

ÉVALUATIONS MOPAN 2017-18

Note de synthèse sur l'efficacité organisationnelle
Organisation des Nations Unies
pour l'éducation, la science et la
culture (UNESCO)

Publiée en avril 2019

La performance de l'UNESCO en bref

L'UNESCO a une vision stratégique claire qui concorde avec celle des cadres normatifs mondiaux, notamment le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et l'Accord de Paris sur le changement climatique.

Les travaux normatifs de l'UNESCO relevant de son champ de mission visent à contribuer à faire évoluer les politiques au niveau national comme international. Poursuivant l'objectif d'assurer un développement durable, de promouvoir les droits de la personne et de bâtir des sociétés pacifiques propices au dialogue, le Plan stratégique actuel de l'UNESCO reflète les deux priorités globales que sont l'Afrique et l'Égalité des genres. L'Organisation centre ses activités sur l'accès à une éducation équitable et de qualité à travers la coordination et le suivi des progrès accomplis au regard de l'Objectif de développement durable 4, ainsi que sur le développement de la science, de la technologie et de l'innovation, la promotion de la diversité et du patrimoine culturels et la liberté d'expression.

L'enquête menée par MOPAN auprès des partenaires extérieurs confirme que les parties prenantes attachent de la valeur au rôle joué par l'UNESCO dans la promotion des priorités transversales, ses travaux relatifs à l'Égalité des genres constituant un atout particulier.

Dans ce domaine, l'UNESCO adopte des plans d'action dédiés qui impriment la direction à suivre pour intégrer cette thématique dans la planification, la mise en œuvre et le suivi de l'ensemble de ses programmes, ainsi que dans la présentation des rapports y afférents. Par ailleurs, l'UNESCO contribue de manière importante à la promotion des droits de la personne. L'évaluation a relevé un nombre significatif de programmes et de résultats attendus qui sont liés à des programmes dans ce domaine ou, de manière explicite, aux travaux de l'UNESCO visant à intégrer cette dimension dans ses activités. Enfin, l'UNESCO contribue à l'élaboration de politiques dans le domaine de l'environnement durable et du changement climatique, principalement au sein de ses secteurs éducation et science, et veille à l'incorporation de cibles et d'indicateurs correspondants dans l'ensemble de ses programmes.

La capacité de l'Organisation en termes de planification et de prise de décision réalistes, souples et proactives est limitée. L'UNESCO doit mener ses activités dans des conditions financières particulièrement difficiles depuis la fin 2011, à la suite d'une réduction de 22 % de son budget de fonctionnement. L'établissement des priorités du programme de travail demeure inadapté et le volume de ressources disponibles n'est pas à la hauteur de l'ambition de l'Organisation, ni de sa programmation actuelle. Les ressources sont trop éparpillées et une certaine absence de discipline en faveur d'une plus grande sélectivité et d'une hiérarchisation des priorités au niveau de l'ensemble de l'Organisation est manifeste.

PRINCIPAUX FAITS SUR L'UNESCO

MISSION ET MANDAT : L'UNESCO

s'efforce de contribuer à l'édification de la paix, à l'élimination de la pauvreté, à un développement durable et au dialogue interculturel par l'éducation, la science, la culture, la communication et l'information.

GOVERNANCE : La Conférence générale, composée des représentants des 193 États membres et des 11 Membres associés de l'UNESCO, détermine l'orientation et la ligne de conduite générale de l'UNESCO. Elle se réunit tous les deux ans et adopte le Programme et le budget de l'Organisation. Elle élit les 58 membres du Conseil exécutif et nomme le Directeur général. Le Conseil exécutif se réunit deux fois par an et veille à la bonne direction générale de l'UNESCO. Le Secrétariat est la branche de mise en œuvre de l'UNESCO et rend compte au Directeur général.

