



Nations Unies

**Examen de la gestion et de
l'administration de l'Organisation
des Nations Unies pour l'éducation,
la science et la culture**

Rapport du Corps commun d'inspection

Préparé par l'Inspecteur Gaeimelwe Goitseman



Examen de la gestion et de l'administration de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

Rapport du Corps commun d'inspection

Préparé par l'Inspecteur Gaeimelwe Goitseman



Nations Unies • New York, 2026

Équipe de projet

Gaemelwe Goitsehang, l'Inspecteur

Alexandra Capello, spécialiste de l'évaluation et de l'inspection

Hervé Baudat, assistant de recherche

Machane Daniel Isaac, stagiaire

Kefilwe Moshokwa Seberane, stagiaire

Examen de la gestion et de l'administration de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

Principales constatations et conclusions

1. **Gouvernance.** En dépit des vastes réformes engagées depuis 2017 pour renforcer la gouvernance de l'UNESCO, des difficultés importantes subsistent. L'absence d'un système centralisé de suivi des décisions affaiblit l'obligation redditionnelle et limite l'efficacité du contrôle exercé par les organes directeurs (**recommandation 1**). La gouvernance continue d'être entravée par des chevauchements de mandats et par un manque de clarté dans la répartition des responsabilités entre les organes directeurs (**recommandation 2**). L'efficacité du Conseil exécutif est également affaiblie par des méthodes de travail obsolètes, des pratiques héritées et l'absence d'outils de gouvernance modernes (**recommandation 3**). Les relations entre la direction exécutive et le Conseil exécutif ont été marquées par des tensions périodiques, entraînant une érosion de la confiance dans la direction et, de fait, un affaiblissement de l'efficacité de la gouvernance (**recommandation 4**). Le Secrétariat des organes directeurs demeure en situation de sous-effectif critique et reste soumis à une double structure hiérarchique, ce qui soulève des inquiétudes quant à sa neutralité et à sa viabilité (**recommandation 5**).

2. **Direction exécutive.** La transformation stratégique lancée en 2018 visait à moderniser l'UNESCO et à en renforcer l'efficacité, et l'architecture de gestion exécutive de l'Organisation a contribué à instaurer un environnement décisionnel plus structuré grâce à l'Équipe de direction et à d'autres comités de gestion. Toutefois, l'examen a constaté que des lacunes persistantes en matière de coordination – en particulier, un cloisonnement des opérations, une coordination inégale entre le Siège, les bureaux hors Siège et les instituts, et des dysfonctionnements bureaucratiques hérités – continuent de ralentir la prise de décisions et entravent la mise en œuvre intersectorielle, et que certains comités de gestion internes ne disposent pas d'une autorité ni de capacités suffisantes pour mener les réformes jusqu'à leur mise en œuvre (**recommandation 8**). L'examen a également révélé que l'absence d'un cadre réglementaire transparent, à l'échelle de l'Organisation, régissant les candidatures internes au poste de Directeur général, ainsi que de dispositions relatives à la diversité géographique dans les nominations aux postes de rang supérieur, engendre des risques en matière d'intégrité et de réputation (**recommandation 6**). En outre, l'examen a montré que la structure du Cabinet est devenue excessivement bureaucratique, avec des chevauchements de fonctions et des doublons dans les rôles de conseil qui diluent l'obligation redditionnelle et affaiblissent l'efficacité stratégique, et que les nominations au sein du Cabinet ne sont pas contractuellement liées à la durée du mandat du Directeur général, ce qui compromet l'alignement stratégique et complique les changements de direction (**recommandation 7**).

3. **Structure organisationnelle.** L'UNESCO a renforcé ses capacités institutionnelles grâce à la consolidation des services administratifs au sein du Secteur de l'administration et de la gestion, ainsi qu'au moyen de réformes de son architecture décentralisée sur le terrain, témoignant d'un engagement clair en faveur de la modernisation et d'un renforcement de l'interaction avec les États membres. Toutefois, l'examen a constaté que la consolidation des fonctions administratives ne s'est pas encore traduite par une intégration stratégique. Les sous-unités du Secteur de l'administration et de la gestion continuent de fonctionner en silos, avec une participation limitée aux phases initiales de conception des programmes, une intégration numérique insuffisante et une absence de normes de service et d'indicateurs de performance à l'échelle du Secteur. En conséquence, les fonctions du Secteur de l'administration et de la gestion demeurent largement réactives face aux difficultés de mise en œuvre, plutôt que de jouer un rôle proactif en matière de

responsabilisation, d'efficacité et d'exécution des programmes, ce qui limite sa valeur stratégique pour l'Organisation (**recommandation 9**). L'examen a en outre révélé que les lacunes en matière de coordination entre le Siège, les instituts de catégorie 1 et les bureaux hors Siège demeurent problématiques, entraînant des chevauchements d'activités, une dérive de la mission et un impact fragmenté. Si la réforme de la structure du terrain menée en 2022-2024 a permis de clarifier les lignes hiérarchiques grâce à une structure à deux niveaux, sa mise en œuvre reste inégale. Des insuffisances persistantes en matière d'effectifs, de contrôles internes, de gestion des risques, de disponibilité des données et de suivi des performances continuent de compromettre l'efficacité de la réforme et d'en limiter la capacité à produire un impact organisationnel cohérent (**recommandation 10**).

4. **Ressources humaines.** L'UNESCO a progressé dans le renforcement de son cadre de gestion des ressources humaines, notamment par la structuration du recrutement, l'élargissement des programmes de développement du personnel et les efforts visant à promouvoir la diversité et l'équilibre entre les sexes. Ces avancées témoignent de l'engagement de l'Organisation en faveur d'une main-d'œuvre plus inclusive et représentative à l'échelle mondiale. Toutefois, des défis systémiques subsistent. L'absence d'une planification globale des effectifs et la perception d'un affaiblissement des contrôles et équilibres institutionnels ont réduit la cohérence, la transparence et l'équité perçue. Des garanties limitées en matière de recrutement, de promotion et de mobilité, combinées à une supervision fragmentée, ont restreint la responsabilité et affecté la confiance du personnel. L'examen a mis en évidence des pratiques consistant en une application incohérente des procédures, une documentation insuffisante des décisions de sélection, une responsabilité managériale limitée, des taux de vacance élevés (notamment dans les opérations sur le terrain) et le recours à des solutions de contournement *ad hoc*. Ces pratiques compromettent l'intégrité des systèmes de ressources humaines et exposent l'UNESCO à des risques réputationnels et juridiques (**recommandation 11**).

5. **Communication interne.** L'UNESCO a renforcé sa visibilité externe, améliorant ainsi son image publique et sa portée. Toutefois, la communication interne demeure fragmentée, trop hiérarchisée et insuffisamment institutionnalisée. La coordination entre les différentes divisions du Siège est inégale. Par exemple, la Division de la communication et de la mobilisation des publics n'est pas souvent informée des événements, publications ou évolutions politiques majeurs gérés par d'autres départements, tels que la Division des conférences, des langues et des documents ou le Secteur de la Priorité Afrique et des relations extérieures. Ce manque d'intégration compromet la cohésion, réduit l'efficacité et affaiblit la cohérence de la marque. L'absence d'un protocole unifié de communication interne et la diffusion inégale des instructions de l'Organisation contribuent également à la fragmentation opérationnelle et affaiblissent l'obligation redditionnelle. Il est essentiel d'institutionnaliser des processus de communication favorisant l'inclusivité, garantissant un partage d'informations en temps utile et renforçant la cohérence organisationnelle afin de soutenir la collaboration et d'assurer une prise de décisions efficace à l'échelle de l'Organisation (**recommandation 12**).

