a pas analysé de manière indépendante l'impact des activités de l'UNESCO mais s'est plutôt fondée sur une analyse secondaire d'autres évaluations et rapports ainsi que sur les avis d'un vaste échantillon représentatif de personnes qu'elle a interrogées. L'Équipe avait pour mandat d'analyser le *comment* de l'impact, autrement dit les processus qui créent l'impact, plutôt que d'évaluer cet impact lui-même. Elle a donc orienté ses travaux en conséquence.

4. Les conclusions de l'évaluation sont présentées dans trois rapports : une version succincte, qui résume de manière relativement détaillée les principales observations, conclusions et recommandations (185 EX/18) ; le présent rapport, qui reprend en grande partie l'essentiel de l'analyse, et comporte des conclusions et recommandations ; et un rapport de référence plus long, disponible sur le site Web de l'UNESCO, où sont plus largement exposés les arguments théoriques, des études de cas ayant valeur d'exemple, ainsi que des tableaux et schémas étayant l'analyse.

## 2. DÉFIS MONDIAUX ET POSITIONNEMENT DE L'UNESCO

### Introduction

5. L'évaluation externe indépendante (EEI) vise à répondre à la question globale suivante : « *Comment l'UNESCO devrait-elle se situer pour relever les défis du XXI<sup>e</sup> siècle et tirer le meilleur parti des perspectives qui lui sont ouvertes ?* ». Plus précisément, l'accent est mis, dans le cadre de référence de cette évaluation, sur les « enjeux qui relèvent du mandat de l'UNESCO » avec les questions suivantes :

- Quels seront ces défis ?
- Comment l'UNESCO devrait-elle s'y attaquer ?

L'évaluation devant, selon ce même cadre de référence, être orientée vers l'avenir mais aussi prendre en compte le passé, nous nous sommes concentrés essentiellement sur les dix années écoulées depuis le tournant du siècle, et sur les dix, parfois vingt, prochaines années. Nous n'avons pas estimé réaliste, dans le temps et avec les ressources qui nous étaient impartis, de concevoir une perspective à long terme pour le reste du XXI<sup>e</sup> siècle.

### Défis mondiaux

6. Pour répondre à la question susmentionnée, il faut comprendre les liens qui existent entre les défis mondiaux, la vocation et le mandat de l'UNESCO, et ses possibilités futures de « positionnement ». La figure 1 présente un cadre de départ qui décrit ces liens et possibilités et qui souligne que :

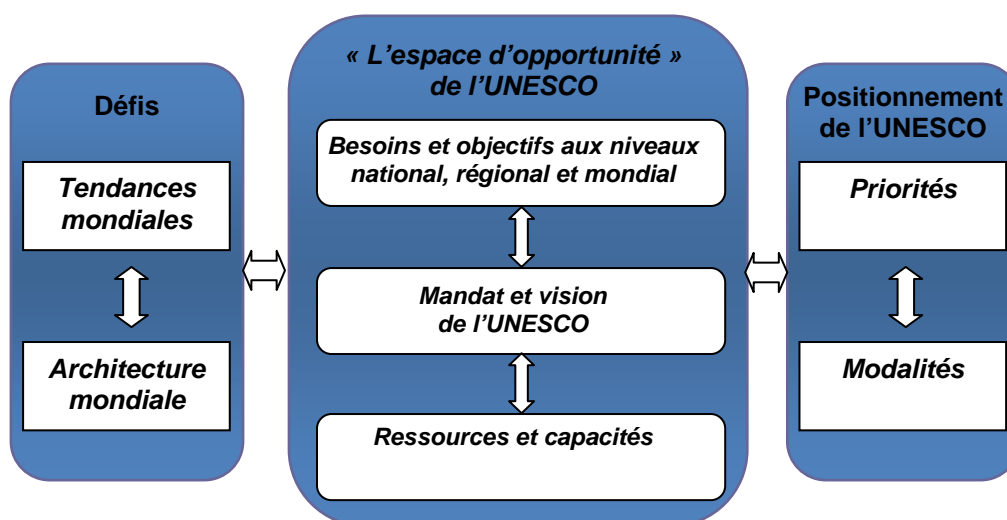
- l'UNESCO peut faire des choix concernant les rôles qu'elle entend jouer au cours du XXI<sup>e</sup> siècle – d'où l'expression « espace d'opportunité » ;
- les défis mondiaux comprennent à la fois les tendances mondiales et la manière dont le système international est organisé – l'« architecture mondiale » ;
- ces défis deviennent pertinents pour l'UNESCO lorsqu'ils sont envisagés au regard de son mandat ;
- l'accomplissement de ce mandat est conditionné par la diversité des besoins nationaux, régionaux et mondiaux ainsi que par les ressources et capacités disponibles ;
- le « positionnement » de l'UNESCO implique à la fois de définir des priorités et de choisir des modalités – la mise en œuvre et la gouvernance font partie intégrante de ce positionnement.

7. L'« architecture mondiale » a une incidence sur les « modalités » grâce auxquelles l'UNESCO peut s'acquitter efficacement de ses missions prioritaires. À titre d'exemple, nous évoquons plus loin la façon dont la réforme des Nations Unies a ouvert à l'UNESCO de nouvelles possibilités d'exécution, par le biais de dispositifs onusiens de mise en œuvre au niveau national tels que les PNUAD. De même, dans la mesure où les priorités de l'UNESCO sont mises en œuvre efficacement, elles peuvent aussi influencer sur les « tendances mondiales ». Ainsi, si les efforts de l'UNESCO pour promouvoir l'égalité des sexes dans le cadre de l'EPT sont systématiquement couronnés de succès, cela devrait avec le temps contribuer à modifier l'évolution des inégalités entre les sexes à plus grande échelle. Comme dans tout système, il y a entre les composantes du système des Nations Unies des cercles vicieux et des cercles vertueux.

8. Il existe un large consensus international concernant les « défis » mondiaux qui résultent des tendances internationales, mis en évidence dans de nombreuses études « prospectives », mais aussi dans les propres analyses de l'UNESCO. La section 3 de l'annexe contient une analyse de

trois études distinctes sur les tendances et défis mondiaux<sup>1</sup>. Cette analyse conclut que les « tendances » mondiales identifiées par l'UNESCO depuis le début du XXI<sup>e</sup> siècle sont stables dans le temps et correspondent à un large consensus international<sup>2</sup>. Ce consensus repose sur la prise de conscience du fait que nombre de problèmes urgents ne peuvent être efficacement résolus par les États souverains et requièrent une coopération internationale. Il faut exclure de ce qui précède le thème transversal des catastrophes – qu'elles soient naturelles ou liées à des conflits. Bien que ce thème soit évoqué dans les propres analyses prospectives de l'UNESCO, rares sont, parmi les sources générales que nous avons passées en revue, celles qui contiennent des analyses suffisamment approfondies à ce sujet. Les sources que l'Équipe chargée de l'évaluation externe indépendante a examinées<sup>3</sup> tendent à indiquer que cette question occupera une place plus importante dans les défis mondiaux futurs.

**Figure 1 : Cadre d'analyse des défis mondiaux et du positionnement de l'UNESCO**



9. Les tendances sont liées les unes aux autres et se renforcent mutuellement, rendant probable une propagation de leurs effets à l'échelle mondiale, tout en transcendant les secteurs, ce qui renforce la nécessité d'approches « transdisciplinaires ». Les priorités de programme de l'UNESCO reflètent bien ces tendances. Les programmes portant sur le développement durable, l'urbanisation, la réduction de la pauvreté, la science et l'éthique, la liberté de la presse et le dialogue interculturel sont en phase avec les tendances mondiales identifiées, l'exception étant les situations de post-conflit et de post-catastrophe qui, les catastrophes et les conflits étant susceptibles de continuer de se multiplier, pourraient occuper à l'avenir une place plus importante dans les activités de l'UNESCO. De plus, bien qu'elles ne soient pas nouvelles, les priorités environnementales ont acquis une importance accrue compte tenu des éléments disponibles sur le changement climatique et ses conséquences.

<sup>1</sup> XXI<sup>e</sup> siècle : essai d'identification de quelques grandes tendances. Contribution préliminaire de l'Office d'analyse et de prévision aux travaux de l'Équipe spéciale du Conseil exécutif sur l'UNESCO au XXI<sup>e</sup> siècle. Février 2000. Réflexions sur le rôle futur de l'UNESCO : principaux problèmes, tendances et défis. 175 EX/INF.9 Add. <http://www.millennium-project.org/millennium/index.html>.

<sup>2</sup> Voir, par exemple : Manuel Castels (1996) *The Rise of the Network Society*. Cambridge : Blackwell ; Georges Dupuy (2005). *Petite métaphysique des tsunamis*. Paris : Seuil ; Ulrich Beck (2007) *World at Risk*. Cambridge : Polity Press.

<sup>3</sup> Par exemple : SIPC « *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction* » ; et EM-DAT (base de données sur le risque de catastrophe).



## Mandat et vision

10. La paix est au cœur de la « vision » de l'UNESCO, comme l'énonce en préambule son Acte constitutif : « *les guerres prenant naissance dans l'esprit des hommes, c'est dans l'esprit des hommes que doivent être élevées les défenses de la paix* »<sup>4</sup>.

11. Les objectifs de l'UNESCO sont énoncés deux fois dans l'Acte constitutif. C'est d'abord le cas dans un paragraphe du préambule évoquant les Nations Unies. Ainsi les signataires « *créent par les présentes l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture afin d'atteindre graduellement, par la coopération des nations du monde dans les domaines de l'éducation, de la science et de la culture, les buts de paix internationale et de prospérité commune de l'humanité en vue desquels l'Organisation des Nations Unies a été constituée, et que sa Charte proclame* ».

12. C'est ensuite le cas dans l'article premier, où il est dit que l'UNESCO a été créée aux fins de « *contribuer au maintien de la paix et de la sécurité en resserrant, par l'éducation, la science et la culture, la collaboration entre nations, afin d'assurer le respect universel de la justice, de la loi, des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion, que la Charte des Nations Unies reconnaît à tous les peuples* ».

13. Dans notre analyse du champ d'action de l'UNESCO, nous avons pris en considération les deux catégories d'objectifs de l'Organisation, à savoir ceux qu'elle partage avec le système des Nations Unies, dont elle fait partie, et ceux qui relèvent uniquement de ses missions propres. Ces objectifs sont plus précisément formulés dans les termes ci-après :

- « information des masses » et « libre circulation des idées » ;
- « éducation populaire » et « idéal d'une chance égale d'éducation pour tous » ;
- « en veillant à la conservation [...] du patrimoine universel [...] ».

14. Les activités scientifiques sont évoquées de manière moins explicite, ce qui s'explique par l'intégration relativement tardive des sciences dans les objectifs de l'UNESCO – avant la conférence fondatrice, la nouvelle organisation portait provisoirement le nom d'« UNECO ». Cependant, Julian Huxley, premier Directeur général de l'Organisation, qui était un des plus fervents partisans de l'inscription des sciences à l'ordre du jour de la conférence préparatoire de l'UNESCO, considérait que l'éducation et la culture reposaient au bout du compte en grande partie sur les sciences, entendues tout à la fois comme les sciences sociales et les sciences exactes et naturelles – ou, pour reprendre ses termes : *Sozialwissenschaft* et *Naturwissenschaft*<sup>5</sup>. Les sciences figurent plus explicitement dans l'Acte constitutif dans le cadre du « patrimoine universel » et de « l'échange international de représentants ».

15. L'Équipe chargée de l'évaluation a abouti à la conclusion que cette « vision » et cet ensemble d'objectifs sont aussi pertinents et essentiels dans le contexte du système international élargi aujourd'hui qu'ils l'étaient en 1946, et même en 1926, lorsque l'Institut international de coopération intellectuelle de la Société des Nations (prédécesseur de l'UNESCO) fut créé. Cette appréciation quant à la « pertinence » a été corroborée par les discussions approfondies que nous avons eues avec les États membres et les partenaires de l'UNESCO au sein et en dehors des Nations Unies. Tous ont confirmé à quel point les objectifs et la vision de l'UNESCO étaient estimés. Cependant, comme le montrent les chapitres suivants, ces discussions, ainsi que les visites dans les pays et l'examen des programmes actuels de l'UNESCO, révèlent également que l'Organisation s'acquitte de son mandat avec une efficacité variable.

16. Pour tenter d'évaluer la performance actuelle de l'UNESCO, l'Équipe chargée de l'évaluation s'est intéressée à la façon dont cette vision a évolué et s'est concrétisée. Nous sommes parvenus

<sup>4</sup> Acte constitutif de l'UNESCO, adopté à Londres le 16 novembre 1945.

<sup>5</sup> Julian Huxley *L'UNESCO : ses buts et sa philosophie*, Paris, 1946.

à la conclusion que les objectifs de l'UNESCO ont été progressivement réinterprétés au fil des ans afin de rester en phase avec les idées contemporaines et les besoins mondiaux. Ainsi, l'objectif de consolidation de la paix de 1946, qui visait à jeter des passerelles idéologiques dans les premières années de la Guerre froide, a cédé la place à la promotion du dialogue entre les civilisations, et d'une culture de la paix et à l'assistance aux pays en situation de post-conflit et de post-catastrophe, par exemple grâce à la protection des droits fondamentaux des femmes et des filles pendant les conflits armés. De même, la « prospérité commune » de 1946 se concevait inévitablement en termes de reconstruction après la Deuxième Guerre mondiale, alors qu'aujourd'hui elle se définit plus communément en termes d'Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et d'Objectifs de développement convenus au niveau international (IADG).

### **Relier les activités de l'UNESCO à la « paix » et à la « prospérité commune »**

17. Si l'UNESCO est une organisation vouée à la « paix » et à la « prospérité commune », ce qui, à l'époque moderne, s'exprime en termes d'Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et d'Objectifs de développement convenus au niveau international (IADG), la question demeure : un lien plausible peut-il être établi entre les activités de l'UNESCO et la « paix » et la « prospérité commune » ? L'EEI n'a pu identifier de « théories » de l'UNESCO largement partagées qui relient la vision de l'Organisation à ses programmes et activités spécifiques. Néanmoins, en travaillant à partir d'une analyse des programmes actuels, nous avons pu constater que les activités entreprises par l'UNESCO reposent sur un solide fondement théorique, comme le montre de façon synthétique le tableau 1, qui met les « thématiques de programme » de l'UNESCO en rapport avec les théories contemporaines et ses objectifs essentiels.

18. Dans le contexte de l'UNESCO, la paix internationale est envisagée davantage sous l'angle de « l'édification de la paix » que sous celui du « maintien de la paix ». De ce point de vue, nous avons cerné trois grandes « théories » ou explications de la paix internationale :

- *L'inclusion socioéconomique et la solidarité* : les sociétés qui donnent à leurs citoyens la possibilité de jouer un rôle actif en matière de revenus et de droits ont plus de chances de promouvoir la solidarité et d'éviter la marginalisation et la fragmentation.
- *Les disparités interculturelles* : les identités culturelles sont importantes, le contact et l'échange permettent de franchir les barrières culturelles et le respect de la culture d'autrui est un facteur essentiel de paix et de conflit.
- *La concurrence pour l'accès à des ressources limitées* : étant donné que la concurrence pour l'accès aux ressources est une cause majeure de conflits, la coopération, la gestion des ressources naturelles et une réponse commune aux nouveaux facteurs de raréfaction (tels que le changement climatique) sont des moyens de favoriser la paix.

19. Il convient de noter que cet ensemble de théories porte sur des composantes de la paix aussi bien nationales qu'internationales et concorde avec les analyses détaillées des « tendances », parmi lesquelles les causes de conflit sous-nationales sont de plus en plus fréquemment évoquées. La « prospérité commune » s'appuie elle aussi sur une série de notions et de théories. En particulier :

- *La justice sociale*, qui recouvre dans une certaine mesure l'« inclusion socioéconomique » mais comprend, outre la réduction de la pauvreté, les notions d'« opportunités sociales »<sup>6</sup> : les services de base et une bonne gouvernance en tant que moyens aussi bien que de fin du développement humain.
- *Les biens publics* qui ne sont pas « échangeables » et que les mécanismes du marché ne répartissent pas efficacement, constituent un élément important de la prospérité et sont

<sup>6</sup> Amartya Sen (1990) : « Justice: Means versus Freedoms ». In : *Philosophy and Public Affairs* 19.

utilisés pour justifier « l'action collective » (par les gouvernements ou parfois par les organisations de la société civile) visant à fournir des biens tels que l'eau potable, la sécurité urbaine, la biodiversité et l'éducation de base.

- La « *gestion du patrimoine naturel* », c'est-à-dire la gestion dans l'intérêt commun de ce qui pourrait autrement être détruit par l'intérêt personnel. Il s'agit d'un concept qui sous-tend les normes destinées à garantir la durabilité de l'environnement, les infrastructures clés et les institutions qui contribuent à étayer l'acceptation collective de nouvelles normes englobant les communautés aux niveaux mondial et national.

<b>Tableau 1 : ARTICULATION ENTRE LA MISSION DE L'UNESCO, LES NOTIONS CONTEMPORAINES ET LES THÉMATIQUES DE PROGRAMME</b>		
<b>Mission de l'UNESCO</b>	<b>Notions et théories contemporaines</b>	<b>Thématiques de programme (exemples)</b>
<b>« Paix internationale »</b>	Inclusion socioéconomique et solidarité	Réduction de la pauvreté ; droits de l'homme ; genre et équité ; inclusion des minorités ; renforcement de la démocratie ; gestion des transitions
	Disparités interculturelles	Échange et dialogue interculturels ; soutien de la diversité culturelle ; valorisation de la construction identitaire et des cultures vivantes
	Concurrence pour l'accès à des ressources limitées	Gestion des ressources naturelles ; développement durable ; changement climatique
<b>« Prospérité commune »</b>	Justice sociale	Réduction de la pauvreté ; genre et équité ; OMD et IADG ; liberté des médias ; transparence de la gouvernance
	Biens publics	Éducation ; eau potable ; sécurité de la personne et de la collectivité ; équité et justice ; biodiversité
	« Gestion du patrimoine naturel »	Durabilité de l'environnement ; infrastructure de communication et d'information ; bioéthique ; renforcement des communautés

20. Comme l'indique le tableau 1, les théories contemporaines correspondent à bon nombre de programmes effectifs de l'UNESCO. Ainsi, le Patrimoine mondial de l'UNESCO peut être considéré comme un « bien public » et comme un véhicule de l'« échange interculturel » ; la recherche océanographique comme un moyen de « gérer le patrimoine naturel » et de réduire « la concurrence en matière d'accès à des ressources limitées » ; le système d'alerte aux tsunamis comme un « bien public mondial » ; la promotion de la liberté de la presse et le « Rapport mondial de suivi » sur l'EPT comme des exemples d'« inclusion socioéconomique » et de défense de la « justice sociale ». À partir de là, nous concluons que la mission de l'UNESCO est non seulement toujours pertinente, mais que, dans le monde moderne, elle a été définie d'une manière que valident aussi les analyses et « théories » contemporaines les plus récentes concernant à la fois la « paix » et la « prospérité commune ».

21. Malgré ces conclusions positives, on relève aussi des lacunes manifestes dans la manière dont la mission de l'Organisation a été mise en œuvre. En particulier, la mission et la vision de l'UNESCO sont « floues » : leur champ peut inclure pratiquement tous les problèmes ou crises au niveau mondial. Il est par conséquent admis qu'il est nécessaire de mieux cibler les efforts en se fondant sur des facteurs autres que la pertinence afin d'éviter les incohérences compte tenu de l'insuffisance des ressources actuelles. De nombreuses tentatives ont été faites pour « recentrer » les travaux sur des programmes plus importants, promouvoir « l'intersectorialité » ou les plateformes intersectorielles et attribuer un degré de priorité aux « objectifs » afin d'optimiser les synergies et l'impact. Mais ces efforts ont été mis à mal par l'autonomie persistante des secteurs, le manque d'incitation à la collaboration, les systèmes de budgétisation sectoriels, le nombre excessif de priorités et d'objectifs transversaux et l'absence de consensus au sein des organes directeurs et du Secrétariat. (Ces points sont développés plus avant dans le chapitre 7.)

**Tableau 2 : ÉVOLUTION DE « L'ARCHITECTURE MONDIALE » ENTRE 1946 ET 2010  
– IMPLICATIONS POUR L'UNESCO**

	<b>1946</b>	<b>2010</b>	<b>Nécessité pour l'UNESCO</b>	<b>Réalités actuelles</b>
Répartition du pouvoir	Monde bipolaire, centralisé et colonisé	Monde multipolaire, décentralisation et régionalisation du pouvoir	Réactivité de la décentralisation et collaboration avec les pôles de pouvoir contemporains	Absence de bureaux hors Siège décentralisés/autonomisés ; organisation perçue comme centralisée et bureaucratique
À qui appartient l'UNESCO ?	Aux États pourvus d'une légitimité et ayant demandé individuellement à être admis comme « membre »	Gouvernance démultipliée impliquant la société civile active et le secteur privé	Modèles inclusifs de formulation et d'exécution des politiques	Orientation essentiellement étatique, méfiance à l'égard d'autres acteurs (société civile, etc.)
Solidarité mondiale	« Relèvement » après-guerre, élaboration de normes et démocratie	Objectifs de développement convenus au niveau international, nouvelles modalités d'aide et droits de l'homme	Concilier les objectifs de développement nationaux et les normes internationales et promouvoir la coopération internationale	Tensions entre le « développement » et le processus normatif international
Fondements du savoir	Savoir « entre les mains » des élites	Savoir démocratisé dans une société de connaissances décentralisée	Aptitude à mobiliser les communautés épistémiques et les savoirs autochtones	Exigence bien comprise mais mise en pratique déficiente – pas suffisamment fondée sur les TIC
Processus de changement	Perspectives de changements lents et prévisibles	Changements rapides et imprévisibles, crises généralisées	Planification adaptative et gestion des incertitudes	Mue par ses propres priorités et stratégies, repliée sur elle-même et peu encline à prendre des risques

Configuration des Nations Unies	Mandat unique avec peu de rivalités	Chevauchement des mandats et concurrence des capacités	Partenariats, collaboration et recentrage	Affirmation des « droits conférés par le mandat » ; coordination au niveau des procédures ; investissement insuffisant dans les compétences de base
Diversité culturelle	La culture héritage du Nord	Reconnaissance de la diversité des cultures et des identités en tant que préalable à la coopération internationale	Encourager le dialogue, la compréhension et le respect mutuels	Passée du patrimoine à la diversité mais le surcroît de travail lié à l'administration des « conventions » limite d'autres activités – l'orientation demeure « étatique »
Ressources	Peu de compétition pour les ressources de base, accessibles par des canaux « génériques »	Forte compétition pour des ressources pré-affectées, accessibles par des canaux multiples	Se centrer et communiquer sur sa « mission fondamentale » tout en démontrant sa capacité à agir avec efficacité	Pressions pour modifier la structure institutionnelle et les priorités dans le cadre de la recherche de fonds

### L'architecture mondiale

22. Comme indiqué dans la figure 1, les « défis » se définissent en termes de « tendances » dans le contexte d'une « architecture mondiale ». Si l'UNESCO est bien en phase avec les tendances du XXI<sup>e</sup> siècle, elle est moins bien positionnée pour y faire face dans le cadre de « l'architecture » mondiale contemporaine. Le tableau 2 analyse l'évolution de cette architecture mondiale et en esquisse les conséquences pour l'UNESCO. Celles-ci sont évaluées à deux niveaux : la situation actuelle de l'Organisation et les capacités qu'elle doit acquérir.