STRUCTURE : Basée à Paris, l'UNESCO emploie actuellement quelque 2 300 personnes, dont 30 % sont déployés sur le terrain. Elle a ouvert 53 bureaux dans le monde, sous des formes variées – bureaux régionaux thématiques, bureaux multipays, bureaux nationaux et bureaux de liaison, ainsi que d'autres structures souples telles que des antennes et des bureaux de projet. L'UNESCO héberge la Commission océanographique intergouvernementale et l'Institut de statistiques et dispose de neuf instituts de catégorie 1. L'Organisation a mis en place un réseau mondial de 199 organismes nationaux de coopération (Commissions nationales).

FINANCEMENT : L'UNESCO est financée par des contributions obligatoires (47 % en 2017) versées par les États membres, ainsi que par des contributions volontaires. En 2017, ses recettes totales se sont élevées à 548 millions USD. L'UNESCO est confrontée à une situation financière extrêmement difficile depuis la suspension, fin 2011, des contributions de deux États membres : Israël et les États-Unis (22 % des contributions obligatoires pour 2012-13). Le déficit de financement de l'Organisation pour 2018-19 s'établit à 29 % (339 millions USD).

Si l'architecture institutionnelle du Siège correspond à la mission de l'UNESCO, la présence hors Siège au niveau mondial est inutilement complexe, aux dépens de la flexibilité et de la pertinence. L'Organisation vise à mener son action mondiale et normative au Siège et dans ses bureaux régionaux, et ses activités de conseil stratégique et de renforcement des capacités au niveau national. Une réforme incomplète du réseau hors Siège s'est traduite par une structure de terrain hétérogène, entraînant par là même l'existence d'unités opérationnelles parallèles et de structures hiérarchiques incohérentes. La gestion des performances au niveau des structures décentralisées est insuffisante et l'obligation de rendre compte demeure limitée. Des réformes du réseau hors Siège sont en cours, qui visent à mettre en adéquation la représentation de l'Organisation avec les ressources institutionnelles, mais aussi avec les processus de réforme en cours au sein du système des Nations Unies.

Les capacités et l'éventail des compétences des ressources humaines ne cadrent pas pleinement avec l'orientation stratégique de l'UNESCO, sont limités en termes de flexibilité et ne sont pas suffisamment axés sur la performance. L'enquête réalisée par MOPAN auprès des partenaires met à jour une grande considération pour le professionnalisme des membres du personnel de l'UNESCO. À cet égard, près de 60 % des personnes interrogées indiquent que l'Organisation excelle dans le déploiement de personnels suffisamment qualifiés et expérimentés. Malgré ce constat, un nombre élevé de personnes interrogées pointent du doigt le manque d'effectifs pour expliquer la difficulté à obtenir des résultats concrets. La capacité de l'UNESCO à planifier efficacement ses ressources humaines pâtit du déficit de financement persistant : entre 2011 et 2015, les dépenses de personnel ont été réduites de 14 % et les budgets de formation ont diminué de 96 %. En conséquence, la valorisation des talents, le recensement des mauvais résultats et les possibilités de mobilité demeurent insuffisants. Alors que l'UNESCO s'efforce de se moderniser, il semble que divers outils de gestion soient en cours d'élaboration pour remédier à ces insuffisances, notamment pour relier la performance individuelle à l'obtention de résultats, préciser et appliquer les compétences de gestion nécessaires et effectuer des revues annuelles de la performance au niveau de l'ensemble du personnel.

La capacité financière et budgétaire à l'appui d'une prise de décision transparente s'est améliorée ces dernières années. Le Cadre intégré de résultats et d'allocation des ressources pour la période 2017-19 définit la manière dont les ressources totales sont affectées à des produits

et des résultats prédéfinis, en s'appuyant sur des critères qui reflètent les priorités de la Stratégie à moyen terme de l'Organisation. L'UNESCO a mis en place des systèmes permettant de s'assurer que les fonds sont décaissés comme prévu et font l'objet d'un suivi au regard d'objectifs spécifiques, mais aussi de déclencher une alerte en cas de retard dans les dépenses et d'effectuer des examens au plan de la gestion. Un système complet de budgétisation axée sur les résultats fournit des estimations budgétaires fondées sur les résultats attendus des programmes et des services, et des informations sur les sources des ressources et les déficits de financement estimés y sont intégrées. La version révisée de la politique de recouvrement des coûts de l'UNESCO offre une base transparente pour classer les coûts par catégorie et répartir les coûts de gestion entre les diverses sources de financement.