6. **Modèle financier.** L'UNESCO a renforcé son cadre financier grâce à la stratégie de mobilisation des ressources pour la période 2024-2025, qui vise à améliorer la diversification et la prévisibilité des financements. Le modèle financier a évolué, les contributions volontaires étant désormais centrales pour la viabilité opérationnelle. Les partenariats ont été réorientés d'un rôle de soutien vers une fonction stratégique, contribuant à la mise en œuvre, à la visibilité et à l'influence, et reflétant le recours à la collaboration externe pour soutenir les programmes et renforcer l'impact mondial. Toutefois, des défis structurels persistent. La Division des partenariats reste rattachée au Bureau de la planification stratégique, un positionnement qui ne reflète plus son rôle stratégique et limite sa capacité à exploiter pleinement les partenariats comme moteur de durabilité (**recommandation 13**). En outre, des processus budgétaires rigides et une planification budgétaire insuffisamment fondée sur l'évaluation des risques continuent de restreindre la résilience financière.

7. **Responsabilité, gestion des risques et contrôle.** L'UNESCO a renforcé l'obligation redditionnelle grâce à la mise à jour de son cadre de responsabilisation, offrant une base plus solide pour le suivi des performances et la transparence. Les progrès accomplis en matière de gouvernance des risques ainsi que le renforcement du Bureau de l'éthique et du Conseil d'appel témoignent d'un engagement en faveur de l'intégrité. Toutefois, des défis subsistent : le cadre de gestion du risque institutionnel demeure insuffisamment développé, les contrôles internes sont appliqués de manière inégale, en particulier au niveau des opérations sur le terrain, et tant le Bureau de l'éthique que le Conseil d'appel sont confrontés à des contraintes structurelles qui en limitent l'efficacité. La gestion des risques reste réactive, le registre des risques institutionnels est obsolète, et la responsabilité des processus de gestion du risque institutionnel est fragmentée entre plusieurs comités aux attributions insuffisamment définies. L'UNESCO a renforcé son dispositif de contrôle, notamment ses fonctions d'évaluation, d'audit et d'enquête. Les pratiques d'évaluation ont progressé dans le cadre de la politique 2022-2029, mais les conclusions ne sont pas encore systématiquement intégrées dans la planification et la gestion axée sur les résultats. La couverture des audits s'est élargie, mais les capacités demeurent insuffisantes.

8. **Conclusion.** L'examen souligne la nécessité pour l'UNESCO de dépasser une logique de gestion du déclin institutionnel et d'adopter un modèle transformateur de gouvernance et de responsabilisation. Fondé sur la transparence, la cohérence stratégique et un leadership éthique, un tel modèle sera déterminant pour rétablir l'efficacité, la crédibilité et la pertinence de l'Organisation dans un contexte mondial qui évolue rapidement. La viabilité de l'UNESCO dépendra de sa capacité à rétablir des mécanismes institutionnels de contrôle et d'équilibre, à moderniser ses structures, à combler les déficits de capacités et à restaurer la confiance du personnel et des États membres.

Table des matières

	<i>Page</i>
Résumé exécutif.....	iii
Abréviations et acronymes.....	ix
I. Introduction	1
A. Objectifs, portée et méthodologie	1
B. Contexte.....	3
II. Gouvernance et leadership	7
A. Gouvernance	7
B. Direction exécutive	17
III. Structure organisationnelle	24
A. Structure et gestion administrative du Siège.....	24
B. Coordination entre le Siège et les instituts	25
C. Présence sur le terrain.....	26
IV. Gestion budgétaire et financière.....	32
A. Planification stratégique et gestion axée sur les résultats	32
B. Modèle de financement et répartition des ressources financières.....	35
C. Mobilisation des ressources.....	39
V. Gestion des ressources humaines	40
A. Transparence et équité des pratiques de ressources humaines.....	40
B. Recrutement.....	42
C. Politiques d'évaluation des performances	42
D. Emploi de personnel affilié.....	48
E. Politique de mobilité.....	49
F. Santé mentale, absentéisme et sécurité du travail	50
VI. Technologies de l'information et de la communication	52
A. Système de planification des ressources de l'Organisation.....	52
B. Partage des informations et gestion des connaissances	54
VII. Communication	56
A. Communication externe et publique	56
B. Communication interne.....	57
C. Communication avec les États membres	58
VIII. Fonctions d'intégrité.....	59
A. Fonction d'éthique.....	59
B. Fonction de médiation.....	62
C. Administration de la justice.....	63
D. Procédures disciplinaires	63
E. Procédures de recours.....	64

F.	Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail	66
IX.	Gestion des risques, contrôles internes et surveillance.....	67
A.	Gestion des risques : registre des risques et deuxième ligne de défense.....	67
B.	Contrôle interne.....	69
C.	Surveillance.....	72
X.	Partenariats et double obligation redditionnelle dans le système des coordonnateurs résidents.....	77
A.	Partenariats stratégiques.....	77
B.	Double rattachement hiérarchique.....	82
XI.	Voie à suivre et opportunités stratégiques	84
Annexes		
I.	Organigramme	87
II.	Structure de gouvernance et de contrôle.....	88
III.	Informations financières.....	89
IV.	Informations relatives aux ressources humaines.....	90
V.	Méthodes de collecte des données : informations sur les questionnaires et les enquêtes.....	91
VI.	Acceptation et mise en œuvre des recommandations du CCI par l'UNESCO.....	99
VII.	Aperçu des mesures qui devront être prises par l'UNESCO.....	100

Abréviations et acronymes

CCI	Corps commun d'inspection
CCS	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
IA	Intelligence artificielle
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONU Femmes	Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
TIC	Technologies de l'information et de la communication
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNFPA	Fonds des Nations Unies pour la population
UNHCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets

I. Introduction

1. Dans le cadre de son programme de travail 2025, le Corps commun d'inspection (CCI) a procédé à un examen indépendant de la gestion et de l'administration de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO). Cet examen s'inscrit dans une série d'évaluations des organisations participantes menées par le CCI, en conformité avec son cadre stratégique pour la période 2020-2029¹. Il constitue la troisième évaluation de l'UNESCO et s'appuie sur les enseignements tirés des examens précédents, y compris celui réalisé par le CCI en 2011².

2. L'examen s'est déroulé dans un contexte de transformation organisationnelle importante à l'UNESCO, marqué par la poursuite de la mise en œuvre du cadre de transformation stratégique, la nomination attendue d'un nouveau Directeur général et les préparatifs de la 43^e session de la Conférence générale.

A. Objectifs, portée et méthodologie

3. **Objectifs, portée et impact escompté.** Le présent examen a pour objectif de fournir une évaluation indépendante des dispositions et des processus organisationnels, des cadres réglementaires, ainsi que des pratiques connexes relatifs à la gestion et à l'administration de l'UNESCO, afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience de l'Organisation. L'examen a porté sur les principaux aspects de la performance institutionnelle de l'UNESCO : gouvernance, leadership, planification stratégique, gestion des ressources financières et humaines, technologies de l'information et de la communication (TIC), fonctions d'intégrité, gestion des risques, contrôles internes, supervision et collaboration interinstitutions. Une attention particulière a été portée à l'impact des réformes de gestion en cours au Siège et dans les bureaux hors Siège. L'examen s'est appuyé sur l'évaluation du CCI réalisée en 2011, en mesurant les progrès accomplis au regard des principales étapes et des réformes majeures entreprises depuis lors. Il s'est particulièrement concentré sur les évolutions intervenues au cours du dernier mandat de direction, entamé en 2017, afin d'évaluer la dynamique de changement et la mesure dans laquelle les réformes ont permis de répondre à des défis institutionnels de longue date.