23. S'agissant de la situation de l'UNESCO, un certain nombre de « réformes » positives ont été entreprises depuis 2000, notamment des améliorations dans la planification stratégique, l'intégration de priorités institutionnelles telles que « l'égalité entre les sexes » et « l'Afrique » dans l'ensemble des programmes, la « décentralisation » hors Siège, le renforcement des liens avec l'ONU à New York et avec d'autres institutions spécialisées, le démarrage de la réforme administrative, l'attention accrue portée aux résultats et l'établissement d'une fonction indépendante d'évaluation et d'audit interne. Ces initiatives ne constituent toutefois que des amorces : de nombreux changements n'ont été que partiellement mis en œuvre et sont motivés plus par des considérations liées à la réduction des coûts et à la rationalisation que par des choix stratégiques sur les orientations futures.

24. Les changements survenus dans l'architecture mondiale ont mis à mal nombre des modalités d'action traditionnelles de l'UNESCO et ont empêché l'Organisation de « tirer le meilleur parti des perspectives qui lui sont ouvertes ». Dans le monde compétitif d'aujourd'hui, l'UNESCO doit être moins centralisée, plus encline à prendre des risques, et fonctionner moins en vase clos ; elle doit être davantage tournée vers l'extérieur, avec de fortes capacités à nouer des partenariats,

elle doit être plus adaptable et flexible et doit faire la preuve qu'elle peut affirmer son mandat mais aussi s'en acquitter.

## Conclusions

25. La mission et la vision de l'UNESCO se sont avérées durables et adaptables et sont aussi pertinentes au XXI<sup>e</sup> siècle qu'elles l'étaient au milieu du XX<sup>e</sup> siècle. En termes de « défis », à l'exception des situations de post-crise et de post-catastrophe et des priorités liées à l'environnement/au changement climatique qui, bien qu'évidentes depuis longtemps, prennent aujourd'hui une importance accrue, les tendances internationales majeures auxquelles l'UNESCO est confrontée sont restées relativement stables ; en revanche, la combinaison de ces tendances et leur incidence géographique n'est pas prévisible et peut varier. Au sein d'une « architecture mondiale » qui a évolué et à laquelle elle ne s'est que partiellement adaptée, l'UNESCO a vu ses possibilités d'action restreintes du fait d'un certain nombre de limites principalement organisationnelles et culturelles – en matière de partenariat, de coordination au Siège, de prise de risques et d'innovation – qui amoindrissent sa capacité à démontrer concrètement son efficacité et à traduire sa mission dans les faits.

26. Les programmes de l'Organisation restent pertinents en principe pour les États membres, mais le manque de ressources, dû à la réduction des financements en termes réels, et la limitation des capacités organisationnelles qui en découle réduisent considérablement la marge de manœuvre de l'UNESCO. Ces questions font l'objet d'une analyse plus approfondie dans le chapitre suivant. Il ressort également de cette analyse qu'il est particulièrement important que l'UNESCO cible ses efforts, en particulier compte tenu de ses ressources très limitées.

27. L'EEI n'a pas porté sur le financement de l'UNESCO, et cela ne relevait pas de son mandat. Il est toutefois important de reconnaître que la limitation des ressources et les décisions des donateurs en matière de financement ont des conséquences et peuvent aller jusqu'à avoir aussi, inévitablement, des répercussions négatives sur la capacité de l'UNESCO à se positionner efficacement face aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle.

## 3. IMPACT POUR LES ÉTATS MEMBRES

### Introduction

28. Le mandat pose la question de l'« impact » de l'UNESCO lorsqu'elle s'attaque aux défis auxquels elle est confrontée et en particulier :

- Comment l'action menée par l'UNESCO a-t-elle pesé sur les politiques et stratégies des États membres et quelle est sa pertinence pour les politiques de ces derniers ?
- Que faut-il en déduire concernant le positionnement à adopter par l'UNESCO à l'avenir ?

29. Il existe plusieurs définitions du terme impact. Une acception courante du terme serait : « en quoi faisons-nous la différence ? » Les professionnels de l'évaluation des résultats des mesures politiques comprennent qu'une telle définition laisse certaines questions sans réponse, par exemple : des résultats pour qui ? dans quel délai ? et que se passe-t-il si « la différence » a des conséquences néfastes ? C'est pourquoi des définitions plus détaillées et précises ont été élaborées, comme celle utilisée dans le glossaire du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. L'impact y est défini comme : « *Les effets positifs et négatifs à long terme produits directement ou indirectement, intentionnellement ou non, sur des groupes de population identifiables, par une intervention en faveur du développement. Ces effets peuvent être d'ordre économique, socioéconomique, socioculturel, institutionnel, environnemental, technologique ou autre.* »

30. Certaines définitions plus techniques mettent l'accent sur la spécificité de l'effet obtenu en posant la question contrefactuelle<sup>7</sup> : « cela serait-il arrivé en tout état de cause, sans l'intervention de l'« agent » concerné ? ». S'agissant de l'UNESCO, l'EEI a défini l'« impact » comme une action qui :

- fait une différence pour les bénéficiaires visés et leurs partenaires, ce à quoi ils contribuent aussi ;
- a un rapport essentiel avec les grands objectifs de l'UNESCO ;
- a des chances d'être durable au lieu d'exiger une maintenance et des subventions constantes ;
- découle d'une intervention nécessaire de l'UNESCO bien que d'autres puissent probablement aussi y contribuer.

Cette définition commence à mettre en lumière certaines des difficultés rencontrées pour démontrer l'impact de l'UNESCO, en particulier la contribution des « bénéficiaires » et des partenaires aux impacts produits.

### **Saisir la contribution de l'UNESCO au changement**

31. En langage courant, avoir un impact implique qu'un intervenant comme l'UNESCO est un facteur de changement dans le monde. L'acteur exerce une influence tandis que la « cible » d'un service ou autre instrument d'orientation est relativement passive. Les notions du terme impact qui partent de cette perspective orientent l'attention vers une chaîne allant des apports aux produits, résultats et à plus long terme aux « impacts ». Cette optique de l'« impact » conduit à s'interroger sur les besoins, le déploiement des ressources, l'évaluation des produits, l'efficacité réelle de leur élaboration et les effets qui en découlent pour les « bénéficiaires ».

32. Un autre acception du terme impact part de l'hypothèse que le changement social, économique, technique et politique est rarement le fruit de l'action d'un seul agent extérieur. Lorsqu'un gouvernement reçoit des conseils, il lui faut tout d'abord décider que ceux-ci l'intéressent ; une fois qu'il les a reçus, il doit décider de la suite à leur donner et s'employer à modifier ses politiques. Les « bénéficiaires » ne sont pas passifs et les conseillers, spécialistes du renforcement des capacités et autres, peuvent tout au plus « faciliter et catalyser » le changement. Cela va dans le sens de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra ainsi que d'une large part de la réflexion axée sur le développement<sup>8</sup>.

33. L'EEI a conclu que la plupart des activités d'une institution spécialisée des Nations Unies comme l'UNESCO se comprennent mieux dans le cadre de la deuxième acception du terme impact que dans la première. C'est en effet inhérent aux cinq « fonctions » de l'UNESCO : être un « laboratoire d'idées », un « catalyseur de la coopération internationale », un « centre d'échange d'information » et un « organisme normatif » exige la participation active d'autrui. On peut faire valoir que le « renforcement des capacités » est plus proche d'un modèle « bénéficiaire » passif, mais même dans ce cas, les praticiens savent que volonté et apprentissage sont indispensables pour renforcer les capacités.

---

<sup>7</sup> Vaessen, J. (2010). Methodological and Conceptual Issues in the Evaluation of Impact in Development Cooperation. Maastricht : Datawyse brosse un tableau fondamental et actualisé des connaissances dans ce domaine.

<sup>8</sup> Helping People to Help Themselves. Université du Michigan, 2005. Cet ouvrage de David Ellerman (conseiller de Joseph Stiglitz à la Banque mondiale) en offre une bonne synthèse.

34. L'EEI a identifié de nombreux exemples de *contribution* importante de l'UNESCO aux différents niveaux de la « chaîne de valeurs » correspondant à ses cinq « fonctions » essentielles :

- *Centre d'échange d'information* : en réunissant des experts dans de nouveaux domaines de l'éthique scientifique, notamment les nanotechnologies et en publiant les actes des réunions (COMEST).
- *Laboratoire d'idées* : en modifiant les perspectives et les orientant vers le développement durable plutôt que la protection de l'environnement (MAB).
- *Organisme normatif* : les instruments normatifs concernant le patrimoine mondial et les déclarations sur la liberté de la presse sont souvent intégrés à la législation nationale (Centre du patrimoine mondial et PIDC).
- *Organisme de développement des capacités* : en élaborant des politiques globales de l'éducation (EPT) et en aidant à mettre en place un système qui améliore l'enseignement (IPE en Amérique latine).
- *Catalyseur de la coopération internationale* : en encourageant les États membres à partager des données, sur l'océan et les ressources en eau douce (COI et PHI) ainsi que la performance de l'éducation (ISU) et en réunissant des ennemis traditionnels dans un cadre technique.

35. Ces fonctions ont été spécifiées comme les rôles<sup>9</sup> de l'UNESCO et fournissent une bonne et intéressante définition. Une autre grande catégorie de contribution existe dans le domaine, de plus en plus important, des activités post-conflit et post-catastrophe, qui sont communes aux cinq « fonctions » et, de fait, potentiellement à tous les programmes. Ainsi, en œuvrant à la préservation des sites culturels en Iraq et à la reconstruction au Myanmar après les dégâts provoqués par la tornade, l'UNESCO a indubitablement apporté une contribution et eu un impact. En général, il est plus facile de démontrer l'existence d'un impact (ou son absence) dans le domaine des interventions post-conflit et post-catastrophe que dans d'autres, car la réponse est souvent à court terme.

36. Il est, pour un certain nombre de raisons, beaucoup plus difficile d'évaluer de façon systématique si les contributions plus génériques précitées méritent le nom d'impact :

- L'UNESCO n'a pas investi dans des systèmes qui identifient les impacts : la RBM et les évaluations sont essentiellement axées sur les produits, les activités et les « résultats escomptés », plutôt généraux, au niveau des axes d'action. Elles risquent de passer à côté de la « vue d'ensemble », c'est-à-dire des effets majeurs qui ne peuvent se résumer dans le cadre d'un seul axe d'action.
- Les résultats sont rarement compris dans leur contexte : les évaluations d'impacts sont particulièrement faibles aux niveaux national et sous-régional et représentent plutôt des instantanées que des évaluations sur la durée.
- L'action de l'UNESCO comporte un important volet immatériel – la réorientation des politiques, l'internalisation des normes et la contribution à la coopération internationale et à la paix peuvent être difficiles à concrétiser et à mesurer.
- Les objectifs à long terme exigent une modélisation soignée de la théorie du changement ainsi que des efforts constants de suivi et d'appréciation, ce qui rend l'évaluation d'impact complexe et coûteuse car il faut y procéder de façon sélective.

<sup>9</sup> Stratégie à moyen terme de l'UNESCO 2008-2013, document 34 C/4.



- L'UNESCO s'occupe rarement d'un seul bénéficiaire : les ministères de l'éducation eux-mêmes doivent travailler avec des écoles, des associations d'enseignants et la société civile. L'Organisation travaille avec des « systèmes » ; être efficace exige de « changer le système » et de diffuser l'innovation dans les différentes parties d'un « système cible ».

### **Contextes où l'UNESCO contribue fortement à l'impact**

37. L'impact de l'UNESCO résulte en grande partie d'efforts au niveau mondial ayant une incidence aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement. Cependant, l'analyse d'impact s'intéresse généralement à la contribution de l'UNESCO au changement dans les pays en développement et en transition, d'où l'importance accordée à une présence sur le terrain, tout en reconnaissant que certaines activités, notamment normatives et/ou l'élaboration des conventions ont lieu au Siège. À long terme, il faut résoudre ce problème car de nombreux défis du XXI<sup>e</sup> siècle concernent des pays de tous niveaux de revenus.

38. Les activités et programmes de l'UNESCO se déroulent dans un contexte : celui immédiat de l'Organisation, avec ses bureaux, son personnel, ses programmes et ses réseaux, mais aussi le contexte national et régional, le tout s'inscrivant dans l'« architecture mondiale ». L'EEI a conclu que la situation actuelle du réseau hors Siège ne peut durer et nuit à la réputation de l'UNESCO ainsi qu'à son efficacité. La « présence sur le terrain » de l'UNESCO est aussi mise en cause par les implications opérationnelles de l'évolution des Nations Unies vers la « cohérence à l'échelle du système ». Les représentants des gouvernements, le personnel de l'UNESCO et ses partenaires ont exprimé des opinions concordantes sur ce qui fait la force ou la faiblesse de l'UNESCO dans différents cadres nationaux<sup>10</sup>. Par exemple, les bureaux « forts » ont été décrits comme :

- bien gérés et dirigés ;
- dotés d'une masse critique de personnel permettant une bonne couverture des programmes/secteurs/disciplines ;
- dotés de personnel d'encadrement expérimenté – pas toujours du « personnel international » mais des experts nationaux ;
- assurant la coopération de l'ensemble de l'équipe ;
- bien intégrés dans les structures régionales ;
- travaillant bien avec les partenaires du système des Nations Unies ;
- capables de mobiliser des fonds et des ressources, notamment ceux d'instituts et de réseaux plus vastes (commissions nationales, clubs et écoles) ;
- ayant élaboré un plan national (sous-régional ou pour un groupe de pays).

39. Les bureaux inefficaces ont eux aussi été décrits de manière cohérente. Ils avaient les caractéristiques inverses : par exemple ils étaient mal gérés, travaillaient de manière dispersée, manquaient d'effectifs, avaient des relations insuffisantes avec les gouvernements et partenaires et étaient dépourvus de plans ou stratégies nationaux/sous-régionaux cohérents.

40. L'actuel réseau hors Siège semble compter davantage de bureaux inefficaces que de bureaux forts, ce qui influe bien évidemment sur la probabilité pour l'UNESCO d'avoir un « impact ». Ainsi, dans les bureaux les moins efficaces :

---

<sup>10</sup> Évaluations des bureaux hors Siège : rapport récapitulatif des résultats des évaluations. IOS/EVS/PI/49.

- les apports sont limités par l'insuffisance des ressources ;
- le manque d'effectifs implique une moindre crédibilité auprès des gouvernements et des partenaires ;
- la mauvaise prise en compte de différents programmes et disciplines nuit à l'articulation des efforts et à la capacité de réaction de l'UNESCO ;
- les activités sont moins pertinentes si elles se fondent sur des priorités générales de l'UNESCO plutôt que sur des besoins nationaux/sous-régionaux ;
- les résultats sont plutôt des activités ponctuelles de faible portée, sans suivi et ayant une faible visibilité ;
- les liens avec le réseau de l'UNESCO (y compris ses instituts) sont très limités.

41. Dans ces conditions, l'UNESCO aura une moindre influence, les résultats seront moins durables, l'impact sera réduit. Mettre l'accent sur les bureaux hors Siège soulève la question générale du « contexte ». La faculté de l'UNESCO d'apporter une contribution aux bénéficiaires à court et à long terme est non seulement fonction de ses propres ressources, de son organisation et de ses capacités, mais aussi des possibilités qui s'offrent à elle et des contraintes auxquelles elle se heurte. Parmi les facteurs contextuels qui déterminent les possibilités au niveau des pays/sous-régions, on peut citer :

- *La position des gouvernements des États membres envers l'UNESCO* : certains États membres sont particulièrement bien disposés et se tournent naturellement vers l'UNESCO pour lui demander une aide et des moyens conformes à son mandat et à ses priorités actuelles. Par exemple, la réputation de l'UNESCO lui a permis des réalisations au Myanmar et à Gaza, ce qui était impossible à d'autres institutions.
- *Le stade de développement et ses conséquences pour les « besoins »* : les États membres changent à mesure que progresse le développement. Nous avons noté que dans certains cas les besoins exprimés évoluaient rapidement : passant en Afrique des inventaires des monuments culturels à l'aide aux industries culturelles ; en Asie, de la réduction de la pauvreté générale à « atteindre les exclus » lorsque la croissance économique décollait ; dans certaines régions de l'Afrique et de l'Amérique latine, de l'éducation de base à la formation professionnelle et à l'enseignement supérieur. Les situations de post-conflit et de transition politique ouvrent aussi des possibilités. Au Brésil, par exemple, la transition vers la démocratie a suscité d'importants besoins. L'UNESCO y a répondu efficacement et de manière novatrice.
- *Proximité d'autres institutions* : certains centres sont naturellement des plaques tournantes. Les organismes des Nations Unies, organismes régionaux et autres, y compris les ONG sont nombreux. (C'est un indicateur de la décentralisation planétaire qui caractérise l'« architecture mondiale » contemporaine.) La situation de ces plaques tournantes facilite la coopération avec d'autres partenaires des Nations Unies (comme à Bangkok, New York et Panama) et avec des organisations régionales comme l'Union africaine (à Addis-Abeba) et l'Union européenne (à Bruxelles).
- *La qualité et l'indépendance des commissions nationales* : leur contribution peut être importante aussi bien pour la planification que pour la mise en œuvre des programmes mais ce potentiel ne se concrétise pas toujours. Pour cela, il leur fait disposer de ressources suffisantes, être en relation avec les pouvoirs publics tout en restant indépendantes, avoir des liens avec tous les services pertinents et nouer le dialogue avec la société civile. D'après nos observations, de nombreuses commissions nationales ne répondent pas à ces conditions : elles font en réalité partie d'un seul ministère

(généralement celui de l'éducation), ne disposent pas de ressources, n'interviennent pas dans la société civile et la rotation du personnel y est élevée.

42. La manière dont l'UNESCO optimise le potentiel ainsi à sa disposition explique le mieux comment le contexte détermine l'efficacité et, en dernière analyse, l'impact de l'Organisation. D'où l'importance d'un leadership et d'une gestion efficaces, de la planification stratégique au niveau sous-régional et à celui des pays, et d'un personnel sur le terrain expérimenté et compétent capable de coordonner l'expertise locale et de mobiliser les ressources.

43. Juger de la pertinence de l'UNESCO pour les politiques et stratégies des États membres n'est pas chose facile. Globalement, le caractère général et relativement non sélectif du processus de consultation sur le C/4 et le C/5 garantit que les priorités de l'UNESCO prennent quelque part en compte la plupart des besoins des États membres. Dans certains cas, les « obstacles » suivants ont été rencontrés :

- L'UNESCO ne dispose souvent pas de ressources suffisantes pour que ses réalisations répondent aux priorités – les fonds manquent et les bureaux sont en sous-effectif.
- Les priorités de certains États membres sont, pour de bonnes raisons, jugées moins importantes que d'autres par l'UNESCO.
- Faute d'infrastructures de base, les États membres peuvent se trouver dans l'incapacité d'assimiler l'aide à la formulation des politiques et les apports au renforcement des capacités.
- L'UNESCO est parfois mal placée pour mener un dialogue politique dans un pays donné en raison de la faiblesse des réseaux, de la commission nationale ou de la qualification insuffisante du personnel.
- D'autres « fournisseurs » (organismes des Nations Unies ou banques multilatérales de développement) sont considérés comme plus efficaces ou dotés de meilleures ressources.

### Trois discours sur l'UNESCO : « Le legs historique », « la présence » et « l'efficacité »

44. Nous avons relevé trois types de discours concernant l'UNESCO que l'on peut récapituler comme suit : le discours sur le « legs historique », le discours sur la « présence » et le discours sur l'« efficacité ».

- Le « **discours sur le legs historique** » décrit l'UNESCO comme une institution autrefois importante, qui « a fait de grandes choses dans le passé » mais est devenue « invisible » ou « a perdu de son éclat ». Ceux qui tiennent ce discours peuvent se référer à un programme historique « qui était très important pour nous il y a de nombreuses années ». Ils associent généralement l'UNESCO avec « le patrimoine mondial » et « les monuments historiques ».
- Le « **discours sur la présence** » décrit l'UNESCO comme « beaucoup plus visible » : « nous entendons beaucoup parler de son mandat et de la nécessité de respecter son rôle de chef de file ». Ce discours reconnaît qu'un changement est intervenu. Pour citer une source aux Nations Unies : « L'UNESCO est revenue d'entre les morts » mais « s'entend mieux à plaider sa cause qu'à tenir ses promesses ».
- Le « **discours sur l'efficacité** » décrit l'UNESCO comme « faisant du bon travail ». Ceux qui adhèrent à ce discours connaissent généralement bien un programme ou ont assisté à un grand événement qu'ils associent avec l'UNESCO. « C'est le chef de file des Nations Unies pour l'eau » ; « les travaux concernant la liberté de la presse ont été très

importants ». Ce discours est généralement positif vis-à-vis de l'UNESCO : ce que l'intéressé connaît de positif a tendance à faire tache d'huile.

45. Sans vouloir prétendre que les travaux de l'EEL sont « représentatifs », il convient de remarquer que le discours « sur le legs historique » et celui sur la « présence » prédominent tandis que le discours sur « l'efficacité » est relativement rare. Cette observation est confirmée par d'autres sources, notamment les évaluations d'IOS. Lorsqu'il existe, le discours sur « l'efficacité » a généralement trois origines :

- Des événements symboliques fondés sur le savoir (conférences, ateliers, campagnes, lancement d'initiatives et « années ») qui sont contemporains, pertinents, prospectifs et à la limite de la « nouvelle pensée ».
- Des activités opérationnelles liées à des principes normatifs et des idées novatrices. Selon l'une des personnes interrogées : pour être un « laboratoire d'idées », il faut prouver par l'expérimentation la validité de la théorie : avoir d'abord l'idée, puis expérimenter : créer les laboratoires puis passer à l'échelle supérieure.
- Les apports de la « communauté » élargie de l'UNESCO (instituts, réseaux d'experts, sites du patrimoine mondial et sites MAB, professeurs titulaires de chaires UNITWIN, commissions nationales, etc.), qui peuvent considérablement renforcer l'image de l'UNESCO.

46. L'importance d'un discours qui souligne l'« efficacité » de l'UNESCO ne saurait être exagérée. Il légitime l'Organisation aux yeux des gouvernements, de la société civile et du secteur privé ; ouvre des portes et mobilise des ressources ; renforce l'autorité de l'UNESCO. Si le discours dominant est moins positif, il peut conduire autrui à négliger ou sous-estimer de véritables succès. L'expérience d'autres organismes des Nations Unies qui ont subi une réforme permet de tirer des enseignements intéressants sur la manière de construire et de perpétuer un discours positif (voir ci-après).