Le mécanisme d'audit interne est solide et des systèmes complets de lutte contre la fraude sont en place, mais les capacités de gestion opérationnelle et financière sont mises à rude épreuve. Selon l'évaluation du Corps commun d'inspection (CCI) des Nations Unies, la fonction d'audit interne de l'UNESCO (qui s'est vue attribuer la note de conformité la plus élevée par l'Institut des auditeurs internes) se caractérise par le niveau d'indépendance le plus élevé pour cette fonction, le directeur approuvant directement le plan d'audit interne, sans solliciter l'approbation du Directeur général ou du Conseil exécutif. Des rapports récents des auditeurs et du Comité consultatif de surveillance mettent en évidence un degré croissant de risque opérationnel dans les principales fonctions de contrôle, notamment la fonction de gestion des risques, qui est perçue comme incomplète et surchargée. Les éléments factuels à disposition suggèrent que ces insuffisances sont prises en compte, avec la mise en place de nouvelles politiques visant à s'assurer que les « détenteurs » de risques en assurent un suivi continu tout en portant les risques non atténués au niveau supérieur.

L'UNESCO aligne ses activités sur les priorités, les plans, les capacités et les systèmes financiers de ses partenaires. Mettant l'accent sur l'analyse contextuelle et la consultation avec les gouvernements partenaires, les stratégies et les interventions au niveau des pays sont en phase avec les priorités nationales et régionales. Un examen des évaluations note que l'UNESCO est reconnue pour son approche interdisciplinaire et participative unique en matière de programmation, en particulier au stade de la conception. L'attachement à renforcer les capacités humaines et institutionnelles des partenaires est manifeste dans l'ensemble des activités de l'Organisation, même si

les documents portant sur la conception des programmes n'explicitent pas toujours les stratégies suivies pour ce faire. Dans le secteur de l'éducation, le Programme de renforcement des capacités pour l'éducation pour tous (CapEFA), mené dans 28 pays, a été jugé particulièrement efficace en raison de son adaptation aux besoins des pays et à leur capacité à s'adapter et à prendre en compte des contextes évolutifs. Les données tirées d'évaluations de la Commission océanographique internationale et des secteurs de la communication et de l'information, d'une part, et de la culture, d'autre part, montrent des résultats tangibles identiques.

Même si une direction et une culture axées sur les résultats ont émergé ces dernières années, cet axe n'est pas systématique dans l'ensemble des secteurs de l'Organisation ou des opérations sur le terrain. Le nouveau système de rapports institutionnels de l'UNESCO, mais aussi son Rapport sur l'exécution du programme (PIR), son Rapport stratégique sur les résultats (SRR) et son rapport analytique sur l'exécution du programme (APIR) témoignent d'un accent plus prononcé sur la gestion axée sur les résultats, même si des lacunes subsistent. Les données qui permettent d'expliquer la logique axée sur les résultats sous-tendant la cohérence d'ensemble des principaux programmes sont fragmentées. Dans la plupart des domaines d'activité de l'UNESCO, la logique de causalité sous-tendant les activités n'est pas suffisamment explicite. En conséquence, des aspects tels que l'analyse des causes, le choix des indicateurs ou la portée et la couverture du suivi et des rapports sont souvent insuffisants ou incomplets.