4. **Méthodologie.** Afin de garantir la cohérence, la validité et la fiabilité de leurs constatations, les inspecteurs ont utilisé une série de méthodes de collecte de données qualitatives et quantitatives provenant de diverses sources, telles qu'un examen documentaire, des questionnaires, des visites sur site (au Siège et dans les bureaux hors Siège), des entretiens en ligne et des enquêtes en ligne. Le processus a débuté par une analyse approfondie de la documentation, qui a fourni des informations de base sur les cadres administratifs et opérationnels de l'UNESCO. Cette analyse a été complétée par un questionnaire institutionnel axé sur les fonctions administratives, permettant la collecte de données standardisées au sein des différentes unités organisationnelles. En outre, cinq enquêtes ciblées ont été menées, adressées respectivement aux États membres, aux représentants sur le terrain, au personnel de l'UNESCO, aux agents administratifs et aux instituts de catégorie I. Afin d'approfondir l'analyse, des enquêtes menées auprès des parties prenantes ont été diffusées à un large éventail de responsables et de membres du Conseil exécutif, permettant de recueillir des perspectives variées sur les performances institutionnelles, les défis et les opportunités. Ces enquêtes ont été complétées par des entretiens semi-structurés, offrant la possibilité de discussions plus nuancées et d'une exploration des questions spécifiques au contexte. Au total, l'équipe d'examen a mené environ 120 entretiens (dont 57 en ligne) auprès de 149 personnes, dont 12 entretiens exploratoires, 50 entretiens à Paris et 15 entretiens à Dakar. Des entretiens de groupe en ligne ont été organisés avec des représentants de tous les groupes régionaux de

¹ [A/74/34](#), annexe I.

² [JIU/REP/2011/8](#).

l'UNESCO, garantissant des perspectives équilibrées entre les différentes circonscriptions³. En outre, 12 entretiens ont été réalisés avec des représentants individuels d'États membres ayant fait part de leur intérêt à participer. Des visites sur site, au Siège de l'UNESCO à Paris et au bureau régional de Dakar, ont permis d'obtenir des informations directes « sur le terrain » sur les pratiques administratives et la mise en œuvre des programmes. Ces observations sur site ont constitué un mécanisme de validation essentiel, permettant à l'équipe d'examen de trianguler les constatations et d'évaluer la cohérence entre les expériences déclarées et les réalités opérationnelles effectives.

5. L'examen s'appuie sur des enquêtes menées auprès du personnel, sur des entretiens confidentiels ainsi que sur des contributions des associations du personnel. Les résultats des enquêtes et les points de vue exprimés par le personnel sont considérés comme des éléments fondés sur des perceptions ; ils ne constituent ni des allégations individuelles ni des constatations de fait, mais apportent un éclairage essentiel sur la manière dont les politiques, les procédures et les dispositifs de gouvernance sont mis en œuvre dans la pratique. Les données de perception sont utilisées afin d'identifier les risques systémiques, les déficits de confiance et les vulnérabilités organisationnelles ; elles font l'objet d'une triangulation avec d'autres sources. La méthodologie de l'enquête ainsi que les taux de réponse sont décrits plus en détail à l'annexe V.

6. La collecte des données aux fins de l'examen a été effectuée entre avril 2025 et août 2025⁴. Les informations utilisées pour l'élaboration du présent rapport étaient à jour en août 2025. L'examen a été conduit conformément au statut du CCI et à ses procédures internes. Dans l'accomplissement de ses obligations professionnelles et déontologiques, l'équipe n'a été soumise à aucune influence extérieure susceptible de porter atteinte à son indépendance, à son impartialité, à sa neutralité ou à son intégrité professionnelle, aux stades de la planification, de la mise en œuvre et de la rédaction du rapport. Une attention particulière a été accordée à la préservation de la confidentialité des parties prenantes ayant contribué par le biais de questionnaires, d'enquêtes et d'entretiens.

7. **Limites.** L'UNESCO intervient dans un large éventail de domaines, tels que l'éducation, la science, la culture et la communication, chacun régi par des mandats, des cadres institutionnels et des procédures opérationnelles distincts. Cette complexité intrinsèque, conjuguée à l'ampleur de ses activités à l'échelle mondiale et à sa structure décentralisée, a posé des défis considérables pour la réalisation d'un examen exhaustif. Une évaluation complète de l'ensemble des fonctions, programmes et mécanismes de gouvernance critiques dépassait le cadre pratique du présent exercice. En conséquence, le présent examen a nécessairement revêtu un caractère sélectif, en se concentrant sur des domaines prioritaires identifiés à l'issue d'une étude de cadrage.

8. L'équipe d'examen note également que, bien que l'UNESCO ait mené des enquêtes auprès du personnel en 2018, 2021 et 2024, les plans d'action élaborés suite à ces enquêtes n'ont pas été communiqués au CCI. Cette absence d'accès a limité la capacité de l'équipe à évaluer le suivi organisationnel des questions relatives à la mobilisation des employés et à la culture du lieu de travail. Faute de visibilité sur ces plans d'action, il n'a pas été possible d'apprécier l'efficacité, la portée ni le caractère opportun des mesures de réponse internes mises en œuvre par l'UNESCO.

9. L'équipe d'examen a conscience du fait que la 43^e session de la Conférence générale de l'UNESCO se tiendra du 30 octobre au 13 novembre 2025, tandis que le présent rapport est en cours d'examen. L'Inspecteur reconnaît que certaines des

³ Les six groupes régionaux étaient représentés : Afrique, États arabes, Asie-Pacifique, Europe orientale, Amérique latine et Caraïbes et Europe occidentale.

⁴ Voir l'annexe V pour la méthodologie d'enquête.

recommandations qui y figurent pourront être examinées ou mises en œuvre par la Conférence générale dans le cadre de ses délibérations.

10. **Finalisation du rapport.** Conformément à l'article 11.2 du statut du CCI, le projet de rapport a fait l'objet d'un examen interne par les pairs (le processus de « sagesse collective ») avant d'être transmis à la direction de l'UNESCO pour vérification factuelle et commentaires sur les constatations, conclusions et recommandations. À ce stade du processus, le CCI n'avait ni contrôle, ni visibilité, sur la diffusion interne du projet de rapport au sein de l'UNESCO, celle-ci étant gérée exclusivement par l'Organisation conformément à ses procédures internes. Tous les commentaires reçus ont été dûment pris en compte lors de la finalisation du rapport, bien que la responsabilité de son contenu reste uniquement celle de l'auteur.

11. L'Inspecteur souhaite adresser ses remerciements à toutes les personnes et entités ayant contribué à l'examen en participant aux entretiens ou aux enquêtes. Leurs apports ont été déterminants pour garantir que le rapport reflète fidèlement les réalités opérationnelles et les priorités émergentes en matière de réformes. Une mention particulière est également accordée aux points focaux du CCI au sein de l'UNESCO, dont le soutien logistique et les efforts de coordination ont permis un accès efficace aux parties prenantes concernées et une collecte des données dans les délais impartis.

12. **Recommandations.** Le présent rapport est adressé à la direction exécutive de l'UNESCO, au Conseil exécutif et, pour information, à la Conférence générale, conformément aux procédures de soumission de rapports du CCI. Il contient 13 recommandations formelles, dont 7 sont destinées au Conseil exécutif et 6 au Directeur général. Afin de faciliter leur mise en œuvre et leur suivi, l'annexe VII contient un tableau précisant si ces recommandations nécessitent une action de la part de l'organe directeur ou de la direction exécutive. À ces recommandations formelles s'ajoutent 39 recommandations informelles, présentées en gras dans le texte. Ces suggestions supplémentaires visent à renforcer le cadre de gestion et les pratiques connexes de l'UNESCO.

B. Contexte

13. L'UNESCO est une agence spécialisée des Nations Unies, fondée à Londres en novembre 1945. En mars 2025, l'Organisation compte 194 États membres⁵ et 12 membres associés, et est gouvernée par la Conférence générale ainsi que par le Conseil exécutif. Le Secrétariat, dirigé par le Directeur général, met en œuvre les décisions de ces deux organes et fonctionne principalement par l'intermédiaire du Comité de gestion stratégique⁶. Le Siège de l'UNESCO est situé à Paris.