## Conclusions

47. Quel impact l'action de l'UNESCO a-t-elle eu sur les politiques et stratégies des États membres ? Les travaux effectués sur le terrain dans le cadre de l'EEL ainsi que d'autres rapports et évaluations laissent à penser que :

- dans de nombreux domaines, la contribution de l'UNESCO correspondant à ses cinq « fonctions » est considérable et largement reconnue ;
- néanmoins, l'UNESCO est considérée comme insuffisamment performante eu égard à la contribution attendue d'elle et à son mandat ;
- le sentiment que les réalisations de l'Organisation laissent à désirer tient partiellement à une mauvaise compréhension de son impact, mettant trop l'accent sur ce que l'UNESCO peut et devrait accomplir par elle-même. Lorsqu'il s'agit de « faciliter et catalyser le changement », ses carences sont moindres ;
- beaucoup de conditions indispensables à l'efficacité sont connues – elles tiennent partiellement au contexte, c'est-à-dire qu'elles sont déterminées par des facteurs externes à l'UNESCO, mais beaucoup d'autres sont internes et découlent de choix stratégiques, de gestion et de personnel effectués par l'UNESCO ;
- les discours dominants concernant l'UNESCO ne mettent pas l'accent sur son « efficacité » : c'est important et développer véritablement (c'est-à-dire pas uniquement

grâce aux relations publiques) un discours plus positif sur l'UNESCO aurait des conséquences favorables ;

- bien que l'UNESCO n'ait pas suffisamment investi dans des évaluations capables de cerner les « impacts », il y a des limites à la rentabilité probable d'un très gros investissement dans des approches de l'évaluation axée sur l'impact. L'essentiel est d'adopter de meilleures méthodes d'évaluation, orientées vers le changement et assorties d'un certain suivi à long terme.

48. Comment l'UNESCO devrait-elle se positionner pour avoir un impact ? La discussion qui précède laisse à penser que :

- la nature de la présence de l'UNESCO sur le terrain et son mode d'organisation et de gestion sont des facteurs déterminants pour qu'elle ait un impact. Améliorer les effectifs, les ressources, la planification et le leadership et pouvoir compter sur des commissions nationales ainsi que sur d'autres partenariats solides et indépendants renforcera l'impact de l'UNESCO ;
- la situation géographique compte aussi : si l'UNESCO est bien représentée et dispose de personnel dans des « plaques tournantes » hébergeant d'autres organismes des Nations Unies ainsi que d'autres centres régionaux, assurer la coordination, établir des partenariats et veiller à ce que ses propres plans reflètent des priorités régionales et sous-régionales plus larges lui semblera plus facile ;
- l'UNESCO doit créer les conditions favorables à un nouveau discours sur l'« efficacité ». Il ne suffit pas de s'attaquer au problème du manque de visibilité de l'Organisation, il faut aussi opérer un recentrage stratégique sur des priorités essentielles ; assurer une plus grande cohérence entre activités opérationnelles et travail normatif et exploiter tous les atouts de l'UNESCO (instituts, réseaux, sites, professeurs titulaires de chaires UNITWIN, commissions nationales, etc.) pour faire réellement mieux comprendre ses nombreuses contributions.

#### **4. L'UNESCO AU SEIN DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES**

##### **Introduction**

49. L'EEI avait pour mandat d'examiner le rôle et la contribution de l'UNESCO en tant qu'élément du système des Nations Unies, par exemple :

- La « niche et l'avantage comparatif » de l'UNESCO ainsi que d'autres « domaines éventuels où l'UNESCO pourrait apporter une valeur ajoutée ».
- Dans quelle mesure « la stratégie et les programmes de l'UNESCO contribuent-ils aux objectifs et aux buts des Nations Unies, y compris à la réforme du système » ?
- « Quelles dispositions ont été prises pour améliorer la complémentarité avec d'autres organismes des Nations Unies et d'autres organisations internationales » ?

##### **Les opportunités de la réforme des Nations Unies**

50. Le processus de création de l'UNESCO s'est déroulé parallèlement à la création de l'Organisation des Nations Unies. L'UNESCO et les autres institutions spécialisées n'ont guère de comptes à rendre à l'ONU dont l'organigramme les décrit comme des « organisations autonomes travaillant avec l'ONU et les unes avec les autres ». On évoque depuis au moins 1997 la nécessité d'une réforme des Nations Unies, en mettant l'accent sur « la paix et la sécurité » – en particulier la

question de l'appartenance au Conseil de sécurité – mais en insistant aussi de plus en plus sur le travail des Nations Unies dans le domaine du développement et de l'aide humanitaire. La publication du rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies, « Unis dans l'action », a conféré une place beaucoup plus importante aux Nations Unies dans « l'architecture mondiale » qui concerne directement l'UNESCO<sup>11</sup>.

51. Les relations avec d'autres organismes du système des Nations Unies ne sont pas unitaires. Il existe une affinité naturelle entre l'UNESCO et les institutions spécialisées ; cette affinité est moindre avec les fonds et les programmes. En même temps, concernant les bureaux les plus solides, la plupart des organismes des Nations Unies (y compris les fonds et les programmes) ont généralement une image positive du mandat et de la vocation de l'UNESCO. L'UNESCO a saisi les occasions offertes par le processus de réforme et ses partenaires considèrent qu'elle participe de façon active au processus de « cohérence » du système des Nations Unies. Cela a déjà eu un effet positif sur l'UNESCO à bien des égards, par exemple :

- Intensification du travail conjoint avec d'autres organismes des Nations Unies.
- Ouverture de nouvelles possibilités de financement.
- Révision des règles du PNUAD pour y intégrer éventuellement le travail de l'UNESCO.
- Début d'harmonisation des pratiques de fonctionnement à travers tout le système des Nations Unies.
- Reconnaissance du statut d'« agence non résidente » et ajustements à cet effet.

52. Les nouvelles opportunités qu'offre l'expérience récente du système des Nations Unies font ressortir les forces de l'UNESCO :

- Maintien de la pertinence de l'Organisation et acceptation du fait que la culture, les sciences et l'éducation sont essentielles pour le développement.
- Capacités des instituts et bureaux hors Siège les plus solides.
- Possibilité d'organiser des initiatives intergouvernementales.
- Haut niveau de renforcement des capacités, encore qu'inégalement réparti.

53. Il est aussi apparu des faiblesses qui limitent la capacité de l'UNESCO à contribuer à la réforme des Nations Unies. L'attitude plutôt favorable exprimée à l'égard de l'UNESCO ne va pas sans frustrations :

- L'UNESCO doit se centrer sur « les grandes questions » et se positionner de façon stratégique – elle ne peut prétendre être compétente dans tous les domaines.
- Lorsque l'UNESCO est chef de file, elle doit remplir ce rôle.
- Dans les domaines où l'UNESCO n'est pas performante, elle laisse la place à d'autres. L'UNESCO a perdu de nombreuses occasions.
- On attend de l'UNESCO qu'elle apporte un leadership intellectuel au système des Nations Unies.

<sup>11</sup> UN 9/11 2006. Unis dans l'action. Rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies.

- L'UNESCO met l'accent sur son programme et sa stratégie – mais c'est désormais le pays qui choisit. Mettre toutes les priorités de l'Organisation dans le PNUAD ne tient pas compte de ce fait.
- Il y a un manque de personnel qualifié et d'encadrement. Il faut un degré élevé de compétences pour travailler dans le contexte d'« Unis dans l'action » ou avec les autres institutions.
- L'UNESCO est bien représentée au CCS et dans les organes apparentés : ses représentants sont bien préparés mais font preuve de conservatisme – protégeant les priorités et les pratiques de l'UNESCO.
- L'UNESCO est une petite organisation, avec peu de ressources. Son action est régie par les limites de son budget.
- L'UNESCO est hiérarchique et trop centralisée. On constate une réticence de la part du Siège à déléguer aux bureaux décentralisés.
- Il y a une mauvaise coordination au Siège, ainsi qu'entre le Siège et les bureaux hors Siège et les instituts, compromettant la solution des problèmes « sur le terrain ».
- L'UNESCO préfère travailler de façon isolée plutôt qu'en partenariat – « Au lieu d'offrir des concours techniques complémentaires qui exigeraient de travailler ensemble, ils préfèrent partager le territoire ».

54. De façon générale, ces commentaires sont conformes à ce qui émane d'autres sources d'information – indiquant la nécessité pour l'UNESCO de cibler ses priorités, de s'acquitter efficacement de ce qu'elle fait, d'adapter son administration et sa gestion, d'investir en personnel de qualité et d'améliorer ses capacités en matière de partenariat. Ce sont des thèmes récurrents dans toute l'analyse de l'EEI.

#### **« Niche », « avantage comparatif » et spécialisation**

55. Le mandat de l'évaluation manifeste le souci sous-jacent d'identifier ce que l'UNESCO fait bien par rapport à d'autres organismes des Nations Unies. C'est une question raisonnable, mais le recours à la logique de « l'avantage comparatif » ne va pas sans problèmes. Il s'agit en effet d'un terme technique précis utilisé en économie et qui implique certains principes. L'avantage comparatif postule que même lorsqu'un fournisseur produit plus d'un produit ou service à un coût d'opportunité inférieur à celui d'un concurrent, il reste avantageux pour ce fournisseur de se spécialiser dans les biens ou services dont le coût d'opportunité est inférieur à celui de ses concurrents. Cette théorie bien connue suppose pour la démonstration que (a) les marchés sont parfaits – il peut y avoir concurrence loyale entre différents fournisseurs ; (b) il existe une unité de mesure commune (par exemple la proportion du coût de la main-d'œuvre dans les prix mondiaux) pour pouvoir juger les efficacités relatives et (c) le capital nécessaire à la production est relativement immobile. Nous ne sommes pas certains que ces conditions soient applicables.

56. Il est préférable d'avoir recours à d'autres concepts pour justifier la spécialisation et l'efficacité : par exemple l'examen des forces et des faiblesses ; la gestion des alliances dans les chaînes de valeur ; la complémentarité et la concurrence dans les partenariats ; et la spécialisation flexible comme contribution à l'efficacité. Il est toutefois possible d'utiliser la notion d'avantage comparatif comme métaphore un peu floue – une appellation non rigoureuse correspondant à l'idée de « faire quelque chose mieux ». On peut illustrer la difficulté que pose l'utilisation de l'avantage comparatif par les exemples suivants tirés tant d'une étude des évaluations des OSP réalisée à la demande d'IOS que d'entretiens menés par l'équipe chargée de l'EEI. Nous avons pu constater que l'avantage comparatif était décrit de manières différentes :

- *Le mandat de l'UNESCO* – par exemple nous avons un mandat dans les domaines de l'éducation, de la science et de la culture, c'est l'avantage comparatif de l'UNESCO.
- *Le lien entre activités normatives et opérationnelles* – par exemple la science au service du développement durable ou la promotion de la diversité culturelle, c'est l'avantage comparatif de l'UNESCO.
- *Le rôle de chef de file de l'UNESCO* – par exemple l'UNESCO est l'institution chef de file pour l'EPT, c'est l'avantage comparatif de l'UNESCO.
- *Quelque chose que l'UNESCO fait bien* – par exemple nous nous sommes fait une réputation dans le domaine de la recherche hydrologique, de l'éthique scientifique et du patrimoine mondial, c'est l'avantage comparatif de l'UNESCO.
- *Ce que les autres ne font pas ou ne sont pas mandatés pour faire* – par exemple la culture relève uniquement de l'UNESCO, et c'est donc l'avantage comparatif de l'UNESCO.
- *Le fait de couvrir différents secteurs et disciplines* – par exemple l'UNESCO peut travailler de façon transsectorielle et transdisciplinaire.
- *Le « pouvoir fédérateur »* par exemple la possibilité de réunir des réseaux de scientifiques et d'experts, c'est cela l'avantage comparatif de l'UNESCO.
- *Faire partie des Nations Unies* – par exemple en tant qu'institution des Nations Unies nous pouvons agir comme « intermédiaire désintéressé », c'est l'avantage comparatif de l'UNESCO.

57. Ces éléments, tout en ayant un rapport un peu flou avec l'avantage comparatif, donnent des indications utiles sur les différentes perceptions des points forts de l'UNESCO. Ils donnent à penser que l'UNESCO a besoin d'une *combinaison* de qualité. Détenir un mandat n'est pas suffisant si l'UNESCO ne remplit pas ce mandat ; se voir officiellement conférer un rôle de chef de file par l'Assemblée générale n'est pas la même chose qu'exercer ce rôle ; et disposer de nombreux programmes, secteurs et disciplines n'est pas suffisant si l'UNESCO ne franchit pas les frontières des disciplines quand cela est nécessaire. Dans le contexte des Nations Unies, il faut aussi tenir compte de la complémentarité avec ce qu'offrent d'autres organismes, ainsi que des priorités des États membres.

58. L'EEI a examiné ces points forts à la lumière des cinq « fonctions » de l'UNESCO dans l'ensemble des évaluations des objectifs stratégiques de programme. Là encore, les définitions varient mais, de façon générale, les évaluations accordent systématiquement un classement élevé aux fonctions de « catalyseur pour la coopération internationale » et de « centre d'échange d'information », les fonctions de « laboratoire d'idées » ou d'« organisme normatif » étant moins bien classées. Cela cadre avec l'idée assez répandue selon laquelle l'UNESCO n'est plus une « source d'idées nouvelles » autant qu'elle l'était par le passé.

### **Implications de la réforme des Nations Unies**

59. Les Nations Unies exercent d'ores et déjà une influence sur les choix de l'UNESCO ; dans certains scénarios d'avenir cette influence pourrait devenir encore plus forte. Bien qu'il ne soit pas possible de prédire l'avenir, il existe cependant deux séries de dynamiques importantes :

- *Première dynamique : l'équilibre entre les quatre axes du travail des Nations Unies* : L'équilibre en train de se dessiner entre paix et sécurité, développement et réduction de la pauvreté, durabilité de l'environnement et aide humanitaire n'est pas encore prévisible. Pour certains, le travail humanitaire et les activités en situation de post-conflit et post-



catastrophe pourraient devenir un élément central de l'action des Nations Unies, les institutions de Bretton Woods se consacrant à de nombreuses activités de développement. Cette dynamique s'inscrit dans un scénario plus général qui prévoit un risque croissant de catastrophes et de conflits tant naturels que d'origine humaine. Ce scénario anticipe aussi sur les résultats du débat d'après 2015 sur les OMD. Les premières phases de ce débat donnent à penser qu'une option consisterait pour les Nations Unies à mettre en place en Afrique subsaharienne des priorités et des structures différentes de celles du reste du monde. Une évolution vers une combinaison d'« édification de la paix » et de rôle humanitaire renforcé mettant moins l'accent sur le travail de développement en dehors de l'Afrique aurait des implications pour l'UNESCO.

- *Deuxième dynamique : profondeur et ampleur de l'intégration opérationnelle* : depuis Dag Hammarskjöld jusqu'à Boutros Ghali et Kofi Annan, les secrétaires généraux ont proposé une rationalisation/intégration des activités du système des Nations Unies, mais la plupart des propositions n'ont pas eu les résultats recherchés. À l'origine, les propositions d'« Unis dans l'action » visaient des objectifs beaucoup plus fondamentaux que les huit projets pilotes tels qu'ils se sont concrétisés. Par exemple, la rationalisation du chevauchement entre les mandats, la gouvernance et le financement devaient être des questions abordées dans « Unis dans l'action », mais ce n'a pas été le cas. Au lieu de cela, la deuxième version d'« Un plan unique » a mis l'accent sur le processus et les procédures. De l'avis de certains, cette dilution s'est produite à la suite de l'intégration des institutions spécialisées et des comités exécutifs dans le processus de réforme. Il apparaît toutefois que parmi les comités exécutifs certains préféreraient limiter la portée d'« Unis dans l'action » – en maintenant par exemple des liens directs entre organisations et gouvernements et en gardant des programmes séparés (une programmation conjointe et non des programmes conjoints).

60. On peut envisager les scénarios suivants, en fonction de l'évolution des différentes dynamiques :

- Une montée en puissance des activités en situation de post-crise et de post-catastrophe en lien étroit avec une vision élargie de la « consolidation de la paix » qui pourrait inclure un grand nombre des compétences de base de l'UNESCO. Cela permettrait un approfondissement et un élargissement du travail de l'UNESCO dans les situations de post-crise et de post-catastrophe, peut-être aux dépens d'autres programmes.
- Un renforcement du rôle de développement des « services de base » ou de « filet de sécurité » (c'est-à-dire une concentration sur les besoins fondamentaux là où l'on peut démontrer qu'il est possible de « faire la différence »). Un tel scénario ne serait probablement pas favorable à l'UNESCO car il privilégierait les compétences des comités exécutifs et des fonds mondiaux.
- Une place prépondérante donnée à la viabilité de l'environnement, qui une fois encore ne favoriserait que certains éléments de l'UNESCO, et qui serait d'autant plus importante qu'elle pourrait s'accompagner de changements aux niveaux des mesures incitatives et du financement.
- La généralisation d'« Unis dans l'action » à la plupart des pays sinon à tous. Cela intensifierait le travail conjoint avec d'autres organismes des Nations Unies, accélérant le rythme auquel l'UNESCO pourrait adopter de « bonnes pratiques » en matière de procédures et de processus, en appliquant les principes d'« Unis dans l'action » dans la plupart des pays sinon dans tous.

61. Ce scénario (a) offrirait à l'UNESCO de nombreuses opportunités nouvelles, tant opérationnelles que normatives ; et (b) déplacerait à un autre niveau les exigences de planification et de programmation pour l'UNESCO (et les autres organismes des Nations Unies) – cette fonction

étant désormais partagée au niveau des Nations Unies. Un tel scénario pourrait aussi résoudre en partie les problèmes de chevauchement entre mandats. Même s'il n'existe pas de scénario particulier bien défini, il semble probable que les principes d'« Unis dans l'action » deviendront rapidement la norme là où le travail de développement fondé sur le modèle du PNUAD restera important<sup>12</sup>.

### Réforme des Nations Unies et présence sur le terrain

62. La réforme des Nations Unies place l'UNESCO face à de nouveaux défis pour trouver un équilibre entre le Siège et les unités hors Siège. Travailler avec d'autres collègues des Nations Unies, avoir la responsabilité de programmes et de budgets sensiblement plus importants, se recentrer sur les priorités des pays, tout cela exige davantage de la part des membres du personnel travaillant hors Siège et de leurs responsables<sup>13</sup>. Selon certains, la participation au PNUAD risque d'entraîner l'UNESCO vers un rôle conventionnel d'agence de développement. Pour réaliser les Objectifs de développement convenus au niveau international (IADG) et répondre aux priorités des gouvernements l'UNESCO doit se concentrer sur les besoins nationaux et renforcer sa présence dans les pays. Beaucoup de fonctionnaires des Nations Unies que nous avons interrogés semblaient considérer cela comme « allant de soi ». Ces pressions sont accentuées par l'existence de nouvelles ressources de financement décentralisées, telles que les fonds d'affectation spéciale multidonateurs et le soutien budgétaire. Reste à savoir si le renforcement du réseau de bureaux hors Siège ne risque pas d'affaiblir les fonctions normatives et d'édification de la paix aux niveaux régional et mondial.

63. La conclusion de l'EEI est que ces risques peuvent être évités, tout dépendant de la manière dont on aborde la participation au PNUAD. Le modèle qui correspondrait le mieux aux principes d'« Unis dans l'action » (dont nous pensons qu'ils deviendront la norme) serait le suivant :

- L'UNESCO gagnerait à disposer d'un nombre plus restreint de bureaux et d'antennes plus compétents, bien dotés et polyvalents (multidisciplinaires), aux niveaux tant régional que sous-régional. Cela est nécessaire pour soutenir le renforcement des capacités, améliorer la crédibilité de l'UNESCO et garantir l'accès aux ressources.
- Cette présence sur le terrain doit s'accompagner de responsabilités mondiales, régionales et nationales – contribuant aux activités normatives et opérationnelles ; cela suppose une décentralisation fonctionnelle et un redéploiement des postes.
- Les deux éléments énoncés ci-dessus impliquent des transferts continus de personnel et de postes du Siège au hors Siège – ou au minimum un volant de personnel beaucoup plus mobile, de telle sorte que chacun effectuerait une partie importante de sa carrière loin de Paris.
- Il sera important d'intégrer la pratique normative et opérationnelle en démontrant, peut-être dans le cadre de mécanismes « pilotes », comment les normes internationales peuvent être mises en œuvre, contextualisées et généralisées. Un tel apprentissage par la pratique est sensiblement différent du « soutien » traditionnel.
- Si le modèle du PNUAD, basé sur le pays, possède des avantages manifestes pour l'UNESCO, un alignement régional avec les organisations onusiennes à vocation régionale, notamment les commissions économiques régionales, pourrait offrir un meilleur cadre à moyen terme.

<sup>12</sup> Trente-huitième conférence sur les questions se posant aux Nations Unies (United Nations Issues Conference), 2007. Delivering Coherence: Next Steps for a Unified United Nations System.

<sup>13</sup> Delivering as One: Lessons Learned from Pilot Countries (Unis dans l'action : leçons tirées de l'expérience des pays pilotes) juin 2009. Groupes de travail du Bureau des Nations Unies pour le développement dans neuf pays.

64. Une telle approche comporte des défis tant pour le Secrétariat que pour 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 (comme les bureaux d'éducation régionaux) ; une conception et une gestion radicalement différente des ressources humaines, le renforcement des capacités de planification et de gestion autonome aux niveaux régional et sous-régional, une plus grande mobilisation des capacités nationales, notamment dans les pays émergents à revenu intermédiaire ; et de nouvelles façons de travailler avec les partenaires. 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.

### **Réforme des organismes des Nations Unies**

65. Parallèlement à la réforme d'ensemble du système, un grand nombre d'institutions spécialisées, de fonds et de programmes des Nations Unies se sont engagés dans un « processus de réforme » vigoureux ces dix dernières années, c'est le cas par exemple de l'OMS, du PNUD, de l'UNICEF, de l'ONUSIDA, du PAM et de la FAO. Ces processus s'accompagnent souvent d'évaluations d'ensemble des organismes – évaluations beaucoup plus approfondies que ne l'est l'EEI. Parmi les « enseignements » à tirer de ces processus on peut citer :

- La nécessité de réduire le nombre des différents objectifs, priorités et activités : les mots clés sont priorités et positionnement stratégiques (par exemple à l'OMS) et, lors du commencement d'un processus, « faire une chose et la faire bien » (par exemple à l'UNICEF).
- Une plus grande attention portée à la qualité du personnel, passant par un meilleur recrutement, des changements de contrats, et un investissement accru en matière de perfectionnement du personnel (par exemple à l'UNICEF).
- Les faiblesses du travail intersectoriel : l'expression « travailler en vase clos » est récurrente (par exemple à la FAO).
- Le vœu des conseils et des donateurs d'être associés au suivi de la réforme et du processus d'évaluation (par exemple à l'UNICEF et à la FAO).
- La nécessité d'éviter la « microgestion » tout en renforçant le contrôle exercé par les organes directeurs – en général grâce à une hiérarchisation plus claire des priorités et une plus grande transparence (à l'UNICEF et à la FAO).
- Réduire la bureaucratie, « encourager la prise de risques » et la capacité d'adaptation au changement (par exemple au PNUD) et améliorer la « gestion des risques » (par exemple à l'UNICEF).
- Mettre en place des « équipes de gestion du changement » pour assurer le suivi et la mise en œuvre (par exemple à l'ONUSIDA et à l'UNICEF).
- Nécessité d'améliorer la gestion des ressources extrabudgétaires (par exemple à l'OMS).