L'UNESCO produit des évaluations institutionnelles de grande qualité, mais les évaluations décentralisées sont nettement insuffisantes. La fonction d'évaluation de l'UNESCO, indépendante d'un point de vue opérationnel et financier, supervise la conduite des évaluations institutionnelles et thématiques en s'appuyant sur un processus robuste de conception, de planification, de mise en œuvre et d'assurance qualité. Les évaluations gérées par les secteurs et par les bureaux hors Siège sont de moins bonne qualité et leur couverture est limitée, comme le montrent les trois derniers examens synthétiques. Un examen des évaluations effectuées par le secteur de l'éducation a révélé qu'aucun des rapports décentralisés ne respectait pleinement les normes communément admises du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation (UNEG) ou de l'OCDE. Cette défaillance s'explique à la fois par les capacités des effectifs et par d'autres problèmes liés aux ressources. En l'absence de personnel décentralisé affecté

aux évaluations, le Bureau de l'évaluation a créé un réseau de points focaux pour l'évaluation afin de renforcer les capacités du personnel et la qualité des évaluations décentralisées. En ce qui concerne le financement, la politique d'évaluation de l'UNESCO recommande de consacrer au moins 3 % des dépenses programmatiques globales à l'investissement dans le domaine de l'évaluation. Si cet objectif représente un idéal, il devrait permettre d'accroître l'étendue des évaluations et les tendances actuelles indiquent une trajectoire à la hausse des dotations en faveur de l'évaluation dans l'ensemble des secteurs.

Les informations à disposition ne permettent pas de caractériser clairement la manière dont la direction prend en charge les cas de mauvaise performance des programmes. L'UNESCO produit des rapports de suivi de programme pour l'ensemble de ses activités sur une base biannuelle. Les systèmes institutionnels assurent le suivi de l'exécution du budget et de l'efficacité fonctionnelle des interventions. Une mauvaise performance dans l'un ou l'autre de ces domaines est censée déclencher une réponse et une action de la direction, mais il n'existe pas de rapport recensant les interventions inefficaces et diffusant les enseignements tirés, ni d'éléments témoignant de mesures prises par la direction.

Si les interventions atteignent généralement leurs objectifs, les données sont limitées. Les évaluations de l'UNESCO révèlent que l'Organisation est cohérente dans la mise en œuvre de ses interventions, lesquelles sont conformes aux priorités nationales, régionales et mondiales correspondantes. Toutefois, des données tendent à indiquer que la capacité de réponse de l'Organisation face à des besoins évolutifs et à des groupes cibles prioritaires varie. Le lent décaissement des fonds empêche une mise en œuvre efficace. La capacité de l'Organisation à produire des résultats en limitant autant que possible les dépenses est l'élément le plus problématique des rapports sur les résultats de l'Organisation. En ce qui concerne la pérennité des interventions de l'UNESCO, les résultats sont mitigés ; en l'absence de données d'évaluation, l'autoévaluation de l'UNESCO suggère que les initiatives de renforcement des capacités étayant les travaux normatifs et programmatiques permettent effectivement d'induire des changements durables au niveau des pratiques des gouvernements et des institutions. Pour renforcer la crédibilité de ces conclusions, il demeurera important, à l'avenir, de continuer à œuvrer en faveur de l'établissement d'une base de donnée substantielle et du renforcement des rapports stratégiques sur les résultats.