14. L'UNESCO a pour mission principale de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité dans le monde, en resserrant, par l'éducation, la science et la culture, la collaboration entre nations⁷. Pour ce faire, l'Organisation poursuit son action par le biais de cinq secteurs thématiques ou programmatiques (Éducation, Sciences naturelles, Culture, Sciences sociales et humaines, et Communication et information), qui élaborent des programmes mondiaux et des instruments normatifs, de deux secteurs administratifs (Priorité Afrique et relations extérieures, et Secteur de l'administration et de la gestion), chacun dirigé par un Sous-Directeur général, et d'un réseau de 54 bureaux hors Siège dans le monde (20 bureaux régionaux, 30 bureaux

⁵ Les États-Unis d'Amérique ont réintégré l'UNESCO le 10 juillet 2023, après s'en être retirés en octobre 2017. Israël n'a pas réintégré l'Organisation.

⁶ Le Comité de gestion stratégique fait office d'organe central de coordination au sein du Secrétariat. Il veille à la cohérence entre les secteurs, les instituts et les bureaux hors Siège de l'UNESCO, en alignant les activités sur la stratégie à moyen terme de l'UNESCO, ainsi que sur le programme et le budget.

⁷ Voir la [Constitution de l'UNESCO](#), article I.

nationaux et 4 bureaux de liaison)⁸. Les commissions nationales, présentes dans chacun des États membres, jouent un rôle d'intermédiaires essentiels en promouvant les valeurs de l'UNESCO et en facilitant la participation. À ces structures s'ajoutent des instituts et centres spécialisés, tels que l'Institut de statistique et l'Institut international de planification de l'éducation, qui fournissent un soutien en matière de recherche, de formation et d'élaboration de politiques. Les instituts de catégorie 1 font partie intégrante de l'UNESCO (dotés en personnel, financés et gouvernés par l'Organisation), tandis que les centres de catégorie 2 fonctionnent de manière indépendante dans le cadre d'accords formels (sous l'égide de l'UNESCO, sans responsabilité financière ou administrative directe). Ensemble, ces composantes interconnectées visent à permettre à l'UNESCO de fonctionner à la fois comme un organe normatif et comme une agence de mise en œuvre, conciliant leadership mondial et pertinence locale. L'organigramme de l'UNESCO est présenté à l'annexe I.

15. La stratégie à moyen terme de l'UNESCO pour 2022-2029⁹ présente deux priorités globales, à savoir l'Afrique et l'Égalité des genres, et comporte quatre objectifs stratégiques¹⁰. Cette stratégie définit les orientations stratégiques de l'Organisation sur une période pluriannuelle, tandis que les documents relatifs au programme et au budget¹¹ (41 C/5¹² et 42 C/5) détaillent les activités prévues ainsi que les allocations financières correspondantes. Les programmes sont établis pour une durée de quatre ans, tandis que les crédits budgétaires sont approuvés tous les deux ans par la Conférence générale.

16. L'UNESCO est financée par une combinaison de contributions obligatoires, constituant son budget ordinaire alimenté par ses États membres, et de contributions volontaires. Au fil des ans, l'Organisation a traversé plusieurs crises financières liées au non-paiement de contributions et au retrait de certains membres, ce qui a progressivement conduit à une évolution de son modèle de financement.

17. La période ayant immédiatement suivi le rapport de 2011 du CCI a coïncidé avec un choc financier majeur, à savoir la suspension des contributions des États-Unis d'Amérique et d'Israël, entraînant une perte d'environ 22 % du budget ordinaire de l'UNESCO. L'impact a été immédiat et profond, donnant lieu à une période prolongée d'austérité qui a contraint le Secrétariat à réajuster ses opérations dans un contexte de ressources sévèrement limitées.

18. En réponse, l'UNESCO a adopté une série de mesures de réduction des coûts, comprenant des suppressions de postes, une rationalisation des programmes ainsi que

⁸ Voir la note DG/Note/23/18 sur la réorganisation du dispositif hors Siège de l'UNESCO.

⁹ Voir <https://www.unesco.org/fr/strategic-objectives>.

¹⁰ Les quatre objectifs stratégiques sont : a) assurer à tous une éducation de qualité équitable et inclusive et des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie, afin, entre autres, de réduire les inégalités et de promouvoir des sociétés apprenantes et créatives, notamment à l'ère numérique ; b) œuvrer à l'édification de sociétés durables et à la protection de l'environnement par la promotion de la science, de la technologie, de l'innovation et du patrimoine naturel ; c) construire des sociétés inclusives, justes et pacifiques en promouvant la liberté d'expression, la diversité culturelle, l'éducation à la citoyenneté mondiale et en protégeant le patrimoine ; et d), favoriser un environnement technologique au service de l'humain par le développement et la diffusion des connaissances et des compétences ainsi que l'élaboration de normes éthiques.

¹¹ Voir <https://www.unesco.org/fr/financial-accountability>.

¹² Le document 41 C/5 (programme et budget approuvés pour le premier exercice biennal 2022-2023) correspond au plan opérationnel biennal de l'Organisation. Il traduit les objectifs du document C/4 en programmes concrets, en résultats escomptés, en indicateurs de performance et en allocations budgétaires pour chaque exercice biennal. Le document 41 C/4 (stratégie à moyen terme pour 2022-2029) définit la direction stratégique de l'UNESCO sur une période de six ans.

le report ou l'annulation de certaines activités prévues. L'Organisation s'est également tournée vers le financement extrabudgétaire, sollicitant des contributions volontaires des États membres et de partenaires externes afin de soutenir ses fonctions essentielles. Si cette orientation a permis un soulagement à court terme, elle a également engendré de nouveaux défis, notamment une dépendance croissante aux fonds destinés à des fins particulières, qui a eu pour effet de déséquilibrer les priorités programmatiques et de compromettre la cohérence stratégique.

19. La seconde phase de leadership, initiée en 2017 sous la direction de la Directrice générale Audrey Azoulay, a été marquée par une évolution vers la réforme institutionnelle. S'appuyant sur les enseignements tirés des initiatives précédentes, cette phase a mis l'accent sur le renouvellement à long terme, le leadership normatif et le renforcement de la pertinence mondiale de l'Organisation. Au cœur de cette transformation se trouvait le lancement du cadre de transformation stratégique¹³, destiné à poser les bases d'une UNESCO plus agile, plus intégrée et plus axée sur l'impact.

20. L'élan de la réforme a été renforcé par l'adoption de la stratégie à moyen terme pour 2022-2029, une feuille de route prospective qui définit le rôle de l'UNESCO dans la réponse aux défis mondiaux par une action unifiée couvrant ses mandats essentiels : éducation, science, culture et communication. La stratégie a mis l'accent sur le principe de « Une seule UNESCO », favorisant la cohérence entre les secteurs et alignant le travail de l'Organisation sur les Objectifs de développement durable ainsi que sur les réformes plus larges du système des Nations Unies.

21. Pour concrétiser ces ambitions stratégiques, l'UNESCO a modifié sa structure interne, notamment par la mise en place du Secteur de l'administration et de la gestion. Cette évolution structurelle a regroupé les fonctions de soutien clés (finances, ressources humaines, achats, logistique et technologies de l'information) sous un modèle de direction unifié, dans le but de renforcer la gouvernance interne, d'optimiser la prestation des services et de favoriser une culture managériale plus cohérente.

22. Cependant, cet élan de réforme a rapidement été mis à l'épreuve par la perturbation mondiale sans précédent provoquée par la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19). La crise a révélé et accentué les vulnérabilités existantes dans le modèle opérationnel de l'UNESCO. Les bureaux hors Siège ont dû faire face à des contraintes logistiques, à des fractures numériques et à un accès réduit aux communautés, tandis que le Siège a été confronté à la coordination à distance, à l'évolution des priorités et à une incertitude liée aux contributions des donateurs. La pandémie a souligné la nécessité de renforcer la résilience, de poursuivre la transformation numérique et de mettre en œuvre des stratégies de relance inclusives, tout en révélant des lacunes en matière de préparation, d'agilité et cohésion institutionnelle.