66. Il existe de nombreux points communs entre ces exercices et la situation actuelle de l'UNESCO :

- Pratiquement tous ces exercices se déroulent dans le contexte de l'architecture mondiale en mutation, contexte marqué par des défis et des risques nouveaux, des faiblesses au niveau de la gouvernance, une modification de la composition de l'APD liée aux nouvelles préférences des donateurs et aux nouveaux fonds mondiaux, et les exigences d'une plus grande intégration du système des Nations Unies.

- Certains de ces exercices résultent d'une crise, mais la plupart ont été anticipés, et sont nés du besoin de créer des organisations qui sachent mieux s'adapter au changement, partant de l'hypothèse qu'à l'avenir les exigences risquent d'être encore plus fortes qu'elles ne le sont aujourd'hui.
- Toutes les « réformes » ont mis l'accent sur les liens entre le monde interne et l'environnement extérieur des organisations, partant du principe que pour faire face aux nouveaux défis extérieurs il faut des changements internes aux niveaux de la gestion, du personnel, de la culture et de la gouvernance.
- Le contenu spécifique des changements nécessaires fait écho à ce que l'on constate à l'UNESCO, par exemple des comportements en vase clos dans les départements, un manque de synergie entre les différents éléments de l'Organisation, des activités fragmentées et non ciblées ainsi que des problèmes de coordination entre le Siège et le hors Siège.
- Tous ces exercices ont débouché sur de vastes programmes de changement qui ont associé les secrétariats et les conseils au suivi et à la mise en œuvre de priorités et systèmes nouveaux pendant plusieurs années, parfois par « vagues » successives de réforme.

## Conclusions

67. Il n'est pas facile de définir précisément ce que l'UNESCO a d'unique dans le système des Nations Unies. L'UNESCO a de nombreuses forces et « réservoirs de capacité » mais elle a aussi des faiblesses, et ses priorités ne correspondent pas toujours à celles des États membres. Du point de vue des Nations Unies aussi bien que du point de vue de l'« impact », la réalité la plus frappante est l'absence d'orientation constatée. L'implication de cela étant que tous les programmes devraient être évalués selon des critères composites qui permettraient d'apprécier non seulement la capacité du programme mais aussi la complémentarité avec d'autres organes des Nations Unies et avec les besoins des États membres. Nous insistons sur la complémentarité car dans le système en évolution des Nations Unies, c'est moins la question de la concurrence que celle de la complémentarité avec d'autres organismes qui risque de poser problème. Travailler de façon complémentaire est primordial ; cela souligne une fois encore l'importance des compétences en matière de partenariat.

68. En dépit des faiblesses et des limitations constatées, les personnes que nous avons interrogées affirment l'importance de la vocation de l'UNESCO et de sa contribution aux objectifs des Nations Unies. Elles expriment cependant la crainte que si l'UNESCO ne répond pas aux attentes, les chances de réaliser les objectifs des Nations Unies s'en trouvent amoindries. L'UNESCO est perçue comme une organisation participant avec enthousiasme et compétence au mécanisme du GNUD et au processus de réforme des Nations Unies. Mais certains sont sceptiques quant à ses motifs. On craint que l'UNESCO ne soit mue par la recherche de fonds et qu'elle ne parte de ses programmes et priorités, plutôt que de ceux des États membres. Il est fait état de difficultés concernant la capacité d'exécution de l'UNESCO, ces difficultés tenant aux faiblesses de l'Organisation du point de vue de sa présence hors Siège et du manque de liaison et de coordination au Siège, et entre le Siège et le hors Siège.

69. La conclusion de l'EEI est qu'il est possible de faire face à ces difficultés à condition de tirer les leçons de l'expérience du PNUAD et d'autres éléments du processus de réforme, et d'y donner suite. L'examen des processus de réforme et des évaluations d'autres organismes des Nations Unies montre clairement que bon nombre d'entre eux ont rencontré des problèmes semblables à ceux de l'UNESCO. Les améliorations naissent d'un effort soutenu pour mener à bien une réforme. L'UNESCO continuera à tirer avantage d'une participation active au processus de réforme des Nations Unies, au mécanisme du GNUD et à la planification du PNUAD basée sur le pays – sans oublier les opportunités de ressources que représente la participation au PNUAD. La réforme des

Nations Unies a mis en place un cadre nécessaire pour améliorer la complémentarité. La participation au mécanisme du GNUD (CCS, HLCP, etc.) et aux groupes de travail interinstitutions (par exemple sur le statut d'agence non résidente et le recouvrement des coûts) a déjà eu des effets bénéfiques pour l'UNESCO. Le système des Nations Unies, plus vaste, offre un riche terrain d'apprentissage qui permet à l'UNESCO d'aligner ses pratiques sur celles d'autres organismes des Nations Unies et ce faisant de « passer au niveau supérieur ». Par ailleurs, quel que soit le scénario qui se dégage pour l'avenir des Nations Unies, un engagement actif de l'UNESCO aux côtés des institutions spécialisées renforcera la possibilité qu'auront celles-ci de continuer à jouer un rôle.

## **5. ORGANES DIRECTEURS ET SECRÉTARIAT**

### **Introduction**

70. L'EEI a notamment pour objet d'étudier la « répartition des compétences entre les organes directeurs et le Secrétariat » ; elle pose en outre d'autres questions :

- Dans quelle mesure la « répartition actuelle des rôles et responsabilités entre les organes directeurs et le Secrétariat est-elle optimale » ?
- Quels ajustements pourraient être apportés aux structures existantes « pour améliorer l'efficacité et l'efficacité de l'action de l'UNESCO » ?

71. Pour évaluer la gouvernance, il faut des critères de « bonne » gouvernance, à savoir, par exemple, la légitimité, la transparence, la représentativité, la diversité, l'efficacité et l'efficacité. Aux fins de la présente évaluation, « gouvernance » s'entend de l'exercice de l'autorité politique nécessaire pour conduire l'Organisation, donner une orientation stratégique, fixer des priorités et allouer des ressources. L'EEI n'a que partiellement évalué la gouvernance de l'UNESCO car elle s'est concentrée sur le mandat qui lui a été confié.

### **Comparaison avec d'autres agences des Nations Unies**

72. Des études comparées de la gouvernance<sup>14</sup> au sein du système des Nations Unies ont analysé dans quelle mesure les organes directeurs étaient à même de jouer leur rôle de contrepois politique, de contrôle des performances (obligation redditionnelle), de forum démocratique et de penseur stratégique. La conjugaison des forces et des faiblesses institutionnelles associées à ces quatre rôles a permis d'identifier trois modèles de gouvernance : « déléguer et contrôler », « représentation directe » et « supervision par les mandants ».

73. Les institutions financières internationales utilisent le modèle « déléguer et contrôler » selon lequel le pouvoir et la représentation sont délégués à un conseil exécutif relativement restreint qui exerce un contrôle étroit sur les activités institutionnelles ; le principal responsable est également Président du Conseil et la prise des décisions repose sur un système de vote pondéré. Dans les institutions financières internationales, ce modèle assure au Conseil un contrepois politique important et il garantit aux parties prenantes un contrôle sur l'utilisation des ressources. Toutefois, ceci se fait au détriment de la capacité du Conseil d'agir comme un « forum démocratique » et un « penseur stratégique ».

74. La BEI, la BRI et l'OCDE appliquent le modèle de la « représentation directe » selon lequel tous les membres sont représentés directement et sur un pied d'égalité au conseil exécutif ; leur système de vote repose sur le principe « une nation, une voix » ou sur celui de la double majorité. C'est le principal responsable qui préside généralement les réunions du Conseil. D'après ce modèle, le rôle de contrepois politique est plus modeste mais les Conseils sont mieux armés pour

---

<sup>14</sup> FMI (2008), La gouvernance du FMI : Évaluation ; Perez del Castillo, P. (2009) Governance of the GEF. OPS4 Technical Document.

la réflexion stratégique et l'obligation redditionnelle, et leur rôle de forum démocratique est très affirmé.

75. Le modèle de la « supervision par les mandants » est utilisé par la plupart des institutions spécialisées ainsi que par le PNUD, l'UNICEF et le FEM et correspond également à ce qui prévaut à l'UNESCO. Les États membres sont représentés par leurs mandants et délèguent leurs pouvoirs à un conseil exécutif non plénier. Les décisions sont généralement prises sur la base du principe « une nation, une voix ». Ce modèle s'avère très performant pour la fonction de forum démocratique, moyen pour la fonction d'obligation redditionnelle et médiocre pour celles de contreponds politique et de penseur stratégique. Ces inconvénients se trouvent renforcés si les gouvernements surveillent de près leurs représentants et s'il n'est pas requis des membres du Conseil qu'ils aient une spécialisation.

76. Des évaluations réalisées dans le passé ont conclu que les niveaux de performance dans les quatre différents rôles dépendaient des caractéristiques structurelles du Conseil. Ainsi, un conseil dont la composition est importante par rapport au nombre total de membres de l'Organisation est mieux à même de jouer son rôle de forum démocratique mais, parallèlement, la qualité des relations entre les membres et l'efficacité des processus de décision tendent à être moindres. De même, la représentation multipays et le système de pondération des voix donnent de moins bons résultats que la représentation par pays et que le système « une nation, une voix » pour la fonction de forum démocratique ; enfin, la fusion des fonctions de principal responsable et de président du conseil brouille les lignes de responsabilité de chacun et nuit à la crédibilité des conseils dans la fonction qui consiste à rendre des comptes<sup>15</sup>. Il ressort de ce qui précède que :

- la gouvernance de l'UNESCO, comme celle d'autres agences spécialisées, est plus efficace pour la représentation démocratique que pour d'autres fonctions ;
- l'UNESCO doit choisir entre modifier sa gouvernance à travers des amendements constitutionnels fondamentaux et apporter des améliorations plus modestes à l'intérieur du cadre actuel ;
- si chaque modèle présente des avantages et des inconvénients qui lui sont propres, il est possible d'apporter des améliorations à l'intérieur de chaque modèle, quel qu'il soit.

77. En 2005, un groupe de travail *ad hoc* de la Conférence générale<sup>16</sup> a préconisé de réduire le nombre de membres du Conseil exécutif afin d'améliorer l'efficacité mais cette proposition, qui aurait affaibli la représentation démocratique, est restée sans suite. L'EEI est favorable à ce qu'on trouve les moyens d'améliorer le modèle actuel de gouvernance – par exemple en rationalisant, en améliorant le contrôle stratégique et en remédiant à d'autres points faibles, sans renoncer aux avantages que représente le modèle existant de « supervision par les mandants ».

### Répartition des compétences

78. L'Acte constitutif de l'UNESCO répartit les responsabilités en matière de gouvernance entre la Conférence générale, le Conseil exécutif et le Secrétariat. La Conférence générale « détermine l'orientation et la ligne de conduite générale de l'Organisation », « convoque [...] des conférences internationales [...] sur l'éducation, les sciences, les humanités », produit des recommandations et des conventions internationales, « reçoit et examine les rapports qui sont adressés à l'Organisation par les États membres sur la suite donnée aux recommandations et conventions » et « élit les membres du Conseil exécutif [et] nomme le Directeur général sur proposition du Conseil exécutif ».

<sup>15</sup> La section 4 de l'annexe présente un résumé des structures de gouvernance d'autres institutions spécialisées.

<sup>16</sup> 2005, Groupe de travail *ad hoc* présidé par le Président de la Conférence générale (171 EX/16).

79. Parallèlement, le Conseil exécutif est chargé de préparer l'ordre du jour des sessions de la Conférence générale et d'étudier « le programme de travail de l'Organisation ainsi que les prévisions budgétaires correspondants ». En outre, le Conseil exécutif est responsable de l'exécution du programme adopté par la Conférence générale et « prend toutes les dispositions utiles en vue d'assurer l'exécution efficace et rationnelle du programme par le Directeur général ».

80. Le Directeur général, proposé par le Conseil exécutif et nommé par la Conférence générale, « formule des propositions en vue des mesures à prendre par la Conférence et le Conseil » et « prépare, afin de le soumettre au Conseil, un projet de programme de travail pour l'Organisation, accompagné des prévisions budgétaires correspondantes ». De même, le Directeur général « établit et communique aux États membres et au Conseil exécutif des rapports périodiques sur l'activité de l'Organisation ». Par conséquent, le Directeur général établit le Projet de programme et de budget qui, après avoir été examiné et amendé par le Conseil exécutif, est adopté par la Conférence générale. Une fois le programme de travail approuvé, le Secrétariat veille à son exécution.

81. Dans ce contexte, la « répartition des compétences » ou des responsabilités est un ensemble complexe d'obligations mutuelles. La « répartition » des compétences entre les organes directeurs et le Secrétariat est mise en évidence de façon explicite. Pourtant, il semble ressortir de précédents rapports et évaluations de la gouvernance de l'UNESCO<sup>17</sup> que la répartition des compétences entre les organes directeurs et le Secrétariat s'inscrit dans une ambiguïté plus générale des rôles qui a été soulignée dans le passé lors de débats de la Conférence générale.

82. L'EEI a identifié trois problèmes de gouvernance :

- *Chevauchement d'activités* : il arrive que les organes existants aient des activités qui se recoupent et risquent de faire double emploi. On observe un chevauchement d'activités entre le Conseil exécutif et ses organes subsidiaires, entre le Conseil exécutif et la Conférence générale et entre le Conseil exécutif et le Secrétariat.
- *Déconnexion* : c'est le contraire du chevauchement : les fonctions n'étant pas toujours claires, des activités et des tâches risquent d'être subitement interrompues et de ne pas recevoir une attention suffisante.
- *Glissement de responsabilité* : c'est ce qui se produit lorsqu'un « organe » empiète sur le territoire d'un autre : le Conseil élabore des politiques à la place de la Conférence générale, ou celle-ci surveille l'exécution du programme. Il en va de même lorsque le Secrétariat fixe des priorités et que les organes directeurs font de la « microgestion ». Une analyse des décisions du Conseil a montré qu'environ 9 % des décisions concernent la gestion de l'Organisation et pas moins de 38 % comportent au moins un élément de gestion.

83. Ces trois « problèmes » tiennent tous à l'absence de mécanisme bien défini d'obligation redditionnelle. L'expérience d'autres agences montre que le sentiment d'être insuffisamment informé et la méfiance qui en résulte peuvent disparaître lorsque les activités se limitent à la réalisation de quelques priorités et objectifs communs, clairs et censés ; mais c'est surtout le cas lorsqu'un cadre bien précis fixe des limites à ce qu'on peut demander à tel ou tel organe et définit en même temps le niveau minimum de ce qu'il est essentiel de demander. À l'UNESCO, 30 % environ des décisions du Conseil concernent le contrôle de l'exécution et 15 % les comptes que le Secrétariat doit rendre. L'absence d'accord sur les niveaux de responsabilité et l'insatisfaction quant aux informations fournies renforcent l'idée qu'il existe une « microgestion ».

---

<sup>17</sup> Voir par exemple le Rapport de 2005 du Groupe de travail *ad hoc* présidé par le Président de la Conférence générale (171 EX/16) et le Rapport de 2009 sur l'organisation des travaux de la Conférence générale, établi par le Président de la 34<sup>e</sup> session (35 C/43).

## Dispersion de la gouvernance

84. La gouvernance de l'UNESCO, répartie entre de nombreux comités intergouvernementaux et groupes d'experts qui administrent des conventions, des programmes intergouvernementaux et des instituts de catégorie 1, est très dispersée. Cette dispersion reflète la quasi-impossibilité d'une gouvernance unitaire au sein d'une agence fortement hétérogène, et se trouve encore accentuée par le volume élevé des ressources extrabudgétaires sur lesquelles les principaux organes directeurs ont un contrôle limité. L'autonomie décisionnelle d'un certain nombre de programmes et instituts de l'UNESCO a été analysée, ce qui a permis de préciser le rôle joué à cet égard par la Conférence générale et le Conseil exécutif (par exemple quel type de décisions concernant les programmes et les instituts sont prises par les principaux organes de l'UNESCO) ainsi qu'un certain nombre d'autres aspects. Une « note globale d'autonomie » illustrant le degré d'autonomie décisionnelle dont jouissent ces éléments constitutifs de l'UNESCO de la part des principaux organes a été attribuée<sup>18</sup>. Cette analyse indique que de nombreux programmes ayant leurs propres comités intergouvernementaux et des ressources limitées au titre du Programme ordinaire n'ont que des liens assez vagues avec les organes directeurs de l'UNESCO.

85. Les commissions nationales jouent un rôle dans la gouvernance et sont consultées pour l'établissement du budget mais leur contribution dans le cadre des consultations régionales devrait être davantage prise en compte dans la définition des priorités du C/5. Toutefois, les commissions nationales ont des faiblesses qui limitent les apports de la société civile, elle-même déjà faiblement représentée au sein des organes directeurs de l'UNESCO.

86. L'UNESCO reçoit des signaux directeurs des conseils d'administration de projets et de programmes, des conseils et comités de conventions, recommandations et déclarations, des conseils d'administration d'instituts et des commissions nationales, qui s'ajoutent à ceux de la Conférence générale et du Conseil exécutif. La gouvernance est donc multiple et dispersée et il en résulte des problèmes majeurs de « répartition des compétences » au sein même de la gouvernance de l'UNESCO ainsi qu'entre les organes directeurs et le Secrétariat. Cette dispersion des compétences touche également l'expertise. La Conférence générale et le Conseil exécutif n'ont pas accès à leurs propres experts extérieurs de haut niveau pour obtenir un avis indépendant sur les divers programmes de l'UNESCO car ces experts siègent pour la plupart aux comités de programme et aux groupes consultatifs.

87. Ce système peut présenter des avantages : la multiplication des moyens de gouvernance renforce l'engagement et l'adhésion des États membres, permet de collecter des fonds extrabudgétaires et rend la participation des États membres, en particulier par l'intermédiaire des délégations permanentes, plus technique et moins politique.

88. Actuellement, la gouvernance des éléments semi-autonomes de la « communauté UNESCO » est un aspect rarement discuté, tout comme les conséquences en termes de capacité opérationnelle (par exemple, pour assurer le secrétariat d'un grand nombre de conventions). La présente évaluation met en évidence la nécessité d'améliorer la communication, le retour d'informations et la coopération, et de mieux partager les compétences spécialisées entre tous les organes directeurs. Cela est d'autant plus important que l'expertise est généralement plus solide dans les organes décentralisés. Les efforts visant à la centralisation plutôt qu'au renforcement de la coordination tendent à être contre-productifs.

## Mécanismes de gouvernance

89. Plusieurs améliorations des mécanismes de gouvernance ont été proposées dans de précédentes études de la Conférence générale et du Conseil exécutif. Parmi les problèmes qui ont été identifiés, on peut citer l'organisation du temps et l'examen successif de points par le Conseil exécutif et la Conférence générale. Les structures et procédures du Conseil exécutif et de la

<sup>18</sup> La section 5 de l'annexe contient une analyse de l'autonomie décisionnelle des différentes composantes des structures de gouvernance de l'UNESCO.



Conférence générale ont été étudiées en détail et une série de recommandations, dont certaines ont été mises en œuvre, ont été formulées. Toutefois, on ne sait pas actuellement avec précision quelles sont celles qui ont été approuvées. La plupart concernent les procédures, la structure du cycle de programmation ou la présentation des rapports. Certaines ont trait à la structure des organes (l'existence de sous-comités ou le nombre de membres) mais les fonctions opérationnelles et stratégiques de ces organes et leur capacité de bâtir un consensus sur les défis mondiaux et le positionnement de l'UNESCO n'ont pas été abordées de façon systématique.

90. Le rapport de 2005 du Groupe de travail *ad hoc* et celui qui figure dans le document 35 C/43 semblent ouvrir des perspectives de changements substantiels : le premier propose d'augmenter le nombre de débats thématiques au Conseil exécutif et affirme que l'UNESCO devrait utiliser son pouvoir de mobilisation pour faire de la session de la Conférence générale un événement susceptible d'attirer le grand public et de susciter l'intérêt des médias, une occasion pour des « experts renommés ou des ministres » et pour les chefs de délégation de prononcer des messages politiques forts. Le second rapport recommande également de renforcer le rôle des ministres, de mettre davantage l'accent sur les débats relatifs à des questions stratégiques et programmatiques (C/4 et C/5) et d'être plus sélectif dans le choix des manifestations parallèles.

91. De l'avis de l'EEl, tout renforcement du rôle des États membres devrait avoir pour objet de recentrer l'action sur de grandes orientations stratégiques claires tout en évitant la microgestion en aval. L'analyse de l'EEl laisse entendre que c'est actuellement souvent le cas.

92. C'est au niveau de la définition des priorités qu'il faudrait prendre davantage en compte les sensibilités politiques et les intérêts des États membres. Actuellement, le contrepoids politique intervient en fin de cycle d'orientation : une décision du Conseil exécutif sur cinq comporte des éléments à la fois de gestion et de contrepoids politique. Une des interprétations possibles des difficultés que pose la « répartition des compétences » à l'UNESCO est que le Secrétariat reçoit, au stade initial, insuffisamment d'indications stratégiques car il n'y a guère de consensus sur les priorités, puis il obtient des éclaircissements rétrospectifs à travers la (micro)gestion. L'EEl préconise la mise en place d'un mécanisme plus solide permettant de définir des priorités communes.

93. Outre que les questions politiques prennent le pas sur les tâches liées à la gouvernance, nous avons constaté les conséquences des rapports relatifs à des résultats vagues et déconnectés de toute programmation logique et axée sur des objectifs, et nous avons noté la préparation insuffisante des débats. Environ 5 % des décisions consistent simplement à prendre acte du contenu de documents qui ne débouchent sur aucune forme d'action, et l'impression générale est que les discussions qui pèsent vraiment ont lieu dans un cadre informel et non pas publiquement. Il y a certes plusieurs façons de réduire la charge de travail, mais la création de sous-comités thématiques chargés d'assurer une cohérence stratégique entre tous les domaines prioritaires de l'UNESCO permettrait au Conseil exécutif (en séance plénière) de se concentrer principalement sur la cohérence stratégique.