Principales conclusions

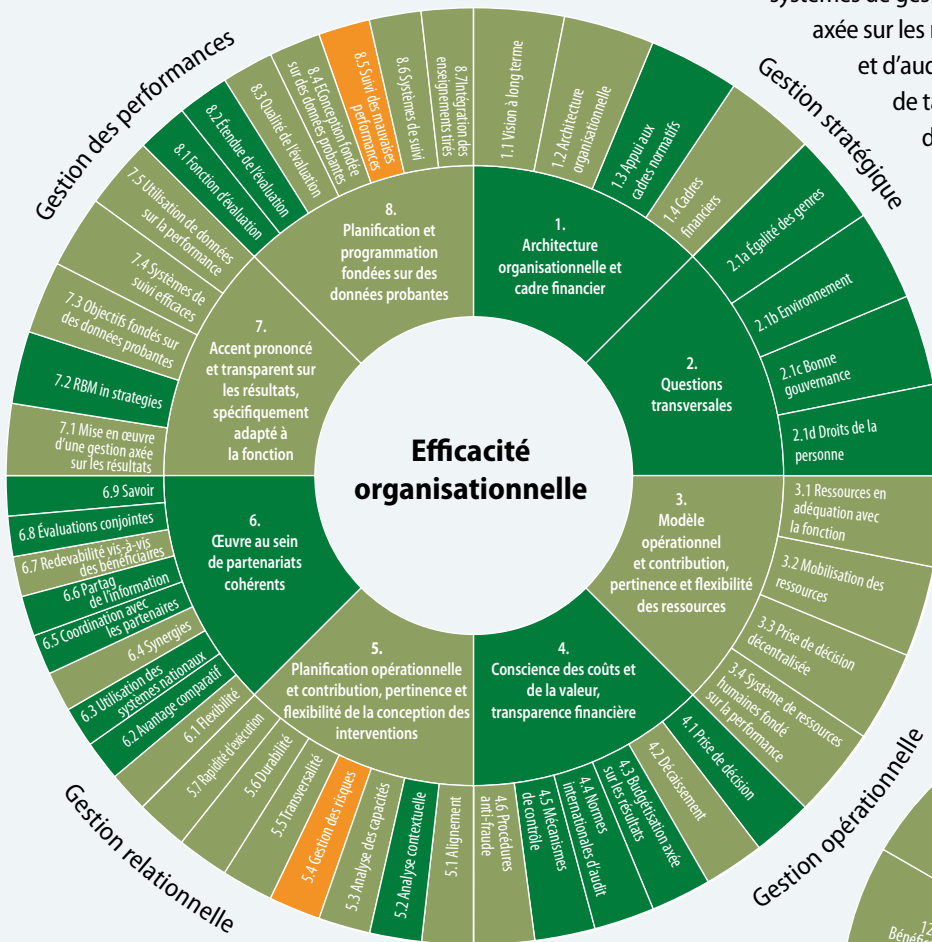
L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), institution spécialisée du système des Nations Unies, vise à atteindre ses objectifs à travers cinq programmes principaux dans les domaines de l'éducation, de la science, de la culture, de la communication et de l'information. Sa vision stratégique concorde avec celle des programmes d'action mondiaux, notamment le Programme de développement durable à l'horizon 2030.

Dans toutes ses activités, l'UNESCO intègre avec efficacité des problématiques transversales telles que l'égalité femme-homme, la bonne gouvernance, la durabilité de l'environnement et les droits de la personne.

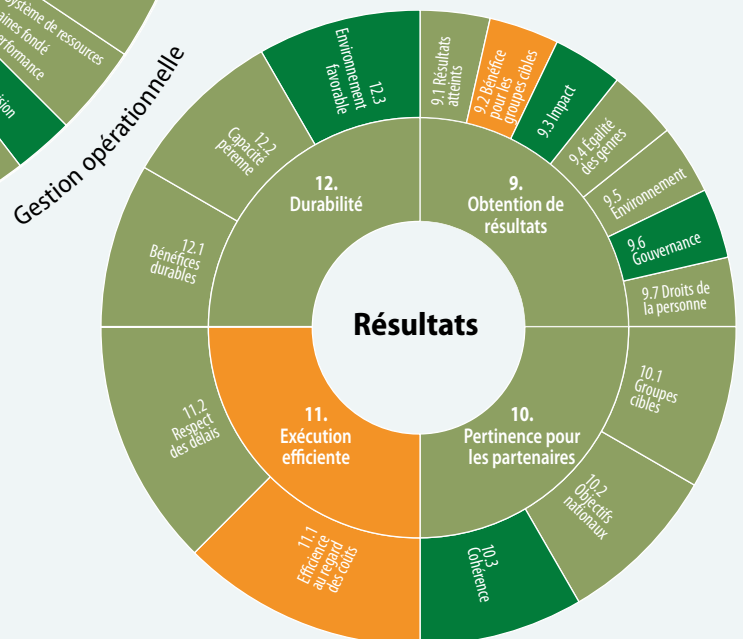
L'UNESCO a été contrainte de privilégier ses activités normatives et programmatiques aux dépens de la qualité de ses services centraux et de ses systèmes institutionnels à la suite de la crise budgétaire de 2011, qui s'est traduite par une réduction de son budget central global. Malgré des améliorations notables de ses systèmes de gestion financière et le renforcement de sa gestion axée sur les résultats ainsi que de ses fonctions d'évaluation et d'audit, l'Organisation est confrontée à plusieurs défis de taille, parmi lesquels figurent la hiérarchisation de ses domaines d'activité, la gestion des risques, la modernisation de ses systèmes de gestion des ressources humaines et la rationalisation de son réseau hors Siège, structurellement complexe.