23. En réponse, l'UNESCO a accéléré la mise en œuvre de ses initiatives numériques, élargi son offre de programmes virtuels et accordé une priorité particulière au soutien des populations les plus vulnérables. Néanmoins, la pandémie a exercé une pression significative sur des ressources déjà limitées et a détourné l'attention des objectifs de réforme à long terme. Elle a par ailleurs révélé l'importance cruciale de disposer de systèmes de suivi robustes, de financements flexibles et d'une capacité décentralisée, domaines dans lesquels les progrès demeurent inégaux.

¹³ Les objectifs du cadre sont les suivants : a) renforcer les structures de gouvernance administrative de haut niveau au sein de l'UNESCO, notamment par la création d'une nouvelle direction dédiée à l'administration ; b) relever les défis existants, notamment en matière d'efficacité opérationnelle, de communication externe et de rationalisation du réseau de bureaux hors Siège de l'UNESCO ; et c) collaborer étroitement avec les États membres afin de définir les contours de la prochaine stratégie à moyen terme et, implicitement, de convenir d'une priorisation renforcée.

24. En résumé, la décennie ayant suivi le rapport du CCI de 2011 a montré que, si une vision du leadership et une ambition de réforme sont nécessaires, elles ne sont pas suffisantes. En l'absence d'un réajustement structurel approfondi, d'investissements soutenus dans les capacités institutionnelles et d'un modèle de financement cohérent, l'UNESCO restera vulnérable aux chocs externes et aux inefficacités internes. La voie à suivre exige non seulement des solutions techniques, mais également un engagement politique, une transformation culturelle et un renouvellement du partenariat entre le Siège, les bureaux hors Siège et les États membres, fondé sur une mission et un alignement stratégique partagés.

25. L'UNESCO se trouve à un moment charnière de son histoire institutionnelle. Le présent examen coïncide avec un changement de la direction, offrant une occasion rare et stratégique de faire le point sur les résultats des réformes, de confronter les défis persistants en matière de gouvernance et de réorienter la trajectoire de l'Organisation. Il fournit en outre une occasion opportune de procéder à une évaluation rigoureuse des mécanismes de coordination interne, des processus décisionnels et de la cohérence programmatique entre les différents secteurs.

26. L'opportunité du présent examen est accentuée par la pression budgétaire anticipée en lien avec l'évolution des adhésions et des contributions (notamment le retrait imminent des États-Unis de l'UNESCO, prévu en décembre 2026). La défection des États-Unis, qui comptent parmi les contributeurs historiques majeurs de l'Organisation, tant sur le plan financier que sur le plan diplomatique, devrait déstabiliser le cadre budgétaire de l'Organisation et réduire son influence géopolitique. La perte de financement projetée aura un impact direct sur la continuité des programmes, en particulier dans les domaines où le soutien des États-Unis a été déterminant, tels que les initiatives mondiales en matière d'éducation, la protection du patrimoine culturel et la liberté d'expression.

27. La perte anticipée de financement et d'engagement diplomatique obligera l'UNESCO à reconfigurer ses partenariats stratégiques, à diversifier sa base de donateurs et à réaffirmer sa pertinence dans un contexte international polarisé. Elle soulève également des questions urgentes quant à la durabilité des initiatives phares et à la continuité des programmes qui ont longtemps bénéficié du soutien des États-Unis.

II. Gouvernance et leadership

A. Gouvernance

28. Au cœur du cadre de gouvernance se trouve la Conférence générale, qui définit les orientations stratégiques, approuve le programme et le budget et adopte des cadres normatifs. La Conférence générale est appuyée par le Conseil exécutif, composé de 58 États membres élus, qui se réunit deux fois par an afin de suivre la mise en œuvre, d'évaluer les performances et de préparer les sessions de la Conférence. Pour une représentation schématisée des lignes hiérarchiques de gouvernance et des liens réciproques entre les organes, il convient de se reporter à l'annexe II, qui présente la structure de gouvernance et de supervision de l'UNESCO.

29. Depuis 2017, l'UNESCO a entrepris une série complète de réformes de gouvernance visant à renforcer la transparence, l'efficacité opérationnelle et l'inclusivité institutionnelle au sein de sa structure décisionnelle. Ces réformes ont été engagées en réponse aux préoccupations croissantes exprimées par les États membres et les parties prenantes internes concernant la complexité, la fragmentation et la capacité de réaction limitée des structures de gouvernance de l'Organisation. L'objectif global a été de moderniser les processus institutionnels, de renforcer la cohérence stratégique et de veiller à ce que les mécanismes de gouvernance soient mieux alignés sur le mandat évolutif de l'Organisation et les défis mondiaux.

30. Le processus de réforme de la gouvernance de l'UNESCO a été officiellement lancé à la 38^e session de la Conférence générale en 2017, lors de laquelle les États membres ont établi un groupe de travail à composition ouverte chargé d'examiner la structure et le fonctionnement des principaux organes décisionnels de l'Organisation. Son mandat était axé sur le renforcement de l'efficacité, de la responsabilité et de la cohérence stratégique au sein de la Conférence générale, du Conseil exécutif et des programmes intergouvernementaux¹⁴.

31. À l'issue de vastes consultations avec les États membres, le personnel du Secrétariat et des experts externes, le groupe de travail a formulé 134 recommandations, dont 131 ont été approuvées par la Conférence générale dans sa résolution 39 C/87¹⁵. Ces recommandations portaient sur les dimensions procédurale et structurelle de la gouvernance et s'articulaient autour de cinq grands piliers : rationalisation des formats de réunion et de la documentation, renforcement de la participation des États membres, clarification des mandats, amélioration de la coordination entre le Siège et les bureaux hors Siège, et consolidation de la transparence dans l'établissement des ordres du jour et le processus budgétaire.

32. Les réformes procédurales ont abouti à des avancées concrètes. L'adoption de modèles de rapports normalisés a permis d'optimiser la cohérence et la comparabilité de la documentation. L'amélioration de l'accès numérique aux documents officiels a favorisé une mobilisation plus large et plus opportune, tandis que la rationalisation des formats de réunion a contribué à des délibérations plus ciblées et plus efficaces. Les réponses au questionnaire institutionnel du CCI indiquent que les deux organes directeurs se sont employés à rationaliser les ordres du jour et à renforcer l'efficacité

¹⁴ Le processus de réforme de la gouvernance de l'UNESCO a été officiellement entériné par la résolution 38 C/101 de la Conférence générale, qui a établi un groupe de travail à composition ouverte chargé d'examiner la gouvernance, les procédures et les méthodes de travail des organes directeurs de l'UNESCO. Ce groupe de travail s'est vu confier la mission d'examiner la structure et le fonctionnement des principaux organes décisionnels de l'Organisation, notamment la Conférence générale, le Conseil exécutif et les programmes intergouvernementaux.

¹⁵ Cette résolution a marqué une étape importante dans le processus de réforme de la gouvernance de l'UNESCO, visant à renforcer la transparence, l'efficacité et la cohérence stratégique.

des procédures, mais que la fragmentation persiste en l'absence d'un plan de travail unique et consolidé pour le Conseil exécutif et la Conférence générale.

33. En revanche, les réformes structurelles au sein du Secrétariat de l'UNESCO ont rencontré d'importantes difficultés de mise en œuvre. Le rapport final sur l'application des recommandations du groupe de travail (document 41 C/INF.15), présenté à la 41^e session de la Conférence générale en 2021, a confirmé que plusieurs initiatives structurelles demeurent soit inachevées, soit seulement partiellement mises en œuvre. Les efforts visant à clarifier les chevauchements de mandats ont pâti de structures héritées et de résistances institutionnelles. La coordination entre le Siège et les bureaux hors Siège continue d'être entravée par des contraintes logistiques et des cultures opérationnelles divergentes. En outre, bien que des mesures initiales aient été prises pour améliorer la transparence dans l'établissement des ordres du jour et l'élaboration des budgets, la pleine réalisation de ces objectifs reste limitée par des réticences internes et des préoccupations liées à une éventuelle politisation.