94. La division du travail entre les sous-comités d'une part, et entre les sous-comités et la plénière d'autre part faciliterait la coordination entre le Conseil exécutif et les organes directeurs des instituts, programmes, conventions, etc., qui s'occupent de programmes et activités spécifiques. Le système de gouvernance de l'UNESCO est considéré comme coûteux, en grande partie à cause de la durée des réunions du Conseil. Réduire le volume de travail de la plénière devrait rendre plus facile la réduction de la durée des réunions. En revanche, augmenter le nombre de réunions annuelles, au moins des sous-comités si ce n'est de la plénière, pourrait avoir des conséquences financières inverses. Il convient toutefois de noter qu'il est difficile de démontrer que la gouvernance de l'UNESCO est beaucoup plus coûteuse que celle d'organisations comparables. Il doit être possible de trouver un compromis entre la nécessité d'améliorer la gouvernance et celle de réduire les dépenses.

## Conclusions

95. Le présent chapitre est à la fois une étude comparée de la gouvernance et une analyse des questions relatives aux compétences des trois organes de l'UNESCO et à la répartition des tâches entre eux. L'EEI conclut qu'il est nécessaire d'adopter une perspective holistique de la gouvernance. Ce faisant, il semble que les modalités de gouvernance de l'UNESCO présentent des avantages indéniables, en particulier pour ce qui est de la représentation et de la possibilité de s'exprimer donnée à la communauté internationale. La dispersion de la gouvernance des conventions, instituts et activités de programme présente aussi de nombreux avantages potentiels, même si l'on ne mesure pas toujours lesquels. Enfin, il faut prendre acte des faiblesses du système. L'évolution future de la gouvernance devra tirer parti des atouts, surmonter les faiblesses et concrétiser les opportunités, en particulier celles qui tiennent à ce système de gouvernance dispersée.

96. L'EEI souligne la nécessité d'une répartition plus claire des tâches entre les trois organes de l'UNESCO qui insiste sur la répartition des compétences entre le Secrétariat et les États membres, ainsi que sur le rôle spécifique de chacun des trois organes. En ce qui concerne les ajustements qui pourraient être apportés aux structures actuelles pour améliorer l'efficacité et l'efficacité de l'action de l'UNESCO, l'EEI conclut que pour s'attaquer aux points faibles des modalités de gouvernance existantes, il faudra améliorer la coordination, l'accès à une expertise indépendante et l'ouverture à la société civile.

## 6. CONTRIBUTION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE ET DU SECTEUR PRIVÉ

### Introduction

97. L'EEI doit être l'occasion d'examiner la contribution de la société civile et du secteur privé aux activités de l'UNESCO, et en particulier de déterminer :

- les points forts et les points faibles de la ligne de conduite de l'Organisation, de ses « structures » et de ses partenariats ;
- quels partenariats sont appelés à devenir les plus décisifs dans une optique stratégique.

### Pourquoi la société civile et le secteur privé comptent-ils ?

98. Depuis le début des années 1990, les rôles respectifs de la société civile et du secteur privé dans le cadre du développement ont évolué de façon spectaculaire. La mondialisation stimule l'expansion de la société civile et ouvre l'espace public au débat et à l'action. Elle a également contribué à l'émergence d'une opinion publique mondiale : les ordres du jour politiques sont désormais fonction des exigences des citoyens, dont la portée est transnationale. À cet égard, comme l'a noté le Groupe de personnalités éminentes sur les relations entre l'Organisation des Nations Unies et la société civile<sup>19</sup>, celle-ci participe aujourd'hui autant à la gouvernance mondiale que les gouvernements. De plus en plus, des acteurs non étatiques renforcent la démocratie et remodelent le multilatéralisme, et ce sont souvent les organisations de la société civile qui sont à la base d'initiatives novatrices visant à régler des problèmes de portée mondiale. Dans tous les pays, on assiste à l'essor de structures non gouvernementales très diverses, par exemple :

- les ONG fédératives, comme la Croix-Rouge, Save the Children et Médecins sans frontières ;

<sup>19</sup> Rapport Cardoso sur les relations entre l'Organisation des Nations Unies et la société civile. Voir aussi le rapport du Secrétaire général sur le renforcement de la coopération entre l'Organisation des Nations Unies et tous les partenaires concernés, en particulier le secteur privé (2003).

- les ONG internationales au service du développement, comme Oxfam et Care ;
- les fondations philanthropiques, à l'image de la Fondation Bill et Melinda Gates ;
- les partenariats privé-public, tels que la Facilité internationale d'achat de médicaments (UNITAID) et la Facilité internationale de financement pour la vaccination (IFFIm) ;
- des mouvements sociaux qui constituent des réseaux plus ou moins organisés, tels que la campagne « Make Poverty History ».

99. Ces structures mobilisent désormais une proportion considérable des ressources financières et des moyens disponibles pour toutes sortes d'activités axées sur le développement. En 2006, on estime que les ONG ont financé les actions de solidarité internationale à hauteur de 14,6 milliards de dollars des États-Unis, contre 8,8 milliards en 2002<sup>20</sup>. S'agissant des transferts internationaux, le secteur privé apparaît désormais comme un acteur avec lequel il faut compter. Il ne se limite pas à conjuguer ses efforts avec ceux des organisations caritatives traditionnelles : on voit se multiplier les programmes portant sur la responsabilité sociale et environnementale des entreprises, du fait que la mondialisation a également des répercussions sur leurs activités<sup>21</sup>. On assiste à une prise de conscience, parmi les sociétés transnationales, que leur destin économique est lié à leur image publique dans les pays où elles investissent, ainsi qu'à leur capacité de trouver des solutions aux principales difficultés décisionnelles auxquelles se heurtent les gouvernements.

100. Partant, il ne faut pas seulement nouer des contacts avec les acteurs de la société civile et du secteur privé en raison de leur potentiel de coopération pour le développement, mais bien plutôt parce que ce sont des partenaires précieux pour l'exécution du mandat de l'UNESCO. Le renforcement de la coopération avec la société civile et le secteur privé est justifié à plusieurs titres :

- il permettra à l'Organisation de s'appuyer sur des points de vue, des connaissances et des données d'expérience qui éclaireront le choix de ses moyens d'action ;
- il permettra de mobiliser davantage d'acteurs nationaux et internationaux à l'appui des valeurs que défend l'UNESCO ; par l'entremise d'organisations de la société civile et du secteur privé, l'UNESCO pourrait avoir accès à des réseaux de partenaires plus vastes ;
- la société civile et le secteur privé jouissent d'une légitimité réelle auprès de groupes de partenaires spécifiques ;
- les acteurs de la société civile et du secteur privé peuvent agir dans des domaines où les gouvernements ne sont pas en mesure d'intervenir, ou dans lesquels l'UNESCO ne peut collaborer avec les gouvernements, aussi la coopération est-elle un moyen de servir des groupes cibles et des objectifs « spéciaux ».

101. Compte tenu de l'évolution en cours des structures institutionnelles, le fait de travailler avec la société civile et le secteur privé peut renforcer la démocratie dans le monde d'interdépendance qui est le nôtre, ainsi que les chances de succès de l'action publique légitime menée au plan international. Incontestablement, l'enjeu n'est pas seulement de rechercher des partenaires d'exécution d'un projet ou de mobiliser des fonds. Il s'inscrit dans un débat de plus vaste portée sur la « gouvernance mondiale » à une époque où les gouvernements et les organes intergouvernementaux ne peuvent accomplir leurs objectifs par leurs seuls moyens. En ce sens, la

---

<sup>20</sup> Center for Global Development, document de travail 167 (2009) : The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy.

<sup>21</sup> Voir, par exemple, Innovative Financing for Development, Groupe I-8 (Leading Innovative Financing for Equity).

société civile et le secteur privé remettent en question l'éthique et la culture « intergouvernementales » de l'UNESCO.

### L'évolution des caractéristiques de la société civile et du secteur privé

102. Il a beau être clair que l'UNESCO a pour mandat d'œuvrer avec la société civile et le secteur privé, l'Organisation se heurte au dilemme suivant : la distinction entre secteur public, secteur privé et société civile est en train de changer de nature. De plus en plus, les ONG deviennent des partenaires et agissent comme sous-traitants des gouvernements. Cette tendance est encouragée par les exonérations d'impôt consenties par de nombreux pays pour les dons destinés à financer des activités de portée internationale relatives au développement, ce qui aboutit à privatiser et décentraliser les initiatives en matière de solidarité. Les réformes qui prévoient ce type de mesure ont une grande amplitude, qui vont de la détaxe pour les dons d'un montant modeste à des organisations caritatives à l'exonération fiscale pour des fondations philanthropiques dont le budget atteint parfois plusieurs milliards de dollars<sup>22</sup>, avec des coûts d'opportunité d'un montant considérable pour les gouvernements qui choisissent cette option.

103. Il a été noté dans l'EEl que différents documents d'orientation<sup>23</sup> donnaient de ce qui constitue la société civile des définitions différentes. L'UNESCO se doit d'en donner sa propre définition afin d'être en mesure ensuite d'élaborer une stratégie qui gouverne ses relations avec, d'une part, le secteur privé et, d'autre part, la société civile. La différence entre ce qu'on appelle habituellement la société civile et ce qu'on présente comme le secteur privé évolue et il arrive que des acteurs considérés comme des organisations de la société civile dans un pays soient des entités constituées en société dans un autre pays. D'une société à une autre, la nature juridique d'une entité peut varier au gré de la fonction qu'elle remplit. À l'heure actuelle, l'UNESCO s'en tient à des définitions relativement traditionnelles de la société civile et du secteur privé, avec le risque de se priver de nouvelles modalités de coopération internationale, qui reposeraient plutôt sur un accord international ou sur une coopération entre organisations de la société civile et secteur privé (par exemple UNITAID).

### L'engagement de l'UNESCO

104. La société civile et les ONG participent aux activités de l'UNESCO depuis de longues années. En 1995, l'UNESCO a adopté de nouvelles Directives<sup>24</sup> en ce qui concerne ses relations avec les ONG, au service de divers objectifs :

- instauration d'un partenariat fondé sur (i) le **caractère représentatif** de l'ONG ; (ii) son **dynamisme** ; (iii) la **nature** et la **régularité** de sa coopération ;
- création de deux grands types de relations officialisées pour une période d'une durée limitée à six ans, renouvelable :
  - relations d'association ;
  - relations de consultation ;
- établissement de relations opérationnelles, inscrites dans un cadre plus souple et plus dynamique, et mieux adaptées aux besoins qui rendent nécessaire la coopération avec les ONG ; de telles relations peuvent également être établies avec des ONG nationales, locales ou de terrain ;

<sup>22</sup> Global Development Center, document de travail 167 (2009). The end of ODA : Death and Rebirth of a Global Public Policy.

<sup>23</sup> What is a Non-Governmental Organisation? City University of London, Peter Willets.

<sup>24</sup> *Directives concernant les relations de l'UNESCO avec les organisations non gouvernementales.*

- diversification des modalités de coopération, pour englober la coopération intellectuelle, la coopération financière et la coopération matérielle.

Les nouvelles Directives sont régulièrement évaluées, le dernier examen en date remontant à 2007<sup>25</sup>. Celui-ci a conclu que les relations actuelles de l'UNESCO avec les ONG étaient productives et diversifiées, et qu'elles demeuraient pleinement pertinentes en ce qu'elles permettaient à l'Organisation de s'acquitter de ses tâches de manière efficace. Néanmoins, les ressources allouées aux ONG diminuent régulièrement.

105. Si l'UNESCO entretient des relations avec la société civile et le secteur privé, c'est parce qu'elles l'aident à atteindre ses objectifs : « *L'objet de tous ces arrangements est de faciliter l'accomplissement des objectifs de l'UNESCO* » (CPX-80/WS 1980 : 4). Cependant, ainsi qu'on l'a vu plus haut, le rôle joué par la société civile et le secteur privé en relation avec le système des Nations Unies dans son ensemble a évolué. Lorsque d'autres institutions établissent des partenariats avec la société civile ou le secteur privé, elles ne le font pas seulement dans le but de les utiliser, mais aussi pour atteindre des objectifs liés à des programmes. Ces nouveaux partenariats illustrent l'évolution des modalités de la gouvernance mondiale<sup>26</sup>.

106. Depuis l'exercice de reclassement qui a fait suite à l'adoption des Directives concernant les relations de l'UNESCO avec les organisations non gouvernementales en 1995 et leur modification en 2001, l'éventail des ONG qui entretiennent des relations officielles avec l'UNESCO a peu évolué ; leur nombre et leur répartition géographique sont restés stables, avec néanmoins une légère augmentation des organisations régionales. Ces dernières années, la coopération s'est développée avec des ONG n'entretenant pas de relations officielles avec l'UNESCO, aux niveaux tant international que national. Au plan international, la sélection des partenaires se déroule souvent de manière informelle, sans consultation de la liste des ONG entretenant des relations officielles avec l'UNESCO. Cela posé, certaines ONG dont les compétences sont recherchées en priorité par les secteurs de programme ne peuvent s'engager dans des relations formelles de ce type, souvent parce qu'elles n'ont pas connaissance des procédures existantes ou parce qu'elles ne les comprennent pas.

107. Aux niveaux national et régional, où la situation est la même, les commissions nationales et les bureaux hors Siège établissent souvent des relations avec des organisations de la société civile et du secteur privé<sup>27</sup>. Cependant, l'EEL a révélé que les démarches adoptées n'étaient pas toujours cohérentes les unes par rapport aux autres. L'étendue et la nature du partenariat dépendent des informations dont disposent le personnel de terrain et les membres des commissions nationales, mais aussi de leurs ambitions et de leurs compétences. Dans de nombreux bureaux de pays, les membres du personnel doivent être mieux informés au sujet du cadre qui régit actuellement la coopération.

---

<sup>25</sup> Rapport sexennal du Conseil exécutif à la Conférence générale sur le concours apporté à l'action de l'UNESCO par les organisations non gouvernementales (2001-2006) (34 C/27).

<sup>26</sup> Voix et responsabilisation pour le développement humain : Stratégie mondiale du PNUD pour le renforcement de la société civile et de l'engagement civique (PNUD, août 2009).

<sup>27</sup> Voir, par exemple, ERC/NAC/ME/5 – 10/009 : Réunion informelle des commissions nationales pour l'UNESCO durant la 184<sup>e</sup> session du Conseil exécutif.

## Points forts et points faibles des partenariats dans lesquels l'UNESCO est impliquée

108. Comme on l'a montré plus haut, les relations que l'UNESCO entretient avec le secteur privé et la société civile présentent des points forts, mais aussi des points faibles<sup>28</sup>. Leurs principaux points forts sont les suivants :

- l'UNESCO travaille depuis plusieurs années avec la société civile et le secteur privé et nombre des partenariats dans lesquels elle est impliquée remontent à plusieurs décennies ;
- globalement, les arrangements sous forme de partenariats et les exemples de collaboration dans l'ensemble des régions et des secteurs sont très nombreux ;
- de plus en plus souvent, l'UNESCO trouve des moyens de participer, avec des organisations de la société civile et du secteur privé, à des activités « en amont », à la concertation politique et à l'exercice d'autres fonctions normatives ;
- l'UNESCO contribue au renforcement des capacités des organisations de la société civile et de bons résultats ont été obtenus au niveau national ;
- l'image de marque de l'UNESCO auprès de nombreuses organisations de la société civile est très positive et elle fait preuve d'un dévouement considérable envers elles ;
- l'UNESCO met en contact un grand nombre d'acteurs par l'entremise de ses clubs, de ses réseaux d'écoles associées, de ses centres et instituts. Chaires UNESCO et ambassadeurs de bonne volonté donnent aussi de la visibilité à des réseaux de parties prenantes plus vastes et permettent d'établir des liens entre eux ;
- potentiellement, les commissions nationales peuvent constituer une filière très efficace pour établir des contacts avec des organisations de la société civile.

109. Leurs principaux points faibles sont les suivants :

- l'UNESCO ne s'est pas encore dotée d'une stratégie pour les partenariats, mais elle est en train d'en élaborer une pour ce qui est de ses relations avec la société civile et le secteur privé ;
- l'Organisation considère les acteurs de la société civile et du secteur privé comme des instruments au service de l'accomplissement de ses objectifs et les utilise comme bon lui semble : ses relations avec ces acteurs ont donc tendance à être asymétriques plutôt qu'équitables ;
- un grand nombre de partenariats visent le court terme, sont forgés aux fins de l'exécution d'un projet et dans une optique opportuniste, et n'exploitent donc pas tout le potentiel qu'offre ce type de dispositif ;
- les membres du personnel n'ont pas toujours la capacité de comprendre les acteurs de la société civile et du secteur privé et d'entretenir des liens avec eux, ce qui peut être problématique. Cela tient souvent au fait que chaque organisation a sa propre culture. Ainsi, les organisations du secteur privé sont plus axées sur les résultats et moins

<sup>28</sup>

Questions analysées dans « L'UNESCO et la société civile » ainsi que dans « Study of UNESCO's Engagement with the Private Sector: Final Summary Report », 5 février 2010. Les conclusions de ces rapports et celles de l'analyse sexennale ont été confirmées par les observations faites par l'équipe de l'EEI durant des visites sur le terrain et lors de consultations régionales organisées en vue de l'établissement du C/5.

bureaucratiques que l'UNESCO, et les ONG préfèrent souvent des relations moins formelles ;

- l'engagement vis-à-vis de l'Organisation varie ; beaucoup de fonctionnaires de l'UNESCO voient d'un bon œil le travail avec des partenaires et s'y dévouent activement, mais d'autres y sont moins enclins et montrent peu d'enthousiasme lorsqu'il s'agit de collaborer avec des partenaires de la société civile ou du secteur privé ;
- la représentation régionale des partenaires est déséquilibrée, car la plupart des partenariats importants ont été noués avec des ONG basées en Europe et aux États-Unis et, bien qu'il n'y ait là rien de surprenant, davantage d'efforts concertés devraient être déployés afin de renforcer les partenariats avec des ONG d'autres parties du monde ;
- les arrangements Sud-Sud sont rares, tout comme les partenariats tripartites ;
- on n'investit guère dans l'élaboration d'outils d'évaluation des capacités des organisations de la société civile et de la valeur des partenariats existants ;
- le système des Nations Unies n'agit pas en coordination avec les partenariats forgés avec la société civile et le secteur privé ; pour être efficace, la stratégie de l'UNESCO en la matière, en cours d'élaboration, devra être en harmonie avec celles d'autres organismes ;
- bien que l'UNESCO entretienne des relations « formelles » et « opérationnelles » avec les ONG – la Conférence générale dispose maintenant d'un Forum des partenaires et le Conseil exécutif d'un Comité sur les ONG – la concertation est souvent de pure forme et centrée essentiellement sur les interlocuteurs du Nord ;
- la collaboration des commissions nationales avec la société civile et les réseaux est très variable.

## Conclusions

110. L'UNESCO a constitué un solide réseau de ressources – programmes stratégiques, instituts, commissions nationales, clubs, communautés d'experts et de scientifiques – qui, s'il comporte certaines failles, lui permet souvent de trouver de nouvelles manières de promouvoir la coopération internationale et le développement. Ce réseau est actuellement sous-estimé et mal géré. Les États membres et le Secrétariat n'apprécient pas vraiment à sa juste valeur le potentiel de cette « communauté élargie » de l'UNESCO, et lui préfèrent une perspective « institutionnelle » qui privilégie une conception formelle, hiérarchisée, d'une UNESCO pilotée depuis le Siège.

111. Pourtant, les réseaux de l'UNESCO pourraient permettre d'accomplir beaucoup. Le fait de concevoir l'Organisation comme un centre institutionnel travaillant selon des modalités souples avec un réseau (la « communauté » UNESCO) serait un moyen d'exploiter les aspects positifs de la situation actuelle et de saisir plus facilement les possibilités de collaboration qui s'offrent partout dans le monde, sur un mode de plus en plus décentralisé – nouveaux partenariats, nouvelles sources de financement, nouveaux cadres pour l'action normative et le renforcement des capacités.

112. Pour y parvenir, l'UNESCO doit élaborer une stratégie d'ensemble en matière de partenariats qui soit tournée vers la société civile, les milieux spécialisés dans ses domaines d'activité et le secteur privé : ce sera le gage de la pertinence de son action, de la promotion des valeurs qu'elle défend et d'une mise en œuvre efficace de ses programmes. Cette démarche est indispensable si l'UNESCO veut exploiter le potentiel qu'offrent ses réseaux. Une telle stratégie devra viser à :

- permettre à ses partenaires de la société civile et du secteur privé de contribuer à la définition des objectifs de l'UNESCO, plutôt que d'être uniquement considérés comme des instruments pour l'exécution de ses programmes ;
- rendre l'UNESCO plus accessible et moins bureaucratique, ce qui est particulièrement important pour les ONG ;
- renouveler les réseaux (par exemple entre les instituts, programmes, universités et centres d'excellence) à même d'améliorer les liens entre l'UNESCO et les scientifiques, les chercheurs et les praticiens d'un même domaine ;
- ouvrir les organes directeurs à la contribution de la société civile et du secteur privé et à leurs représentants.

113. Compte tenu de l'importance des commissions nationales, qui relie l'UNESCO à la société civile, le rôle de ces dernières doit être revu et redynamisé, idéalement grâce à des initiatives de renforcement des capacités – Sud-Sud et Nord-Sud. Les partenariats évoluent avec le temps et nécessitent des structures et des modalités de fonctionnement appropriées. Des procédures flexibles, favorisant un dialogue suivi et un « style de travail » axé sur la collaboration, faciliteraient également l'établissement de partenariats et le renforcement de ceux qui existent.

## 7. COHÉRENCE ENTRE LES SECTEURS

### Introduction

114. L'Équipe chargée de l'EEI avait pour mission d'étudier « la cohérence entre secteurs du Secrétariat », et plus particulièrement :

- dans quelle mesure les activités en cours dans les différents secteurs sont « cohérentes et complémentaires » ;
- la façon dont une coopération accrue entre les secteurs et les disciplines permettrait de renforcer l'UNESCO ;
- ce qui pourrait être entrepris pour accroître la cohérence du travail des « divisions sectorielles ».

115. Les organes directeurs et la Direction générale ont souligné au fil des ans l'importance de l'action intersectorielle et interdisciplinaire, y compris en encourageant les changements organisationnels appropriés<sup>29</sup>. Il existe un large consensus quant aux effets positifs que l'on peut attendre d'une coordination et d'une collaboration accrues entre les différentes compétences de l'UNESCO :

- les défis mondiaux appellent une approche holistique de problèmes complexes ;
- pour atteindre leurs objectifs, nombre de programmes nécessitent différentes contributions de disciplines spécialisées ;
- pour créer des synergies associées au rôle de laboratoire d'idées de l'UNESCO, il est nécessaire d'intégrer de nouvelles perspectives émanant de différentes disciplines ;

<sup>29</sup> 33 C/6, Chapitre V, paragraphe 82, Équipe spéciale chargée des programmes intersectoriels, novembre 2006.



- afin de diffuser efficacement les connaissances là où cela est utile et apporte une valeur ajoutée, il est nécessaire de dépasser les frontières entre disciplines, notamment ; par exemple, le rôle de centre d'échange d'informations appelle aussi intrinsèquement des approches transversales ;
- les gains d'efficacité obtenus grâce à la coopération des différents acteurs au sein de l'Organisation devraient permettre de diminuer les doublons, les coûts de transaction, voire les coûts de gestion.