D'après l'évaluation 2017-18 du Réseau de mesure des performances des organisations multilatérales (MOPAN), l'UNESCO est largement consciente de ces défis et s'emploie à poser les jalons nécessaires pour renforcer son efficacité et son efficacité grâce aux réformes qu'elle a engagées.

SOMMAIRE DE L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE



Légende



À propos de cette évaluation

Le Réseau de mesure des performances des organisations multilatérales (MOPAN) regroupe 18 pays¹ animés d'un même intérêt pour l'évaluation de l'efficacité des grandes organisations multilatérales qu'ils financent, notamment les organismes des Nations Unies, les institutions financières internationales et les fonds mondiaux. Le Réseau produit, recueille, analyse et présente des informations pertinentes et crédibles sur l'efficacité organisationnelle et de développement des organisations qu'il évalue. Cette base de connaissances a vocation à contribuer à l'apprentissage organisationnel au sein des organisations ainsi qu'entre ces dernières, leurs clients et partenaires directs et d'autres parties prenantes. Les membres du réseau se servent des rapports MOPAN aux fins de leur propre redevabilité et comme source d'enseignement pour la prise de décision stratégique.

L'UNESCO est l'une des 14 organisations évaluées par MOPAN en 2017-18. C'est la première fois que le Réseau évalue cette institution. La Norvège a dirigé l'évaluation pour le compte du Réseau.

Cette note de synthèse accompagne la version intégrale du rapport d'évaluation, publiée début 2019 et disponible sur le site Internet de MOPAN www.mopanonline.org.

Organisations évaluées par MOPAN en 2017-18 :

- BAD
- FEM
- FIDA
- HCDH
- UNESCO
- HCR
- PAM
- FAO
- GPE
- OIM
- ONU Femmes
- FNUAP
- UNRWA
- OMS

1: Allemagne, Australie, Belgique, Canada, Corée, Danemark, États-Unis, Finlande, France, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède et Suisse, ainsi que deux États observateurs, les Émirats Arabes unis et la Nouvelle-Zélande.

2: L'enquête en ligne a été menée auprès de partenaires de l'UNESCO au Bangladesh, en Bolivie, en Éthiopie, en Guinée, en Jordanie, au Liban, au Mexique, au Myanmar, au Pakistan, en Papouasie-Nouvelle-Guinée, en République démocratique du Congo et en Tunisie.

3: Disponible à l'adresse www.mopanonline.org.

La réponse de la direction de l'UNESCO sera également diffusée sur ce site Internet.

L'évaluation de l'efficacité organisationnelle de l'UNESCO concerne son Siège et ses bureaux régionaux et nationaux. Elle porte sur les systèmes, pratiques et comportements de l'Organisation, ainsi que sur les résultats obtenus pendant la période comprise entre 2016 et mi-2018. Elle se fonde sur trois sources de données : une étude documentaire, des entretiens avec des membres du personnel et de petits groupes et une enquête en ligne auprès de partenaires.²

Sources de données utilisées pour l'évaluation MOPAN de l'UNESCO

- Étude de 161 documents
- Entretiens avec au moins 120 membres du personnel/ groupes cibles
- 122 partenaires interrogés dans 12 pays

La méthodologie MOPAN 3.0 comporte un cadre constitué de 12 indicateurs de performance clés et de micro-indicateurs. Elle contient des normes caractérisant l'efficacité d'une organisation multilatérale. Plus de détails sont disponibles dans le manuel méthodologique de MOPAN.³