34. Le processus de réforme a mis en évidence l'importance d'une volonté politique soutenue, d'une participation inclusive des parties prenantes et d'une approche progressive de la mise en œuvre. Si les améliorations procédurales ont jeté les bases d'une gouvernance renforcée, la mise en œuvre effective des réformes structurelles nécessitera un engagement continu, des stratégies adaptatives et des mécanismes de suivi robustes afin d'assurer, à long terme, la résilience et l'efficacité institutionnelles.

35. Les sections suivantes examinent un ensemble de défis de gouvernance interdépendants qui affectent collectivement les processus d'obligation redditionnelle, de contrôle et de prise de décisions de l'Organisation, en mettant en évidence des problématiques systémiques nécessitant des réformes cohérentes à l'échelle de l'Organisation.

L'absence d'un mécanisme centralisé permettant de suivre et de contrôler la mise en œuvre des décisions du Conseil exécutif a affaibli la capacité de celui-ci à exercer un contrôle efficace et à prendre des décisions pleinement éclairées

36. Le Conseil exécutif constitue une pierre angulaire du cadre de gouvernance de l'Organisation. Il joue un rôle essentiel en traduisant les décisions stratégiques de la Conférence générale en politiques concrètes et en assurant le contrôle de leur mise en œuvre. Le Conseil est chargé de suivre et de guider l'exécution des programmes de l'Organisation, en veillant à ce que les priorités définies par la Conférence générale soient effectivement traduites en actions.

37. Toutefois, l'examen a constaté que la capacité du Conseil exécutif à s'acquitter de son mandat est de plus en plus limitée par des inefficacités procédurales, des pratiques héritées non écrites ayant émergé pour combler les lacunes résultant de règles obsolètes et insuffisamment claires. Bien qu'un système manuel existe pour assurer le suivi des recommandations et en rendre compte lors de futures sessions, l'absence d'un mécanisme électronique – permettant notamment de suivre et de rendre compte de la mise en œuvre – compromet la capacité du Conseil à prendre des décisions éclairées et à fonctionner avec l'efficacité et la souplesse requises.

38. Au fil des ans, de nombreuses propositions de réforme ont été avancées pour pallier ces insuffisances. Toutefois, nombre d'entre elles demeurent à l'état d'intentions, limitées par des ressources insuffisantes et par des cloisonnements persistants au sein du Secrétariat. Par ailleurs, les progrès ont parfois été entravés par une compréhension insuffisante et un manque de collaboration entre les États membres, notamment en ce qui concerne les initiatives de réforme du dispositif hors Siège. L'une des lacunes les plus importantes tient à l'absence d'un système officiel de suivi des résolutions adoptées. Une fois les décisions entérinées, il n'existe pas de plateforme intégrée permettant de suivre leur mise en œuvre. La direction de l'UNESCO reconnaît que le suivi est actuellement fragmenté entre les cinq secteurs de l'Organisation et a souligné la nécessité de mettre en place un outil numérique unifié pour le suivi des décisions. Un tel outil permettrait d'obtenir des informations

actualisées en temps utile et des résultats mis à jour conformément aux décisions des États membres, renforçant ainsi l'obligation redditionnelle et la cohérence de la mise en œuvre.

39. Afin de favoriser l'obtention de résultats concrets, l'UNESCO devrait renforcer les mécanismes redditionnels au sein de son cadre de leadership. Une étape déterminante consisterait à intégrer formellement la prise en compte des décisions du Conseil exécutif dans les évaluations biennales de la performance des Sous-Directeurs généraux, en leur qualité de chefs de secteur. Une telle mesure permettrait d'aligner la responsabilité des cadres dirigeants sur les résultats en matière de gouvernance, de renforcer la fonction de contrôle du Conseil et d'adresser un signal institutionnel clair selon lequel la mise en œuvre des résolutions ne relève pas d'un pouvoir discrétionnaire, mais constitue un pilier essentiel de l'efficacité de l'Organisation.

40. La mise en place d'un système centralisé de suivi des décisions renforcerait la culture de gouvernance de l'UNESCO en assurant un suivi continu des progrès réalisés et en facilitant l'apport de solutions opportunes en réponse aux blocages institutionnels. Un outil de suivi et d'établissement de rapports – potentiellement intégré à UNESCORE, une plateforme numérique destinée aux utilisateurs et développée comme une couche applicative reposant sur le système de planification des ressources de l'Organisation (SAP) existant – permettrait de préserver la mémoire institutionnelle, d'appuyer le développement cohérent des programmes et d'éviter les doublons, tout en renforçant la transparence et la réactivité. Plus important encore, il permettrait aux États membres de participer de manière plus active et plus efficace au suivi et à l'évaluation de la mise en œuvre des recommandations du Conseil exécutif.

41. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait permettre de renforcer l'efficacité opérationnelle et la reddition de comptes.

Recommandation 1

Si les ressources financières le permettent, le Conseil exécutif devrait, d'ici à la fin de 2028, demander au Directeur général de concevoir et de mettre en œuvre une plateforme numérique centralisée permettant d'assurer le suivi des décisions du Conseil exécutif et des résolutions de la Conférence générale, d'attribuer les responsabilités, et d'en suivre la mise en œuvre en temps réel. Ce dispositif devrait être complété par des rapports obligatoires sur l'état d'avancement et intégré aux évaluations de performance des Sous-Directeurs généraux, dans l'exercice de leurs fonctions en tant que chefs de secteur.

Des méthodes de travail obsolètes et une compréhension imprécise des structures de gouvernance affectent l'efficacité du Conseil exécutif

42. L'examen a réaffirmé le rôle central du Conseil exécutif dans la gouvernance de l'UNESCO, tout en soulignant que son efficacité est de plus en plus limitée par des procédures obsolètes, des pratiques héritées et l'absence d'outils de gouvernance modernes.

43. Malgré les efforts continus de la direction de l'UNESCO pour moderniser les services de la Conférence, notamment par le déploiement progressif de plateformes numériques pour la documentation, le vote électronique et la gestion des ordres du jour, les progrès ont été freinés par des contraintes techniques et financières. En conséquence, le Conseil continue de s'appuyer sur des pratiques obsolètes qui limitent son agilité, réduisent son efficacité opérationnelle et restreignent son orientation stratégique.

44. La capacité du Conseil à traiter des questions politiques complexes est compromise par des lacunes opérationnelles persistantes. Les ordres du jour sont régulièrement surchargés d'éléments soumis à la fois par le Secrétariat et par les États membres, ne laissant que peu de temps pour des débats de fond sur les priorités stratégiques. Les installations mises à disposition par le Secrétariat pour la tenue de groupes de travail informels visant à favoriser la négociation et le consensus sont rarement utilisées, tandis que la gestion du temps de parole reste inefficace. En conséquence, les sessions se prolongent fréquemment tard dans la soirée, imposant une charge excessive au personnel du Secrétariat et réduisant la productivité globale du Conseil. La gestion du temps demeure incohérente, le temps de parole nécessitant une révision et une supervision plus efficace par les présidences. Ces insuffisances ont considérablement augmenté le coût des sessions du Conseil. Les séances de rédaction manquent également souvent de structure et de discipline et devraient être mieux encadrées par les présidences, chargées de favoriser les négociations hors de la salle du Conseil.

45. Les États membres devraient convenir de l'adoption du vote électronique. Le CCI relève qu'un système de vote électronique a été installé dans la salle 1, mais que certaines délégations ont refusé de l'utiliser. Les États membres devraient également soutenir l'Organisation dans la couverture des coûts liés à la mise en œuvre du vote électronique. Avec l'appui du Secrétariat des organes directeurs de l'UNESCO, les États membres devraient établir et appliquer des protocoles de prise de parole afin de prévenir la prolongation des sessions et de renforcer l'efficacité de la prise de décisions. L'absence de vote électronique sécurisé et de protocoles structurés de prise de parole aggrave ces difficultés, ralentissant la réactivité dans un contexte mondial qui exige une agilité numérique.