### **Secteurs, programmes et disciplines**

116. Par conséquent, il est largement admis qu'il faut déployer différentes sources de compétences afin d'obtenir des résultats conformes au mandat et aux buts de l'UNESCO. Mener, si nécessaire, des activités intersectorielles est une condition préalable essentielle à cet égard. Cependant, la notion d'« intersectorialité » est mal définie et peut recouvrir des éléments très différents. Aussi l'Équipe chargée de l'évaluation a-t-elle distingué plusieurs idées-forces, à savoir notamment :

- les secteurs, en tant qu'unités de base (Éducation, Culture, etc.) doivent coopérer davantage entre eux ;
- la coopération doit être intrasectorielle (au sein du Secteur des sciences exactes et naturelles, du Secteur de l'éducation, etc.) et les divisions à l'intérieur de chaque secteur doivent coopérer ;
- les disciplines ne correspondent pas à l'organisation par secteurs : il est nécessaire de les décloisonner et de combiner les différentes compétences spécialisées au sein des programmes ;
- les programmes qui font appel à différentes disciplines doivent aussi se renforcer mutuellement ;
- les initiatives visant à accroître la coordination et la collaboration doivent tenir compte d'autres composantes de la communauté UNESCO : instituts, centres, chaires UNESCO, ambassadeurs de bonne volonté, réseaux de sites, écoles associées, etc.

117. Le point commun de ces différentes considérations est la nécessité, pour les acteurs, de travailler ensemble, ce qu'exprime le « manque de coordination intersectorielle », souvent rapporté. Les efforts tendant à encourager l'action intersectorielle n'ont généralement pas été couronnés de succès en raison du pouvoir constant des secteurs, des faibles incitations à coopérer, du trop grand nombre de priorités et d'objectifs transversaux et de l'absence de consensus au sein des organes directeurs et du Secrétariat aux plus hauts niveaux. Bien qu'il y ait quelques exceptions, dont les plates-formes sur les PCPD et le VIH/SIDA, la réalité est que les activités intersectorielles sont très rares et, lorsqu'elles existent, elles se produisent essentiellement en marge des activités ordinaires et avec peu d'appui de la part des structures et de l'administration de l'UNESCO. Il semblerait que le budget effectivement alloué aux activités intersectorielles ait été réduit, passant par exemple d'un objectif compris entre 15 et 20 % pour certains projets au début de la période couverte par le 31 C/4, à 4 % à la fin de cette période, et les ressources allouées à la coopération dans le 34 C/4 ont été limitées<sup>30</sup>.

118. La coordination intersectorielle ouvre souvent la voie à d'autres formes de collaboration, en débloquent les mécanismes qui entravent la collaboration entre programmes, ou entre instituts de

---

<sup>30</sup> Pour de plus amples renseignements sur les enveloppes budgétaires allouées aux plates-formes intersectorielles, voir le document du Conseil exécutif à l'adresse suivante : <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001875/187540f.pdf>.

catégories 1 et 2 et d'autres composantes de l'UNESCO. Les visites effectuées par l'Équipe chargée de l'évaluation dans les différents pays lui ont permis d'observer des exemples de programmes mis en œuvre par plus d'une composante de l'UNESCO mais aussi de nombreux exemples où cela pouvait apporter une valeur ajoutée. L'Équipe a identifié principalement deux problèmes :

- savoir quand travailler en transcendant les frontières et quand s'en abstenir. Bien que les approches intersectorielles doivent généralement être renforcées, il arrive que des compétences ciblées et spécialisées soient nécessaires ;
- déterminer quelles sont les activités « transfrontalières » proposées, selon qu'il faut, par exemple, échanger des informations, coordonner les contributions de plusieurs secteurs ou mettre en place des activités intersectorielles.

119. Il s'agit de questions générales qui exigeront des réponses précises subordonnées à des besoins et contextes particuliers. L'objectif stratégique de changement ou « renouveau » futur devrait offrir un environnement propice encourageant une coopération qui transcende *toutes* les limites, c'est-à-dire les programmes et les disciplines ainsi que les autres unités de l'Organisation, notamment les secteurs, divisions et instituts.

120. Les secteurs actuels sont des unités organisationnelles censées au départ avoir une cohérence mais comportent désormais de nombreux programmes qui pourraient facilement se trouver ailleurs. L'UNESCO a un « problème intersectoriel » parce que les secteurs n'incitent en rien à la coopération à l'échelle de l'Organisation. Cela ne signifie *pas* que la solution consiste uniquement à dépasser les clivages sectoriels. Redessiner les limites des secteurs, surtout si l'on cherche avant tout la cohérence à leur niveau, serait une autre « solution ». Selon une autre opinion, regrouper des activités plus ou moins cohérentes sous la responsabilité d'une même unité administrative et de gestion est un système d'organisation utile, mais rien de plus. Les secteurs ressemblent aux ministères des États membres où, sous un gouvernement, l'agriculture peut être liée à l'alimentation et sous un autre, plus proche de l'environnement ; où, dans un gouvernement, les sports peuvent être associés à l'éducation et dans un autre aller de pair avec la santé. Pourvu qu'il n'y ait pas d'obstacle à la coopération, il n'est pas nécessaire d'être totalement cohérent et toutes les spécialités n'ont pas besoin d'être coiffées par une même entité.

121. L'UNESCO n'a pas, à ce jour, un environnement propice au travail coopératif et interdisciplinaire, ce qu'expliquent la conception et la structure des secteurs et des divisions qui s'y rattachent. Élément de preuve en ce sens, un travail interdisciplinaire a souvent réellement lieu à l'intérieur des secteurs, même s'il n'y en a pas entre eux : ainsi, le Secteur de la culture compte des spécialistes des sciences sociales et celui de la communication et de l'information des spécialistes de l'éducation. L'EEI constate aussi que les priorités stratégiques, l'égalité entre les sexes en particulier, sont gérées de manière inégale et ne se voient pas accorder un degré de priorité suffisamment élevé. Les secteurs ne sont toutefois pas la seule barrière au travail en coopération :

- La délimitation rigoureuse des programmes intergouvernementaux décourage la flexibilité – absence de structure permettant de regarder les programmes de l'extérieur pour juger de leur valeur, car la majeure partie des capacités de jugement de l'UNESCO est interne aux programmes.
- Les postes, surtout de hauts fonctionnaires (directeurs et ADG) ne sont pas définis comme des postes de gestion, mais comme des postes d'experts. L'UNESCO n'a pas une équipe de cadres supérieurs mais une équipe d'experts de haut niveau qui peuvent, dans certains cas, avoir une expérience de la gestion, mais en sont souvent dépourvus.
- Le Conseil et les délégations permanentes sont aujourd'hui surtout composés de diplomates et de fonctionnaires, ce qui tend aussi à empêcher une source indépendante

de gouvernance d'étudier les limites des programmes et leur poursuite. Autrement dit, le soutien à la poursuite de programmes médiocres peut s'en trouver facilité.

122. De nombreux efforts ont été faits dans le passé pour encourager la collaboration transsectorielle à l'UNESCO et il est intéressant de les analyser pour recenser plus précisément quels sont les obstacles à la collaboration<sup>31</sup>. En quoi la situation a-t-elle changé ? Le document 31 C/4 prévoyait deux thèmes transversaux pour faciliter les approches intersectorielles et interdisciplinaires. Une évaluation d'IOS a fait état de nombreuses réalisations, dont un certain nombre de projets créatifs et novateurs qui sont depuis lors devenus viables et perdurent. L'un des grands points forts des thèmes transversaux était le soutien apporté à des propositions de la base vers le sommet, formulées par des équipes pluridisciplinaires sélectionnées à l'issue d'un processus de mise en concurrence, ce qui a notamment permis de dynamiser le personnel et offert une occasion de tester des idées qui, sinon, n'auraient peut-être pas été émises. Le 35 C/5 a établi 12 plates-formes intersectorielles, mais sans leur allouer de budget. Cette approche ne donne généralement pas de bons résultats – les secteurs considèrent généralement que les plates-formes intersectorielles sont en marge des activités courantes et celles qui semblent être des réussites ne font que poursuivre des projets relevant de thèmes transversaux.

123. Les freins inhérents au cloisonnement vertical des secteurs doivent être contrebalancés par des incitations horizontales. Une variante de la cohérence consisterait à attribuer la plupart des ressources à des objectifs et thèmes transversaux sous la direction de responsables de thème (changement climatique, démocratie et transparence, dialogue et diversité transculturels, etc.) et à transformer les secteurs en réservoirs de connaissances spécialisées. De nombreux gouvernements ont désormais recours à de tels modèles où les fonds sont attribués à des objectifs stratégiques plutôt qu'à des entités organisationnelles – sachant que beaucoup d'objectifs exigent l'intervention de multiples organisations.

## Conclusions

124. L'analyse qui précède concorde dans une large mesure avec celle consacrée au travail intersectoriel à l'UNESCO, ainsi qu'avec des analyses analogues réalisées dans d'autres organismes des Nations Unies. Il en ressort :

- l'importance de créer un environnement propice à la coopération – il ne s'agirait pas de contraindre à l'instaurer mais de lever les obstacles qui l'entravent ;
- la nécessité de ressources transversales à l'appui des objectifs et priorités stratégiques de l'UNESCO ;
- l'intérêt primordial des programmes en tant qu'unité d'analyse – l'unité de base est un important agrégat d'activités autour d'un objectif commun, *et non* les secteurs qui sont plutôt considérés comme un mécanisme de gestion ;
- l'importance d'examens réguliers du programme – y compris des examens scientifiques/spécialisés effectués par des experts indépendants ainsi que des évaluations visant à assurer la cohérence et à identifier les possibilités d'action transversale ;
- la nécessité d'examens efficaces – assortis du pouvoir de recommander l'arrêt de programmes et des organes directeurs qui s'y rattachent (comités intergouvernementaux) dans des circonstances exceptionnelles.

125. Les travaux des différents secteurs de l'UNESCO ne sont pas toujours cohérents et complémentaires, et ne doivent pas non plus nécessairement l'être. Les tendances mondiales et

---

<sup>31</sup> Évaluation des thèmes transversaux. IOS/EVS/P169.

l'architecture du système mondial, ainsi que les besoins de coopération des États membres, doivent toujours servir de point de départ, ce qui exige le plus souvent des réponses tirant parti de l'intégration des compétences des différents secteurs de l'UNESCO. De vigoureuses incitations à la collaboration, à la complémentarité et à la cohérence entre les secteurs, de même qu'au sein des secteurs, entre les programmes et dans l'ensemble du réseau de l'UNESCO doivent être mises en place.

La cohérence intersectorielle peut être améliorée grâce à :

- l'assouplissement du monopole qu'ont les secteurs sur les ressources – c'est-à-dire en instaurant d'importantes ressources transversales qui peuvent être sollicitées si la demande est conforme aux priorités convenues ;
- un contrôle de gestion horizontal et vertical allant de pair avec un rééquilibrage permettant, parallèlement à l'expertise et à la spécialisation, d'accroître les compétences de gestion : l'UNESCO a besoin d'un encadrement constitué de gestionnaires de haut vol ;
- une méthode permettant d'identifier les domaines où l'UNESCO pourrait renforcer ses capacités en relevant des défis de manière collaborative (c'est-à-dire en transcendant les frontières entre programmes, secteurs, divisions et autres).

126. Le problème essentiel auquel l'UNESCO est confrontée n'est pas d'instaurer davantage d'« intersectorialité » en soi mais plutôt de généraliser davantage le travail collaboratif et interdisciplinaire. De vastes et complexes problèmes aux multiples facettes exigent des réponses exploitant la collaboration entre différentes composantes des organisations, qu'elles soient définies comme des secteurs, des régions ou autres.

127. Comme l'indiquent les chapitres précédents, la mesure dans laquelle un tel travail deviendra davantage la norme à l'UNESCO dépendra partiellement des nouveaux scénarios de développement, et à l'échelle des Nations Unies, ainsi que des desseins des États membres. Confrontée à ces défis, l'UNESCO disposera pour renforcer ses capacités et les services et prestations qu'elle offre, d'un grand potentiel fondé sur des programmes existants réussis dont les possibilités transsectorielles et multidisciplinaires sont déjà avérées.

## **8. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS : NÉCESSITÉ D'UN RENOUVELLEMENT**

### **Introduction**

128. Ce chapitre porte sur les implications de l'analyse qui précède : quel changement est nécessaire et comment procéder pour opérer ce changement. Les conclusions se rapportant aux différents volets du mandat de l'EEI ont déjà été dégagées dans chacun des chapitres précédents. Le présent chapitre traite essentiellement des questions transversales car les changements préconisés sont inévitablement interdépendants.

129. Les conclusions et recommandations de l'EEI s'articulent autour de ce constat : l'UNESCO doit s'engager résolument dans un processus de « renouvellement » – ce terme a été retenu parce qu'il traduit à la fois l'ampleur du changement nécessaire et le potentiel énorme que l'UNESCO représente pour les États membres et le système des Nations Unies.

### *Conclusions concernant les défis futurs*

130. Les « défis du XXI<sup>e</sup> siècle » ont été traités directement dans le chapitre 2 ainsi que dans les chapitres suivants, lorsqu'on a examiné les aspects suivants : impact et pertinence pour les États membres ; cohérence à l'échelle de l'ensemble du système des Nations Unies ; relations avec la

société civile ; nécessité d'une collaboration entre les programmes, disciplines, secteurs, instituts et réseaux de l'UNESCO. Globalement, l'EEl a formulé les conclusions suivantes :

- les tendances mondiales sont demeurées généralement stables depuis le début du siècle, mais certaines tendances déjà dominantes sont allées en s'intensifiant ;
- on observe en particulier une intensification des PCPD et des tendances environnementales, notamment celles liées au changement climatique, un processus qui s'accroîtra probablement au cours des prochaines décennies ;
- les changements au sein du système des Nations Unies constituent un autre défi, en fonction des scénarios qui seront retenus pour la « réforme » du système, sur laquelle l'UNESCO n'a qu'une influence limitée ;
- les programmes de l'UNESCO sont pertinents par rapport aux besoins et aux défis recensés mais ne sont pas suffisamment ciblés pour un impact maximum – même si les activités à petite échelle peuvent aussi apporter une contribution importante au développement et à l'édification de la paix ;
- pour l'essentiel, les « défis » auxquels est confrontée l'UNESCO découlent des changements survenus dans l'architecture mondiale auxquels l'Organisation n'a pu que partiellement s'adapter, ce décalage étant exacerbé par les contraintes en matière de ressources et de financement ;
- l'UNESCO doit s'organiser pour faire face aux changements induits dans son environnement par cette reconfiguration de « l'architecture » mondiale ;
- l'efficacité de l'Organisation sera aussi fonction de son aptitude à créer un environnement favorable à la coopération entre programmes, disciplines, secteurs et autres entités de l'UNESCO, y compris les commissions nationales ;
- cela impliquera en particulier de décentraliser et de « débureaucratiser », d'investir dans les ressources humaines, de mener une planification proactive avec les États membres et les partenaires des Nations Unies et de renforcer les capacités d'établissement de réseaux avec la société civile ainsi que le secteur privé.

131. Un constat s'est imposé : il sera probablement difficile de prévoir l'avenir avec un certain degré de fiabilité. L'incertitude continuera d'être l'un des plus importants défis auxquels l'UNESCO devra faire face et, dans ce contexte, l'adaptabilité et la flexibilité dont elle saura faire preuve seront l'un des facteurs clés de son « positionnement » efficace.

#### *Formuler les orientations futures*

132. Quatre considérations ont structuré la réflexion sur les orientations futures et la formulation de recommandations spécifiques.

#### *Trouver un équilibre entre réformes procédurales et changements de fond*

133. Bon nombre des changements nécessaires recensés dans ce rapport ont trait aux procédures et visent à une plus grande efficacité. Rationalisation des contrats du personnel et des politiques en matière de ressources humaines, amélioration de la coordination entre les organes directeurs, modification de la façon de rendre compte des résultats, consultations plus poussées avec les partenaires des Nations Unies lors de la définition des priorités, renforcement de l'évaluation au Siège et dans les bureaux hors Siège : toutes ces améliorations nécessitent des changements dans les procédures et les systèmes. Cependant, l'EEl a relevé que dans certains cas, les changements procéduraux préconisés (limiter le temps de parole des ambassadeurs,

supprimer le débat général ou réduire la fréquence des réunions du Conseil exécutif, par exemple) ne sont pas rattachés à des objectifs clairement définis. Par ailleurs, nombre des obstacles actuels à l'efficacité de l'UNESCO sont eux-mêmes d'ordre procédural : manque de clarté des relations entre les bureaux hors Siège et le Siège en ce qui concerne la présentation de rapports ; mécanismes laborieux de visa de la documentation ; préparation insuffisante des réunions ; manque de crédibilité des politiques en matière de ressources humaines. Il s'ensuit qu'on ne peut faire l'impasse sur les changements procéduraux.

134. Le champ est donc très large pour « rationaliser » les procédures existantes et améliorer les systèmes ; en outre, la plupart des « orientations stratégiques » définies ci-après nécessiteront la mise en place de nouveaux systèmes. Le cap a déjà été tracé pour les réformes procédurales engagées par l'UNESCO depuis 2000. Toutefois, les recommandations de l'EEI partent des objectifs et non des procédures ; elles détaillent ce qu'il faut changer plus que les modalités mêmes du changement, laissant au Secrétariat et aux organes directeurs de l'UNESCO le soin de concevoir des procédures et des systèmes spécifiques. Incontestablement, il est nécessaire de maintenir le cap actuel, mais cela n'offrira qu'un intérêt limité si l'on ne cible pas davantage les efforts sur des buts qui cadrent avec la vision et le mandat de l'UNESCO.

#### *Reconnaître que l'UNESCO fonctionne en réseau*

135. L'EEI a mis en relief la diversité des entités que l'UNESCO a créées au fil des ans : instituts, commissions nationales, réseaux de soutien des sites et des programmes, professeurs UNITWIN, Écoles associées et clubs UNESCO. Des entités qui, bien qu'elles soient relativement autonomes, partagent nombre de valeurs communes. Ce réseau UNESCO extrêmement décentralisé offre des possibilités pour faire le lien avec les communautés, définir les besoins, mobiliser les fonds et les partenaires et formuler et mettre en œuvre les programmes. Le réseau permettrait également d'héberger les programmes actuels et futurs. On pourrait envisager l'UNESCO de demain comme un « incubateur » générant de nouvelles entités qui appuient les objectifs de l'Organisation et qui, une fois opérationnelles, deviendraient partie intégrante du réseau UNESCO.

136. Si le réseau UNESCO en place était mieux géré, beaucoup pourrait être accompli avec des ressources limitées. La conception de l'UNESCO qui prévaut sur le plan opérationnel est celle d'un organisme doté d'une stratégie et d'un budget propres, avec ses objectifs et indicateurs de performance spécifiques. Pourtant, dans de nombreux pays et de nombreuses communautés, la dimension « réseau UNESCO » revêt une importance non moins grande que celle de « l'institution UNESCO ». Accorder davantage la priorité au réseau UNESCO a des incidences transversales, c'est pourquoi les réseaux figurent en bonne place dans nombre des recommandations ci-après.

#### *Changements culturels et institutionnels*

137. L'EEI a conclu que le succès du repositionnement de l'UNESCO dépend au moins autant d'un changement dans les cultures institutionnelles que d'un changement dans les structures et processus institutionnels. La culture, qui met en jeu les convictions, les valeurs et les acquis de l'expérience, définit le cadre de l'action, orientant une organisation vers les solutions qui ont sa préférence. Mais toutes les cultures ne sont pas nécessairement positives : à l'UNESCO, les enseignements tirés ont mis en évidence des aspects tant négatifs que positifs. Ainsi, l'UNESCO est réticente à prendre des risques, portée à la méfiance, tournée sur elle-même et peu à l'aise avec les partenariats. Changer cette culture institutionnelle n'est pas un processus linéaire et mécanique. Il est toutefois possible de définir certains principes à l'aune desquels on évaluera les mesures novatrices mises en œuvre. L'EEI a conclu que l'UNESCO devrait s'efforcer d'être :

- *innovatrice* – récompensant la prise de risque et misant sur l'adhésion à une mission commune ;
- *participative* – menant une collaboration stratégique avec les États membres et d'autres partenaires ;

- *réflexive* – apprenant systématiquement de sa propre expérience ;
- *ouverte sur l'extérieur* – se positionnant comme élément d'un système mondial plus large ;
- *collaborative* – donnant la priorité aux intérêts collectifs plutôt que particuliers et privilégiant l'action transversale.

138. À l'avenir, tout « processus de changement » devrait tendre à inclure un « changement de culture » qui s'inspire de ces principes. Comme on l'a souligné plus haut, l'UNESCO doit privilégier le discours sur son efficacité, ce qui implique aussi qu'elle change de culture.

#### *Flexibilité et adaptabilité*

139. Dans son analyse des défis du XXI<sup>e</sup> siècle, l'EEl met l'accent sur les incertitudes qui entourent l'avenir :

- la probabilité que les « catastrophes », les crises, les conflits et autres risques imprévisibles continuent de se produire à une cadence soutenue ;
- les pressions croissantes auxquelles l'UNESCO sera soumise pour s'adapter dans le cadre des réformes à l'échelle de l'ensemble du système des Nations Unies – en ce qui concerne tant ses méthodes de travail que ses priorités et sa planification ;
- les contraintes en matière de ressources résultant des nouvelles modalités de financement et des pressions exercées par les donateurs, qui demandent à l'Organisation des résultats et une efficacité démontrée.

L'UNESCO, dont on attendra de plus en plus qu'elle fasse preuve de qualités organisationnelles telles que l'adaptabilité et la flexibilité, devra donc envisager de passer à l'avenir à un état *adaptatif* et non à un nouvel « état immuable ». Bon nombre des recommandations ci-après préconisent et tendent à favoriser une telle adaptabilité.

#### *Ce qui est nécessaire et ce qui est faisable*

140. Les recommandations formulées ici font partie d'un ensemble plus large de recommandations qui pourraient être étayées par l'analyse de l'EEl. Pour déterminer à quelles recommandations donner la priorité, on s'est efforcé de trouver un compromis entre ce qui est nécessaire et ce qui est faisable, en s'inspirant en partie de l'expérience de l'UNESCO (par exemple, le sort des « réformes » antérieures), ainsi que de l'expérience analogue acquise dans d'autres entités.

141. Trois considérations ayant trait à la « faisabilité » ont orienté en particulier les recommandations émises :

- *Éviter les changements constitutionnels fondamentaux.* Certaines réponses pertinentes aux problèmes et défis rencontrés pourraient impliquer des changements constitutionnels de grande envergure. Des recommandations allant dans ce sens seraient par exemple les suivantes : modifier la composition et les pouvoirs du Conseil exécutif ; exiger des États membres qu'ils détachent des experts pour remplir certaines fonctions de l'UNESCO ; transférer l'UNESCO hors de Paris ; éliminer les secteurs. Les recommandations de ce type ont été rejetées, car on a estimé qu'il y avait peu de chances qu'elles soient suivies d'effet.
- *Formuler des recommandations qui ne soient pas trop détaillées.* L'expression « orientations stratégiques » a été retenue, afin d'indiquer comment aller de l'avant sans préciser de manière trop spécifique la marche à suivre. Nous avons voulu éviter d'être

trop prescriptifs, estimant qu'il appartiendra aux organes directeurs et au Secrétariat de l'UNESCO d'élaborer un plan d'action détaillé.

- *Planifier sur le long terme.* Donner suite aux travaux de l'EEL demandera beaucoup d'efforts, aussi l'UNESCO devra-t-elle échelonner tout processus de changement éventuel de façon à perturber le moins possible son programme de travail déjà intensif. Un programme de « renouvellement » pluriannuel, assorti d'objectifs et prévoyant un bilan de leur réalisation après deux, quatre, six et huit ans, offrirait un bon exemple de l'approche préconisée. Il permettrait de définir les préalables (jeter les fondements), d'établir les priorités et de piloter les innovations, tout en intégrant au fur et à mesure les nouveaux enseignements tirés – bien que nous soyons conscients que le choix d'une durée longue risque de gommer le caractère d'urgence des changements nécessaires. Inscire le changement dans une durée raisonnablement longue, c'est aussi faire en sorte que les décisions relatives au personnel, notamment les promotions, les nouveaux recrutements et les initiatives d'HRM en matière de perfectionnement du personnel, puissent prendre effet.

## Recommandations

142. L'Équipe d'évaluation est chargée de formuler des recommandations réalistes et opportunes. Elle recommande une stratégie de renouvellement s'articulant autour de cinq orientations stratégiques. Chacune de ces orientations stratégiques est présentée ci-après et les actions requises sont ensuite énumérées.

### *Orientation stratégique 1 : recentrer l'action de l'UNESCO*

143. L'UNESCO doit focaliser davantage ses efforts pour relever les défis qui se posent dans les deux grands domaines relevant de son mandat : la coopération internationale (« paix ») et le développement (« prospérité commune »). Il s'agit de faire en sorte que toutes les activités contribuent aux priorités de l'UNESCO et que les obstacles au travail en collaboration dans l'ensemble de l'Organisation soient éliminés. Parallèlement, il sera nécessaire de différencier les programmes en fonction de leur importance stratégique, même lorsque ces programmes offrent un intérêt comparable.

144. Le recentrage n'implique pas seulement une redéfinition des priorités ; il nécessite aussi diverses procédures et mesures d'accompagnement, à savoir :

- la sélection d'un nombre limité d'objectifs stratégiques transversaux sur lesquels tous les programmes devraient être alignés ;
- l'évaluation régulière des programmes existants et prévus afin de déterminer leur pertinence, leurs points forts et leur potentiel pour les synergies transsectorielles ;
- une consultation poussée avec les partenaires des Nations Unies lors de l'élaboration des plans et en continu, afin de limiter au minimum le doublonnage ;
- l'utilisation de « modèles de programmes » et de « théories du changement » qui mettent en évidence les liens recherchés entre les activités et leur contribution à long terme aux objectifs du programme et de l'Organisation ;
- des systèmes administratifs, budgétaires, de planification et de gestion des ressources humaines qui favorisent la cohérence, le ciblage et les synergies ;
- des stratégies de sortie pour certains programmes, afin de permettre la poursuite des activités, lorsque cela est possible, en les transférant à d'autres acteurs de la « communauté UNESCO », voire à d'autres organes d'accueil.



145. À moyen terme, un recentrage progressif et un réexamen systématique des programmes permettront aussi de revoir périodiquement les frontières entre secteurs et divisions. Ces frontières ainsi que les programmes et les plates-formes devraient viser à faciliter l'action transversale de l'UNESCO, de manière à favoriser les synergies partout où elles peuvent apporter une valeur ajoutée.

*Orientation stratégique 2 : rapprocher l'UNESCO des réalités du terrain*

146. L'UNESCO doit se positionner au plus près des besoins des pays, des ressources et des partenaires de manière à garantir sa pertinence, son efficacité et son impact. À cet effet, l'Organisation doit s'efforcer d'être moins axée sur le Siège, en disposant d'un effectif plus mobile et décentralisé, capable d'évoluer avec souplesse entre le terrain et le Siège. Cet objectif peut être atteint grâce aux mesures suivantes :

- mettre en place un réseau restreint mais plus structuré de bureaux multidisciplinaires au niveau sous-régional en leur déléguant un certain nombre de pouvoirs ;
- tirer parti du statut d'agence non résidente tout en déployant des équipes temporaires locales et en travaillant en étroite collaboration avec les partenaires onusiens ;
- définir les priorités aux niveaux régional, sous-régional et des États membres en impliquant ces derniers, les organismes des Nations Unies et les autres partenaires ;
- développer les capacités et mener des activités normatives selon des modalités qui renforcent les réseaux de coopération et la solidarité internationaux ;
- encourager les programmes à délocaliser certaines de leurs activités vers le terrain, particulièrement vers des centres régionaux dans les pays en développement et les pays émergents ;
- mettre en place des politiques en matière de ressources humaines qui favorisent la planification de carrière et la mobilité – chaque membre du personnel devrait ainsi s'attendre à effectuer au moins 50 % de sa carrière sur le terrain, tout comme l'UNESCO elle-même devrait raisonnablement viser à moyen terme à un équilibre 50/50 entre le Siège et le terrain.

147. L'UNESCO doit mieux exploiter les compétences et l'expertise disponibles aujourd'hui dans le monde, tout particulièrement dans les économies émergentes qui peuvent aider l'Organisation à renforcer la coopération Sud-Sud, Sud-Nord et Sud-Nord-Sud. Il faudrait à cet effet améliorer les aptitudes à établir des partenariats et favoriser une plus grande souplesse dans les contrats de recrutement et les procédures d'achats.

148. Il sera nécessaire de continuer à investir dans une évaluation indépendante de qualité pour mettre en évidence l'impact obtenu. On pourrait renforcer le processus en transférant et en soutenant les fonctions d'autoévaluation dans les bureaux hors Siège.

*Orientation stratégique 3 : renforcer la participation au système des Nations Unies*

149. Afin que l'UNESCO satisfasse à toutes les exigences d'une institution internationale et continue à restructurer son environnement de concert avec les autres institutions spécialisées, il est nécessaire de renforcer la collaboration avec le Siège de l'ONU et avec les partenaires des Nations Unies à New York et hors Siège. Au lieu d'une coordination en aval, il faudra en particulier privilégier la consultation en amont et la planification conjointe avec les partenaires des Nations Unies chaque fois que cela sera possible, avant de décider de lancer de nouvelles initiatives.

150. Une implication plus poussée de l'UNESCO au sein du système des Nations Unies nécessiterait notamment les mesures suivantes :

- améliorer le dialogue avec les partenaires des Nations Unies lors de la formulation des programmes et à toutes les étapes de la programmation afin de diminuer la compétition et d'accroître les possibilités de synergies ;
- accroître le rôle du Bureau de New York et inciter le personnel de programme à s'investir davantage dans les relations avec les organismes onusiens ;
- obtenir le soutien actif des États membres en vue de renforcer les partenariats avec les organismes des Nations Unies en optimisant la cohérence politique entre les représentations nationales dans les capitales, à Paris et à New York ;
- poursuivre un dialogue stratégique avec le Siège de l'ONU afin de déterminer quelle est la valeur ajoutée que l'UNESCO peut apporter au système des Nations Unies, en accord avec ses capacités de réseautage et sa mission intellectuelles.

151. D'autres préalables à un renforcement du rôle de l'UNESCO au sein du système des Nations Unies seront satisfaits à la faveur du repositionnement général de l'Organisation, notamment :

- amélioration des capacités en matière de partenariats ;
- volonté de renforcer et d'autonomiser les bureaux hors Siège et les bureaux de liaison tout en prévoyant des mécanismes appropriés de responsabilisation et de supervision ;
- amélioration de la coordination entre les départements administratifs et les secteurs au Siège ;
- réforme des politiques de gestion des ressources humaines et de la formation de l'encadrement.

152. En matière de ressources humaines, la mise en place de nouvelles politiques alignées sur celles des autres institutions des Nations Unies facilitera les transferts entre l'UNESCO et ces organismes, ce qui accélérera l'acquisition de nouvelles compétences tout en offrant de nouvelles opportunités au personnel.

#### *Orientation stratégique 4 : renforcer la gouvernance*

153. Il faudrait clarifier la répartition des compétences entre les trois organes de l'UNESCO, en recentrant chacun d'eux sur ses fonctions spécifiques. Remédier aux faiblesses des modalités de gouvernance actuelles nécessitera des mesures spécifiques mais aussi des initiatives conjointes de la part des organes directeurs et du Secrétariat.

154. Les organes directeurs devraient envisager :

- de faire en sorte que la Conférence générale et le Conseil exécutif aient plus facilement accès à une expertise indépendante et à des avis scientifiques lors de la formulation des politiques et des grandes orientations programmatiques, par exemple en faisant appel à des panels de conseillers indépendants ;
- d'élaborer un « cadre de responsabilisation » qui clarifie et délimite les attentes du Secrétariat ;
- d'étudier les avantages de sous-comités spécialisés (sectoriels ou centrés sur les priorités) afin de réduire la charge de travail du Conseil exécutif ;

- d'examiner comment la représentation des États membres pourrait concorder avec le statut de l'UNESCO en tant qu'institution spécialisée.

155. Le Secrétariat devrait envisager :

- de mettre en place un processus permanent de révision des programmes allant de pair avec l'évaluation indépendante ;
- de mettre au point de nouvelles façons de rendre compte des résultats pour faire ressortir les aboutissements et les impacts importants en les rattachant à des programmes cohérents ;
- de renforcer la définition des priorités et la concertation en y associant davantage la société civile et le secteur privé.

156. Les organes directeurs et le Secrétariat devraient envisager conjointement :

- d'adopter un cycle de programmation et de planification intégré de quatre ans tel que préconisé à l'échelle du système des Nations Unies, ce qui rendrait la préparation des documents C/5 moins lourde et plus efficace ;
- de convenir de l'information requise pour le contrôle de la gouvernance, à la faveur de la mise en place d'un « cadre de responsabilisation » clairement défini, qui contribuera à stabiliser les relations entre le Secrétariat et les organes directeurs et, il est permis de l'espérer, à faire en sorte que ces relations soient moins politisées ;
- de continuer d'inclure les ressources extrabudgétaires dans le contrôle de la gouvernance ;
- d'élaborer des stratégies pour la gouvernance du réseau que constitue la communauté UNESCO élargie en les intégrant autant que possible dans les modalités de gouvernance existantes.

157. À moyen terme, la gouvernance de la communauté UNESCO élargie devrait revêtir le même degré de priorité que la gouvernance « institutionnelle », ce qui cadrera bien avec le caractère décentralisé des structures de gouvernance mises en place à l'UNESCO.

*Orientation stratégique 5 : élaborer une stratégie de partenariat*

158. L'UNESCO doit élaborer une stratégie globale de partenariat qui soit ouverte vers la société civile, les communautés d'experts et le secteur privé afin de garantir sa pertinence, de promouvoir ses valeurs et de mettre en œuvre ses programmes. Cette démarche est indispensable si l'UNESCO veut exploiter le potentiel qu'offrent ses réseaux.

159. Une telle stratégie visera à :

- permettre à la société civile et aux autres partenaires de contribuer à la définition des objectifs de l'UNESCO, au lieu de les considérer uniquement comme un instrument pour l'exécution des programmes ;
- rendre l'UNESCO plus accessible et moins bureaucratique, ce qui est particulièrement important pour les ONG ;
- renouveler les réseaux (par exemple entre les instituts, programmes, universités et centres d'excellence) à même d'améliorer les liens entre l'UNESCO et les scientifiques, les chercheurs et les communautés de pratique ;

- concevoir une stratégie connexe pour le secteur privé, qui prenne en compte la diversité des sociétés, des fondations, des instruments de financement innovants et des partenariats public-privé.

160. Compte tenu de l'importance des commissions nationales, qui relie l'UNESCO à la société civile, le rôle de ces dernières doit être revu et redynamisé, idéalement grâce à des initiatives de renforcement des capacités, Sud-Sud ainsi que Nord-Sud.

161. Les partenariats évoluent avec le temps et nécessitent des structures et processus appropriés. Des procédures flexibles, favorisant un dialogue suivi et un style de travail collaboratif, faciliteraient également l'établissement de partenariats et leur renforcement.

*Mise en œuvre : coordination, gestion du changement et pilotage*

162. Les analyses et les recommandations de l'EEl fournissent un point de départ pour un programme ambitieux de renouvellement de l'UNESCO, s'inspirant des nombreuses initiatives en cours et s'appuyant sur les réformes passées. Un tel effort nécessitera un suivi conjoint et séparé par le Secrétariat et le Conseil exécutif en collaboration avec la Conférence générale. Déléguer le suivi au seul Secrétariat n'est pas envisageable étant donné que les recommandations formulées ont des implications importantes pour les organes directeurs. Ces derniers ne sont toutefois pas habilités à « gérer » un processus de changement interne au sein du Secrétariat.

163. La répartition des compétences doit être fixée dans un cadre commun définissant clairement les responsabilités respectives et partagées en matière de suivi.



## ANNEXE SECTION 1 : TERMES DE RÉFÉRENCE

### STRUCTURE ORGANISATIONNELLE

1. L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) est une institution spécialisée du système des Nations Unies créée le 16 novembre 1945. Son but affiché est de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité en resserrant, par l'éducation, la science et la culture, la collaboration entre nations, afin d'assurer le respect universel de la justice, de la loi, des droits de l'homme et des libertés fondamentales proclamés dans la Charte des Nations Unies.

2. L'UNESCO compte 193 États membres et 7 Membres associés. La Conférence générale de l'UNESCO détermine l'orientation et la ligne de conduite générale de l'Organisation. Elle se réunit tous les deux ans et rassemble les États membres et les Membres associés, ainsi que les observateurs des États non membres, d'organisations intergouvernementales et d'organisations non gouvernementales (ONG). Elle approuve la Stratégie à moyen terme sur six ans (C/4) et le Programme et budget biennal (C/5).

3. Le Conseil exécutif de l'UNESCO est élu par la Conférence générale. Il est composé de 58 États membres élus pour un mandat de quatre ans. Il se réunit deux fois par an pour étudier le programme de travail de l'Organisation ainsi que les prévisions budgétaires correspondantes.

4. Dans tous ses projets et activités, l'UNESCO exerce toute une série de fonctions correspondant à son rôle de chef de file international pour l'éducation, les sciences, la culture et la communication. Conformément à la Stratégie à moyen terme de l'Organisation pour 2008-2013, l'UNESCO s'acquittera, dans l'accomplissement de sa mission, de ses cinq fonctions déjà reconnues, celles : (i) de laboratoire d'idées, y compris la prospective ; (ii) d'organisme normatif ; (iii) de centre d'échange d'information ; (iv) d'organisme de développement des capacités dans les États membres dans ses domaines de compétence ; (v) de catalyseur de la coopération internationale<sup>1</sup>.

5. L'UNESCO est organisée en cinq grands secteurs de programme : éducation, sciences exactes et naturelles, sciences sociales et humaines, culture, communication et information. Outre son Siège à Paris (France), l'UNESCO possède un réseau décentralisé d'unités hors Siège comprenant 51 bureaux hors Siège et deux bureaux de liaison avec l'ONU. Le réseau de commissions nationales pour l'UNESCO, un élément constitutif de l'Organisation, est unique dans le système des Nations Unies.

6. En plus de ses bureaux hors Siège, l'UNESCO possède 11 instituts et centres de catégorie 1. Ceux-ci font institutionnellement partie de l'Organisation, leur création a été approuvée par la Conférence générale, et leurs organes directeurs sont soit élus par la Conférence générale soit désignés, en tout ou en partie, par le Directeur général, et relèvent directement de la Conférence générale. Les instituts et centres placés sous l'égide de l'UNESCO (catégorie 2) sont des entités qui, juridiquement, ne font pas partie de l'Organisation, mais qui lui sont associées suivant des formules précises adoptées par la Conférence générale. À l'heure actuelle, il y a plus de 50 instituts et centres de catégorie 2.

---

<sup>1</sup> [http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=6330&URL\\_DO=DO\\_PRINTPAGE&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=6330&URL_DO=DO_PRINTPAGE&URL_SECTION=201.html).

7. L'Organisation compte environ 2 000 membres du personnel du cadre organique employés à plein temps<sup>2</sup>, dont un tiers en poste dans les bureaux hors Siège de l'UNESCO. Près de 60 % du personnel du cadre organique à plein temps travaillent dans les secteurs de programme et les 40 % restants dans les services de soutien et les services centraux.

## INTRODUCTION

8. Récemment, la Conférence générale a approuvé, à sa 35<sup>e</sup> session, la conduite d'une évaluation externe et indépendante de l'UNESCO qui soit globale, stratégique et tournée vers l'avenir. La question de la réalisation d'une évaluation externe et indépendante de l'Organisation figurait à l'ordre du jour des 181<sup>e</sup> et 182<sup>e</sup> sessions du Conseil exécutif, qui se sont tenues avant la Conférence générale. La décision prise à la 182<sup>e</sup> session a été importante car elle a permis de définir la portée générale de l'évaluation (décision 182 EX/24 Partie II<sup>3</sup>). L'évaluation externe et indépendante proposée complétera les plans d'évaluation biennaux et à moyen terme existants de l'UNESCO, qui comprennent l'évaluation des « objectifs stratégiques de programme » de l'Organisation, celle des unités décentralisées de l'UNESCO et d'autres évaluations thématiques.

---

<sup>2</sup> Ce chiffre ne tient compte que des postes financés au titre du Programme ordinaire.

<sup>3</sup> Décision 182 EX/24 Partie II

1. Rappelant sa décision 181 EX/19,
2. Ayant examiné la Partie II du document 182 EX/24,
3. Considérant que, depuis la création de l'UNESCO, le monde a fondamentalement changé, d'où l'apparition de nouveaux défis dans les domaines de l'éducation, de la science, de la culture et de la communication,
4. Considérant également que nombre des composantes de l'UNESCO ont été évaluées, mais que le fonctionnement de l'Organisation dans son ensemble n'a encore jamais fait l'objet d'une évaluation globale,
5. Recommande à la Conférence générale, à sa 35<sup>e</sup> session :
  - (a) de décider qu'une évaluation externe et indépendante de l'UNESCO doit être menée, qui soit globale, stratégique et tournée vers l'avenir ;
  - (b) de décider qu'une telle évaluation devra se concentrer notamment sur :
    - (i) les enjeux internationaux qui relèvent du mandat de l'UNESCO ;
    - (ii) les résultats obtenus lorsque l'UNESCO entreprend d'y faire face ;
    - (iii) le rôle de l'UNESCO au sein du système des Nations Unies et par rapport à d'autres organisations internationales ;
    - (iv) la répartition des compétences entre les organes directeurs et le Secrétariat ;
    - (v) la contribution de la société civile et des entreprises ;
    - (vi) la cohésion entre secteurs du Secrétariat ;
  - (c) de prier le Directeur général de confier au Service d'évaluation et d'audit (IOS) le soin de mettre en chantier cette évaluation et de tenir les États membres informés selon qu'il conviendra ;
  - (d) d'allouer à cette évaluation des crédits appropriés provenant du budget ordinaire et des contributions volontaires des États membres.

## OBJET DE L'ÉVALUATION

9. L'évaluation externe de l'UNESCO aura pour objet de formuler des recommandations opportunes et orientées vers l'action à l'intention des organes directeurs de l'Organisation et du Directeur général pour qu'ils les examinent et prennent des décisions qui permettent à l'Organisation de répondre aux besoins et aux défis à venir. L'évaluation tiendra compte de l'ensemble des évolutions et des réformes récentes, des problèmes prévisibles et des tendances pertinentes. Puisqu'elle sera tournée vers l'avenir, l'évaluation devra déterminer les principaux enseignements pouvant être mis à profit pour améliorer l'efficacité, l'efficacités et les résultats de l'action menée par l'Organisation.

## PORTÉE

10. La Conférence générale est convenue que l'évaluation devrait être ciblée stratégiquement, de haut niveau et tournée vers l'avenir. Elle portera essentiellement sur les opportunités et les défis présents et futurs relatifs aux domaines programmatiques essentiels relevant de la compétence de l'Organisation, tels qu'ils sont représentés par les cinq grands programmes.

11. L'évaluation répondra à la question globale suivante :

*« Comment l'UNESCO devrait-elle se placer pour relever les défis du XXI<sup>e</sup> siècle et tirer le meilleur parti des perspectives qui lui sont ouvertes ? »*

12. Conformément aux résolutions et décisions de la Conférence générale et du Conseil exécutif, l'évaluation portera notamment sur les domaines et la série de questions indicatives ci-après. Cet ensemble indicatif de questions sera développé plus en détail par l'équipe d'évaluation externe lors de la phase initiale, et l'ensemble de questions définitif figurera dans le rapport initial.