46. Le Groupe préparatoire du Conseil exécutif est confronté à une difficulté persistante liée à la complexité croissante de l'ordre du jour de l'UNESCO et à l'ampleur de la documentation qui l'accompagne. Chaque session introduit un éventail toujours plus large de questions techniques et politiquement sensibles, générant d'importants volumes de rapports hautement spécialisés et de projets de décisions. Les États membres ont maintes fois exprimé leur préoccupation quant à la distribution tardive ou incomplète de ces documents, laissant aux délégations un temps insuffisant pour examiner le matériel, consulter leurs capitales et coordonner leurs positions au sein de leurs groupes régionaux. Ce problème est aggravé par la disponibilité limitée de consultations informelles et de mécanismes de coordination préalables aux sessions. En l'absence de possibilités structurées de dialogue anticipé, les délégations peinent à parvenir à un consensus avant les réunions formelles, ce qui se traduit par des délibérations moins stratégiques et moins orientées vers la recherche de solutions. Afin de renforcer la cohérence stratégique et l'efficacité opérationnelle, il conviendrait d'envisager la formalisation de mécanismes de consultation informelle entre les membres du Conseil entre les sessions du Conseil exécutif et la Conférence générale.

47. La modernisation des méthodes de travail est nécessaire afin de rationaliser les procédures, de garantir l'adoption d'outils numériques et de recentrer les ordres du jour sur les priorités stratégiques, renforçant ainsi l'efficacité des organes directeurs et du Secrétariat.

48. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait permettre de renforcer l'efficacité du Conseil exécutif.

Recommandation 2

D'ici à la fin de 2027, le Conseil exécutif devrait élaborer et soumettre à l'adoption de la Conférence générale une réforme globale de la gouvernance. Cette réforme devrait inclure : la préparation d'ordres du jour thématiques visant à prioriser les questions de fond ; la mise en œuvre de systèmes de vote électronique sécurisés, sous réserve des disponibilités budgétaires ; l'établissement de protocoles de participation

à distance, lorsque cela est nécessaire, afin de garantir une prise de décisions éclairée ; le développement de mécanismes de consultation entre les sessions du Conseil exécutif et la Conférence générale ; ainsi qu'une révision des termes de référence du Groupe préparatoire du Conseil exécutif afin d'améliorer l'alignement de ses responsabilités sur les besoins actuels.

Le chevauchement des mandats de l'UNESCO et le manque de clarté dans la répartition des rôles entre ses organes directeurs continuent d'être à l'origine de doublons, d'inefficacités et de responsabilités mal définies

49. La Constitution et les Textes fondamentaux de l'UNESCO établissent la répartition formelle des responsabilités entre les principaux organes de l'Organisation. Il incombe à la Conférence générale de définir les orientations politiques et d'adopter les conventions, au Conseil exécutif de préparer les ordres du jour, de superviser la mise en œuvre et de formuler des recommandations, et au Directeur général et au Secrétariat d'assurer l'exécution des programmes.

50. Toutefois, l'examen a constaté que la gouvernance est affaiblie par le chevauchement des mandats. La présidente sortante du Conseil exécutif a souligné l'importance capitale d'une coordination effective entre les principaux organes de l'UNESCO, en rappelant que le « fonctionnement harmonieux et pleinement coordonné des trois organes de l'UNESCO » constitue une « nécessité absolue » pour garantir une gouvernance efficace et une responsabilité mutuelle¹⁶.

51. L'examen a identifié un défi persistant en matière de gouvernance au sein de l'UNESCO : le chevauchement des mandats de ses principaux organes, à savoir la Conférence générale et le Conseil exécutif, ainsi que de divers programmes intergouvernementaux et internationaux. En dépit des efforts de réforme antérieurs et des fonctions clairement définies dans la Constitution de l'UNESCO, les organes directeurs continuent de revenir sur les mêmes points à l'ordre du jour, entraînant des doublons, des processus décisionnels prolongés et des responsabilités floues dans des domaines tels que l'allocation budgétaire et les orientations stratégiques. À titre d'exemple, l'article IV. B. 2 de la Constitution stipule que la Conférence générale « se prononce sur les programmes soumis par le Conseil exécutif ». Conformément à ce cadre constitutionnel, un processus d'examen séquentiel est envisagé : le Conseil exécutif examine la stratégie à moyen terme (document C/4)¹⁷ ainsi que le programme et le budget (document C/5), et transmet ses recommandations à la Conférence générale par le biais du document sur le programme et le budget pour l'exercice biennal suivant (document C/6). Ce mécanisme a pour objet de clarifier les rôles respectifs des deux organes directeurs. En pratique, toutefois, la Conférence générale engage souvent d'importantes discussions de fond sur les documents C/4 et C/5, notamment sur des questions déjà examinées et formulées dans les recommandations du Conseil exécutif, ce qui peut brouiller la division du travail prévue et réduire l'efficacité du processus de gouvernance.

52. Cette duplication prolonge le calendrier décisionnel et crée une confusion quant à l'organe qui détient l'autorité finale sur des questions spécifiques. La clarification des fonctions de contrôle et la délimitation des responsabilités institutionnelles des

¹⁶ UNESCO, Conférence générale, 43^e session, réunion plénière de l'après-midi, déclaration finale de la Conférence générale de Mme Vera El Khoury Lacoeyilhe, Présidente du Conseil exécutif, 13 novembre 2025.

¹⁷ Le document C/4 présente la stratégie à moyen terme de l'UNESCO ; ce document est adopté par la Conférence générale tous les huit ans. Il définit les objectifs stratégiques, les priorités programmatiques et les résultats attendus de l'Organisation sur deux cycles programmatiques et budgétaires consécutifs (C/5). Le document C/4 sert de cadre politique global orientant le travail de l'Organisation et l'allocation de ses ressources au regard de ses mandats dans les domaines de l'éducation, de la science, de la culture, de la communication et de l'information.

organes directeurs, découlant de leur composition et de leurs fonctions constitutionnelles, contribueraient à renforcer la cohérence et à améliorer l'efficacité globale de la gouvernance.

53. En parallèle, l'examen a constaté que les programmes intergouvernementaux, bien qu'historiquement précieux, fonctionnent de plus en plus sur la base de mandats hérités qui divergent des priorités évolutives de l'Organisation, en particulier dans des domaines critiques tels que la transformation numérique, la résilience climatique et l'éducation inclusive. De nombreux programmes demeurent insuffisamment alignés sur le programme et le budget approuvés pour 2024-2025 (document 42 C/5), entraînant une mise en œuvre fragmentée, des indicateurs de performance incohérents et une allocation sous-optimale des ressources.

54. Afin de remédier à ces insuffisances systémiques, **l'Inspecteur recommande de procéder à une évaluation globale de l'ensemble des programmes intergouvernementaux afin d'en apprécier la pertinence stratégique, l'efficacité opérationnelle et l'alignement financier sur le programme et sur le budget (document C/5). Sur la base des résultats de cette évaluation, une initiative de réaligement devrait être entreprise afin d'assurer une pleine intégration avec les priorités actuelles de l'UNESCO.**

55. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait permettre de renforcer la cohérence et la responsabilité.

Recommandation 3

D'ici à la fin de 2027, le Conseil exécutif devrait charger le groupe de travail à composition ouverte, établi lors de la 43^e session de la Conférence générale, de soumettre ses recommandations au Conseil exécutif à sa 225^e session. Ces recommandations devraient viser à : a) garantir l'adoption des propositions relatives aux méthodes de travail du Conseil exécutif à sa 225^e session ; et b) finaliser les propositions concernant les méthodes de travail de la Conférence générale en vue de leur présentation à la 44^e session de la Conférence générale. Les recommandations devraient être solidement ancrées dans les Textes fondamentaux de l'UNESCO et inclure des termes de référence actualisés, une matrice de prise de décisions ainsi qu'un mécanisme de révision biennal.