Domaines clés	Questions indicatives pour l'évaluation
Les enjeux internationaux qui relèvent du mandat de l'UNESCO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quels seront les principaux enjeux internationaux auxquels l'UNESCO sera confrontée à l'avenir dans le cadre de son action ? Comment l'UNESCO devrait-elle faire face aux enjeux qu'elle anticipe ?</li> <li>• Les politiques et programmes de l'UNESCO correspondent-ils aux besoins et aux priorités des États membres ? Dans quelle mesure la Stratégie à moyen terme pour 2008-2013 (C/4) et le Programme et budget pour 2010-2011 (C/5) de l'UNESCO répondent-ils aux besoins des États membres tels qu'ils apparaissent dans leurs politiques, stratégies et programmes ?</li> </ul>
L'impact de l'action menée par l'UNESCO pour faire face à ces enjeux	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comment l'action menée par l'UNESCO a-t-elle pesé sur les politiques et stratégies des États membres ? Que faut-il en déduire concernant le positionnement à adopter par l'UNESCO à l'avenir ?</li> <li>• Avec quelle efficacité l'UNESCO a-t-elle fait face aux enjeux internationaux passés et gère-t-elle les enjeux actuels ? Quels enseignements en tirer pour l'avenir ?</li> </ul>
Le rôle de l'UNESCO au sein du système des Nations Unies et par rapport aux autres organisations internationales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quelle est la niche et l'avantage comparatif de l'UNESCO et dans quels autres domaines l'Organisation pourrait-elle ajouter de la valeur à moyen et long termes ?</li> <li>• Dans quelle mesure la stratégie et les programmes de l'UNESCO contribuent-ils aux buts et objectifs des Nations Unies, y compris aux réformes ?</li> <li>• Quelles mesures ont été prises pour améliorer la complémentarité et la cohérence avec les autres organismes du système des Nations Unies et organisations internationales ?</li> </ul>



La répartition des compétences entre les organes directeurs et le Secrétariat	<ul style="list-style-type: none"><li>• La répartition actuelle des rôles et responsabilités entre les organes directeurs (Conseil exécutif et Conférence générale) et le Secrétariat est-elle optimale ? Comment pourrait-elle être améliorée ?</li><li>• Quels ajustements pourraient être apportés aux structures actuelles des organes directeurs et à leurs méthodes de travail pour améliorer l'efficacité et l'efficacités de l'action menée par l'UNESCO ?</li></ul>
La contribution de la société civile et des entreprises	<ul style="list-style-type: none"><li>• Quels sont les points forts et les points faibles des approches et des structures des partenariats existants de l'UNESCO avec la société civile et les entreprises ? Quelles sont les réussites ? Quels enseignements tirer de ces succès ?</li><li>• Quels sont les partenariats susceptibles d'être les plus importants d'un point de vue stratégique à l'avenir ?</li></ul>
La cohérence entre secteurs du Secrétariat	<ul style="list-style-type: none"><li>• Dans quelle mesure les actions menées dans les différents secteurs de l'UNESCO sont-elles cohérentes et complémentaires ? Des mesures pourraient-elles être prises pour accroître davantage la cohérence du travail entrepris par les divisions sectorielles du Secrétariat de l'UNESCO ?</li><li>• Dans quels domaines l'UNESCO pourrait-elle renforcer son avantage comparatif en relevant les défis internationaux selon une méthode intersectorielle et multidisciplinaire ?</li></ul>

## MÉTHODOLOGIE

13. La méthodologie à suivre pour l'évaluation comprendra les éléments suivants :

- (a) une étude de documents, y compris une analyse des évaluations précédentes et des documents de référence clés. Voir la liste fournie à la fin du Mandat ;
- (b) des entretiens (dirigés, semi-dirigés, en face à face comme par téléphone) avec des sources d'information clés (notamment des représentants du Secrétariat, des délégations permanentes auprès de l'UNESCO, des commissions nationales, des autorités publiques, des organismes du système des Nations Unies, de la société civile, des entreprises, des organisations partenaires, etc.) ;
- (c) un nombre représentatif d'enquêtes devant être distribuées : (i) à tous les États membres par le biais des délégations permanentes auprès de l'UNESCO ; (ii) aux principales organisations partenaires<sup>4</sup> ; (iii) au personnel du Siège de l'UNESCO et du réseau décentralisé d'unités hors Siège ;
- (d) des visites au Siège de l'UNESCO à Paris et des visites hors Siège dans des endroits spécifiques, de préférence, entre autres, dans les points focaux régionaux (Bangkok, Beyrouth, Brasilia, Dakar, Dar es-Salaam, Santiago), ainsi que dans les grands centres du système des Nations Unies tels que New York et Genève.

14. L'équipe d'évaluation assurera la triangulation en analysant les données collectées, en tirant ses conclusions et en formulant ses recommandations.

15. En élaborant le rapport initial, l'équipe mettra au point une matrice d'évaluation qui tiendra compte des questions d'évaluation, des critères utilisés pour les évaluer, des sources de données qui seront utilisées et des méthodes de collecte des données. Comme indiqué au paragraphe 12,

<sup>4</sup> Les partenaires et réseaux de l'UNESCO mentionnés sur le site Web de l'Organisation devraient être interrogés [http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL\\_ID=22347&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL_ID=22347&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html).

la série de questions indicatives sera développée plus en détail par l'équipe d'évaluation externe lors de la phase initiale, en consultation étroite avec les principales parties prenantes et IOS, et l'ensemble de questions définitif figurera dans le rapport initial.

## PRODUITS ET ÉCHÉANCIER

16. L'équipe chargée de l'évaluation externe indépendante se consacrera aux principaux produits suivants :

- (a) Rapport initial – Ce rapport comprendra le cadre d'évaluation, un exposé détaillé de la méthodologie d'évaluation, un plan de travail et des arrangements logistiques. (Date indicative : 31 janvier 2010.)
- (b) Première réunion d'information à l'intention des délégations permanentes auprès de l'UNESCO – Les délégations permanentes auprès de l'UNESCO seront informées des progrès de l'évaluation et de tout nouveau problème stratégique important. (Date indicative : mi-mars 2010.)
- (c) Seconde réunion d'information à l'intention des délégations permanentes auprès de l'UNESCO – Avant l'élaboration du projet de rapport d'évaluation, des informations sur les résultats préliminaires de l'évaluation seront fournies aux délégations permanentes. (Date indicative : mi-juin 2010.)
- (d) Projet de rapport d'évaluation – Un projet de rapport d'évaluation sera préparé suivant la structure présentée ci-dessous. (Date indicative : 31 juillet 2010.)
- (e) Rapport d'évaluation final – Ce rapport sera présenté au Conseil exécutif à sa 185<sup>e</sup> session en octobre 2010. Il sera structuré comme suit :
  - Résumé
  - Introduction
  - Objet de l'évaluation
  - Méthodologie de l'évaluation
  - Principaux résultats
  - Enseignements tirés
  - Recommandations
  - Annexes (liste des entretiens, instruments de collecte des données, principaux documents analysés, Mandat).

Le rapport d'évaluation final sera également examiné par la Conférence générale à sa 36<sup>e</sup> session en 2011.

## RÔLES, RESPONSABILITÉS ET ARRANGEMENTS LOGISTIQUES

17. Équipe d'évaluation externe - L'équipe d'évaluation est chargée :

- d'effectuer l'évaluation en respectant les Normes et règles du Groupe des Nations Unies sur l'évaluation (GNUE) ;
- de présenter tous les produits conformément au présent Mandat ;

- d'identifier et d'engager par contrat des évaluateurs ou assistants de recherche supplémentaires possédant des compétences spécialisées non disponibles au sein de l'équipe de base chargée de l'évaluation ;
- d'informer régulièrement le Groupe de soutien technique des progrès accomplis dans la réalisation de l'évaluation ;
- de rendre compte au Conseil exécutif et/ou aux délégations permanentes lors des sessions d'information, comme indiqué précédemment.

18. L'équipe d'évaluation externe pourra solliciter des avis extérieurs, en particulier auprès de personnalités éminentes.

19. L'équipe d'évaluation externe sera choisie à l'issue d'un concours international public conformément aux Règles et réglementations de l'UNESCO applicables aux achats<sup>5</sup>.

20. Groupe de soutien technique - La principale fonction du Groupe de soutien technique consiste à fournir des informations factuelles à l'équipe d'évaluation externe et, sur demande, des conseils pratiques sur les aspects concrets de l'évaluation ainsi qu'à garantir l'accès aux parties prenantes. Le Groupe comprendra un nombre représentatif de membres du personnel de l'UNESCO appartenant aux cinq grands programmes ainsi qu'aux services centraux de l'Organisation.

21. Service d'évaluation et d'audit (IOS)/Section Évaluation - La fonction première d'IOS est de garantir l'indépendance de l'évaluation et la qualité de tous les produits grâce au strict respect des Normes et règles du Groupe des Nations Unies sur l'évaluation (GNUE). IOS sera chargé de gérer le processus de gestion du processus de sélection de l'équipe d'évaluation externe, de gérer les contrats, de faciliter le travail de l'équipe, notamment les contacts au sein de l'UNESCO et avec les principaux partenaires extérieurs, et d'assurer l'accès à toute la documentation nécessaire.

## **COMPÉTENCES DE L'ÉQUIPE D'ÉVALUATION**

22. Avant de procéder à l'évaluation des propositions techniques, les compétences de l'équipe d'évaluation seront examinées de près. Les compétences citées ci-dessous dans les parties A et B constituent des exigences minimales. Celles énoncées dans la partie B s'appliquent à l'équipe dans son ensemble et non à chacun des membres de l'équipe de base. Si les exigences exposées sous A et B ne sont pas respectées, la proposition technique sera immédiatement rejetée.

### **A. Compétences du responsable de l'équipe :**

- Expérience avérée des études/évaluations d'organisations à grande échelle concernant particulièrement l'élaboration des politiques (au moins trois références).
- Expérience avérée de la direction ou de la gestion directe d'exercices d'élaboration de stratégies ou d'évaluations complexes.

### **B. Compétences de l'équipe de base (responsable compris) :**

- Diplômes universitaires correspondant aux domaines de compétence de l'UNESCO.
- Expérience confirmée dans le domaine du développement international et de la coopération technique.

---

<sup>5</sup> Intranet UNESCO. Appendice 10 A. Guide des achats. 6 avril 2007.

- Connaissance avancée de la conception et de la méthodologie de l'évaluation.
- Grande expérience de l'élaboration de stratégies.
- Compréhension et expérience du système des Nations Unies.
- Connaissance des questions d'égalité entre les sexes, y compris une expérience des méthodologies d'évaluation dans ce domaine.
- Très bonne connaissance de l'anglais et du français.

23. Suite à l'évaluation des exigences minimales susmentionnées, chaque équipe remplissant les conditions requises sera évaluée selon des critères relatifs au profil de l'équipe et à la qualité de la proposition technique. L'équipe d'évaluation sera, dans l'idéal, composée d'une équipe de base de trois ou quatre experts possédant des compétences et des expériences complémentaires, ainsi que de spécialistes techniques et d'assistants de recherche le cas échéant. L'équipe de base devrait être multiculturelle et équilibrée du point de vue des sexes, de la représentation géographique et de la diversité linguistique. Elle devrait posséder d'excellentes compétences en écriture, communication et présentation. La/les société(s) ou institution(s) avec laquelle/lesquelles les membres de l'équipe de base sont associés devraient avoir des procédures garantissant une très haute qualité, une connaissance des domaines de compétence de l'UNESCO, une expérience de missions similaires et une expérience de travail avec des organismes du système des Nations Unies et/ou d'autres organisations internationales.

#### **DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE CLÉS**

- (a) Acte constitutif de l'UNESCO
- (b) Stratégie à moyen terme, 2008-2013, (34C/4)
- (c) Programme et budget, 2008-2009 (34 C/5)
- (d) Programme et budget, 2010-2011 (35 C/5 approuvé)
- (e) Rapport du Directeur général sur l'activité de l'Organisation en 2006-2007 (35 C/3)
- (f) Examen de la gestion et de l'administration de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), préparé par le Corps commun d'inspection des Nations Unies, 2000.
- (g) Évaluations des Objectifs stratégiques de programme : 1/2, 3, 6, 11, 14.

**ANNEXE SECTION 2 : ÉQUIPE D'ÉVALUATION ET COLLECTE DES DONNÉES**

<b>ÉQUIPE D'ÉVALUATION</b>	
<p>Elliot Stern, responsable de l'équipe Barbara Befani Oumou Ba Tall Chen Zhaoying Osvaldo Feinstein Kim Forss Stein Erik Kruse Nefissa Naguib Burt Perrin Tara Sharma Anne Teigen</p>	
<b>COLLECTE DES DONNÉES</b>	
<b>Sources</b>	<b>Lieu</b>
Visites de bureaux hors Siège	Accra, Addis-Abeba , Amman, Bangkok, Beijing, Buenos Aires, Dakar, Doha, New Delhi, San José
Consultations régionales avec les commissions nationales	Changwon, Kampala, Londres, Port of Spain, Rabat
Réunions avec des organismes des Nations Unies	Genève, New York, Washington
Instituts et centres de l'UNESCO	Paris, Genève, Trieste, Venise, Addis-Abeba, Buenos Aires

### ANNEXE SECTION 3 : RÉSUMÉ DES TENDANCES ET DÉFIS MONDIAUX

Office d'analyse et de prévision de l'UNESCO (2000)	Réflexions sur le rôle futur de l'UNESCO (2006)	Projet Objectifs du Millénaire des Nations Unies
Troisième révolution industrielle – effets des réseaux d'information et des biotechnologies	Processus de mondialisation – flux mondiaux de capitaux et d'informations ; exclusion et interdépendance	[Toutes les tendances identifiées sont de nature transnationale et appellent des solutions transinstitutionnelles]
Pauvreté, inégalité et exclusion	Lutte contre la pauvreté et les inégalités à l'intérieur des pays	Fossé entre les riches et les pauvres
Nouvelles menaces pour la paix et la sécurité, en particulier « au niveau sous-étatique » plutôt qu'interétatique	Menaces pour la paix et la sécurité internationale, conflits liés aux ressources, États défaillants, terrorisme, criminalité internationale	Paix et conflits, criminalité transnationale organisée
Croissance démographique, transition démographique et dangers sanitaires	Croissance démographique, évolution démographique, propagation des maladies et des épidémies	Population et ressources, questions sanitaires
Urbanisation de la population mondiale	Émergence d'un grand nombre de mégalo-poles semi-autonomes	
Dégradation de l'environnement causée par le réchauffement climatique, la consommation non durable	Risques liés aux phénomènes planétaires et aux catastrophes naturelles	Développement durable et changement climatique... eau potable
Essor de la société de l'information	Révolution de l'information et de la communication avec de nouveaux risques d'exclusion et d'atteinte à la liberté d'expression	Convergence mondiale en matière de technologies de l'information
Évolution de la démocratie et des systèmes de gouvernance internationale et régionale	Changements dans la gouvernance mondiale, le processus de réforme du système des Nations Unies, nouveaux pouvoirs mondiaux, pouvoir des acteurs non publics	Démocratisation
Nouvelles rencontres interculturelles : pluralisme culturel, diversité et créativité	Diversité culturelle, religions et croyances mondiales, langues et multilinguisme, dialogue interculturel	
Sciences et technologies et nouveaux défis éthiques	Technosciences, limites éthiques, juridiques et normatives	Éthique mondiale

#### ANNEXE SECTION 4 : STRUCTURES DE GOUVERNANCE DE QUELQUES INSTITUTIONS DES NATIONS UNIES

	<b>FMI</b>	<b>FAO</b>	<b>OMS</b>	<b>OIT</b>	<b>UNESCO</b>	<b>PNUD</b>	<b>UNICEF</b>
Nombre total de membres	187	193	193	183	196	Pas de Conférence générale (Assemblée générale des Nations Unies = 192)	Pas de Conférence générale (Assemblée générale des Nations Unies = 192)
Nombre de membres du Conseil exécutif	24	49	34	56 (dont 28 États membres)	58	36	36
Fréquence des réunions	3 semaines	2 x an	2 x an	3 x an	2 x an	3 x an	3 x an
Ratio taille/nombre total de membres	0,128	0,254	0,176	0,153	0,296	0,1875	0,1875
Fréquence des sessions de la Conférence générale	1 x an	1 x 2 ans	1 x an	1 x an	1 x 2 ans	(Assemblée générale des Nations Unies = 1 x an)	(Assemblée générale des Nations Unies = 1 x an)

## ANNEXE SECTION 5 : ANALYSE DE L'AUTONOMIE DES ORGANES DIRECTEURS

Niveau global d'autonomie décisionnelle	
COI	6.0
Diversité des expressions culturelles	6.0
Objets culturels et musées	5.5
PIDC	5.0
Patrimoine mondial	5.0
BIE	5.0
MAB	4.5
Éthique des sciences et technologies	4.0
IIFE	4.0
UIL (ex-IUE)	4.0
ITIE	4.0
IESALC (ex-CRESALC)	4.0
UNESCO-IHE	4.0
CIPT	4.0
IIRCA	4.0
CEPES	4.0
MOST	3.8
Bioéthique	3.5
ISU	3.5
PIPT	3.0
PISF	2.0
EDD	2.0
EPT	2.0

Grille de lecture : Le score global est la somme de deux chiffres : l'un mesurant l'autonomie de l'organe directeur du programme considéré et l'autre illustrant le degré de participation des principaux organes. En particulier : présence d'un comité interinstitutionnel = 1 ; présence d'un organe intergouvernemental indépendant = 3 ; présence d'un organe intergouvernemental élu par la Conférence générale = 2 ; présence d'un comité d'experts siégeant à titre personnel = 1 (sauf le Programme MOST à qui est attribué le score de 1,5). Si deux ou plusieurs organes sont présents dans les quatre premières colonnes, le score moyen est comptabilisé dans la somme finale (par exemple, pour le Programme MAB : 2 pour l'organe intergouvernemental et 1 pour le comité d'experts donnent une moyenne de 1,5). La présence de comités régionaux/nationaux n'est pas comptabilisée dans le score global car elle n'est pas pertinente pour les instituts. L'activité des organes principaux (Conférence générale et Conseil exécutif) est cotée 1, 2 ou 3 selon le degré de participation au programme (1 = participation élevée, 3 = participation faible). Le tableau ci-après résume les modalités propres à chaque organe.



	Comité interinstitutionnel (nombre de membres)	Organe intergouvernemental indépendant (nombre de membres)	Organe intergouvernemental élu par la Conférence générale (nombre de membres)	Comité d'experts siégeant à titre personnel (nombre de membres)	Comités/Réseaux régionaux	Comités nationaux	Fonctions de la Conférence générale (CG)/du Conseil exécutif (CEx)*
<b>COI</b>		X (138)			x	x	Amendement des Statuts
<b>MAB</b>			X (34)	X (12) (DG)	x	x	Amendement des Statuts (CG)
<b>MOST</b>			X (35)	X (7) (Bureau)		x	Recentrage du programme (CEx)
<b>PIDC</b>			X (39)				Création du PIDC, adoption des Statuts (CG)
<b>PIPT</b>			X (26)			x	Amendement des Statuts, approbation du plan stratégique, examen du rapport sur la mise en œuvre (CEx)
<b>Patrimoine mondial</b>		X (187)		(comité représentant 3 organisations : UICN, ICOMOS, ICCROM)			Propositions concernant l'autonomie fonctionnelle (CG) ; révision de la Convention, renforcement du programme, création de centres de catégorie 2, et autres (CEx)
<b>Diversité des expressions culturelles</b>		X (89)					Travaux ayant précédé la Convention (débat thématique, proposition de déclaration, débat sur une éventuelle convention, projet de convention – CG et CEx)
<b>Objets culturels et musées</b>		x	X (22)	(partenariats avec l'ICCROM)			Invitation à appliquer les conventions, élaboration de recommandations et de déclarations (CG et CEx)
<b>Bioéthique</b>			X (36)	X (36) (DG)	x	x	Définition des priorités, travaux préparatoires en vue de la déclaration, débat thématique, adoption des Statuts (CG et CEx)

	Comité interinstitutionnel (nombre de membres)	Organe intergouvernemental indépendant (nombre de membres)	Organe intergouvernemental élu par la Conférence générale (nombre de membres)	Comité d'experts siégeant à titre personnel (nombre de membres)	Comités/Réseaux régionaux	Comités nationaux	Fonctions de la Conférence générale (CG)/du Conseil exécutif (CEX)*
<b>Éthique de la science et de la technologie</b>				X (18) (DG)			Travaux préparatoires en vue de la création, Adoption et révision des Statuts (CEX)
<b>PISF</b>				X (DG)			Faisabilité, viabilité financière, création, développement, évaluation, définition des priorités (CG et CEX)
<b>EDD</b>	X (16 ?)						Définition des priorités, projets de résolution, création d'un institut de catégorie 1, élaboration d'un cadre pour la mise en œuvre (CG et CEX)
<b>EPT</b>	X (4)					x	Débat thématique, travaux préparatoires en vue des conférences mondiales (CG) ; mise en œuvre des décisions des sommets, définition des priorités, débats thématiques (CEX)
<b>IIPE</b>	X (12) (avec des experts indépendants)			X (12) (avec des représentants d'autres organismes des Nations Unies)			Amendement des Statuts (CG), examen du cadre juridique/du degré d'autonomie (CEX)
<b>BIE</b>			X (28)				Amendement des Statuts (CG) ; accords provisoires avant transfert à l'UNESCO, étude de la proposition concernant l'organisation de la Conférence mondiale sur l'éducation, adoption du règlement financier et du règlement du personnel, proposition visant à renforcer l'Institut (CEX)

	Comité interinstitutionnel (nombre de membres)	Organe intergouvernemental indépendant (nombre de membres)	Organe intergouvernemental élu par la Conférence générale (nombre de membres)	Comité d'experts siégeant à titre personnel (nombre de membres)	Comités/Réseaux régionaux	Comités nationaux	Fonctions de la Conférence générale (CG)/du Conseil exécutif (CEX)*
<b>UIL (anciennement IUE)</b>				X (12) (DG)			Amendement des Statuts (CG) ; étude de la proposition tendant à modifier le statut juridique de l'IUE, règlement financier du compte spécial, changement de nom (IUE en UIL) (CEX)
<b>ITIE</b>				X (11) (DG)			Création de l'ITIE (CG et CEX) ; règlement financier du compte spécial (CEX)
<b>IESALC (anciennement CRESALC)</b>				X (13) (comité mixte : DG, États membres, ONG)			Passage du statut de centre régional à celui d'institut de catégorie 1 (CG), amendement des Statuts, proposition concernant un renforcement (CEX)
<b>UNESCO-IHE</b>				X (13) (DG) (États membres, universités et secteur privé)			Création de l'UNESCO-IHE (CG et CEX), renouvellement de l'accord opérationnel avec le Gouvernement néerlandais (CG), règlement financier du compte spécial et examen du rapport sur l'entrée en fonctionnement (CEX)
<b>CIPT</b>	X (3) (comité mixte : UNESCO, AIEA et Italie)						Transfert des responsabilités administratives à l'UNESCO (CG et CEX), règlement financier du compte spécial (CEX)
<b>ISU</b>			X (12) (organe mixte : DG, CG)	X (12) (comité mixte : DG, CG)			Adoption des Statuts (CG), débat relatif à la création de l'ISU, choix du site, négociations avec le Canada, examen des activités un an après la création (CEX)

	Comité interinstitutionnel (nombre de membres)	Organe intergouvernemental indépendant (nombre de membres)	Organe intergouvernemental élu par la Conférence générale (nombre de membres)	Comité d'experts siégeant à titre personnel (nombre de membres)	Comités/Réseaux régionaux	Comités nationaux	Fonctions de la Conférence générale (CG)/du Conseil exécutif (CEX)*
<b>IIRCA</b>				X (12) (DG)			Création de l'IIRCA, amendement des Statuts (CG et CEX) ; règlement financier du compte spécial (CEX)
<b>CEPES</b>				X (12) (DG ?)			Amendement des Statuts, proposition de renforcement, règlement financier du compte spécial (CEX)

\* Le fait de recevoir les rapports soumis par les programmes/instituts aux organes directeurs n'est pas considéré comme une « fonction » de la Conférence générale ni du Conseil exécutif dans ce contexte car, dans la grande majorité des cas, il ne s'agit que d'un transfert d'informations qui ne nécessite pas de décision ; l'élection des membres des organes directeurs des programmes/instituts n'est pas non plus prise en considération car il est rendu compte de ces informations dans la troisième colonne. Toutes les fonctions/activités du Conseil exécutif et de la Conférence générale ne sont pas toujours indiquées, seules les plus caractéristiques le sont (par exemple, il peut manquer çà et là la mention « amendement des statuts »). Notre objectif est en réalité d'étudier où se trouve la limite entre la Conférence générale/le Conseil exécutif et tel ou tel autre organe directeur, ce qu'une liste complète des fonctions n'éclairera pas forcément davantage.