Des relations tendues entre la direction exécutive et le Conseil exécutif compromettent l'efficacité de la gouvernance

56. L'examen a mis en évidence des relations tendues entre la direction exécutive et le Conseil exécutif, caractérisées par la participation peu fréquente de la Directrice générale aux sessions du Conseil. Plusieurs États membres interrogés ont également exprimé des préoccupations quant à la présence limitée de la Directrice générale lors des réunions de gouvernance clés, au cours desquelles la responsabilité et le dialogue sont essentiels. Une réticence perçue à s'engager de manière constante avec les ambassadeurs et autres représentants a été jugée défavorablement, ce qui a contribué à éroder davantage la confiance dans la direction exécutive. L'importance du respect du rôle des organes directeurs a été soulignée par la Présidente sortante du Conseil exécutif, qui a affirmé que l'indépendance du Conseil exécutif et la liberté des États membres de poser des questions et de demander des éclaircissements constituent des « piliers de l'équilibre de la responsabilité institutionnels »¹⁸.

57. Selon de nombreux représentants des États membres, cette situation compromet l'efficacité de la gouvernance, qui repose fondamentalement sur une relation

¹⁸ UNESCO, Conférence générale, 43^e session, réunion plénière de l'après-midi, discours d'adieu de Mme Vera El Khoury Lacoeyllhe, Présidente du Conseil exécutif, 13 novembre 2025.

constructive et clairement définie entre la direction exécutive et les organes de contrôle. Sur les 28 membres du Conseil exécutif interrogés, 57,1 % ont indiqué que les rôles de responsabilité entre les organes directeurs et le Directeur général sont clairs, tandis que 42,9 % ont fait état d'une certaine ambiguïté. Certains répondants ont noté que, bien que ces rôles soient clairement définis dans la Constitution, ils ne sont pas systématiquement respectés dans la pratique. L'Inspecteur partage ce point de vue. Le problème fondamental ne tient pas à l'absence de règles, mais à leur application insuffisante.

58. En outre, 67 % des membres du Conseil interrogés ont déclaré que des informations font régulièrement l'objet d'une non-divulgaration aux États membres, érodant encore un peu plus la confiance et la transparence. Ces constatations mettent en évidence la nécessité d'un engagement plus constant et d'une communication plus claire entre la direction exécutive et le Conseil exécutif.

59. Afin de renforcer le rôle de contrôle stratégique du Conseil exécutif, l'Inspecteur suggère la diffusion opportune des documents du Conseil afin de favoriser une prise de décisions éclairée, menée par les États membres.

60. Afin de préserver la cohérence et la responsabilité institutionnelles, il est impératif que le Directeur général s'engage de manière constante et professionnelle avec le Conseil exécutif. Cela inclut une participation active et régulière aux sessions du Conseil, au cours desquelles les décisions stratégiques sont examinées et l'orientation de l'Organisation est définie. Un tel engagement facilite la présentation d'informations actualisées sur les progrès accomplis, la clarification des décisions exécutives et la fourniture de réponses opportunes aux questions des États membres.

61. La participation régulière aux sessions du Conseil exécutif renforce la responsabilité mutuelle et favorise une prise de décisions éclairée. Elle garantit que les actions exécutives s'appuient sur un dialogue avec les États membres et reflètent les priorités collectives de l'Organisation. Parallèlement, le Conseil exécutif bénéficie d'un accès direct à la haute direction, ce qui améliore sa capacité de contrôle et d'alignement stratégique.

62. Une relation professionnelle et transparente contribue également à prévenir les perceptions de microgestion, un problème soulevé par plusieurs personnes interrogées et documenté tant dans l'examen du CCI de 2011¹⁹ que dans le rapport d'évaluation 2025 du MOPAN (Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales) sur l'UNESCO²⁰. Lorsque la communication est structurée et que les rôles sont clairement définis, le contrôle a plus de chances d'être perçu comme constructif plutôt que comme intrusif. Cette clarté favorise la confiance mutuelle et permet aux deux organes de remplir leurs mandats respectifs sans empiètement ni ambiguïté.

63. Afin de relever ces défis, l'UNESCO devrait institutionnaliser des mécanismes d'engagement structurés, comprenant :

- des séances régulières d'information de la direction exécutive visant à garantir la transparence et la continuité de l'information ;
- des exercices de planification conjointe visant à aligner les priorités stratégiques et l'exécution opérationnelle ;

¹⁹ Dans son rapport, le CCI a recommandé de renforcer le cadre de gouvernance en définissant clairement les rôles respectifs des fonctions de contrôle et exécutives, ainsi qu'en institutionnalisant un engagement régulier et structuré afin de promouvoir la transparence et la responsabilité mutuelle ([JIU/REP/2011/8](#)).

²⁰ Selon le rapport d'évaluation 2025 du MOPAN (Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales) sur l'UNESCO, des perceptions de microgestion par le Conseil exécutif subsistent, en particulier dans les cas où le contrôle empiète sur la gestion, générant des inefficacités et érodant la confiance entre les fonctions de gouvernance et exécutives.

-
- des protocoles de communication clairement définis permettant de rationaliser les interactions et de réduire les frictions procédurales.

64. La mise en œuvre de tels mécanismes renforcera la confiance mutuelle, clarifiera les rôles institutionnels et atténuera les perceptions de microgestion, permettant ainsi aux fonctions de contrôle et exécutives de fonctionner avec plus de cohérence, de transparence et d’alignement stratégique.

65. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait permettre de renforcer la cohérence et la responsabilité.

Recommandation 4

Pour renforcer la gouvernance et la responsabilité institutionnelle, le Conseil exécutif devrait, d’ici à la fin de 2026, formaliser un engagement structuré avec la direction exécutive. Cela implique d’assurer la participation régulière du Directeur général aux sessions du Conseil exécutif, appuyée par des protocoles de communication et des processus de planification conjointe.

Le Secrétariat des organes directeurs de l’UNESCO est limité par des capacités insuffisantes et l’absence de garanties d’impartialité adéquates, ce qui compromet la transparence et l’efficacité

66. Le Secrétariat des organes directeurs occupe un rôle stratégiquement essentiel au sein du cadre de gouvernance de l’Organisation. Nommé par le Directeur général, le Secrétariat relève administrativement de ce dernier tout en servant fonctionnellement les organes directeurs, à savoir la Conférence générale et le Conseil exécutif. Cette double responsabilité place le Secrétariat au croisement de l’administration organisationnelle et de la diplomatie intergouvernementale, exigeant un équilibre attentif entre loyauté envers le Directeur général et service impartial aux États membres.

67. Les responsabilités du Secrétariat sont étendues. Elles comprennent l’organisation des sessions de la Conférence générale et du Conseil exécutif, la préparation des ordres du jour, la coordination de la documentation multilingue, le conseil sur les questions de procédure et la préservation de la mémoire institutionnelle de l’UNESCO. Le Secrétariat agit également comme un centre de coordination central au sein de l’Organisation, en liaison avec les Sous-Directeurs généraux, les divisions sectorielles et les bureaux hors Siège, afin de garantir que les délibérations relatives à la gouvernance soient éclairées par une expertise technique et que les décisions prises par les organes directeurs soient mises en œuvre efficacement.

68. L’examen souligne que le Secrétariat des organes directeurs, en dépit de son rôle central de soutien à la Conférence générale et au Conseil exécutif, est limité par des capacités insuffisantes et l’absence de garanties d’impartialité adéquates. Ces faiblesses affectent directement la capacité du Secrétariat à s’acquitter de son mandat avec transparence, efficacité et crédibilité.

69. Les limites de capacité se traduisent par un personnel surchargé, des ressources insuffisantes et une complexité croissante liée au service de 194 États membres et de 58 membres du Conseil exécutif. Cela compromet l’opportunité et la qualité de la documentation, de l’appui procédural et de la coordination au travers des divers domaines programmatiques de l’Organisation. Avec seulement quatre fonctionnaires permanents du cadre organique, le Secrétariat des organes directeurs dépend fortement des volontaires et stagiaires pour répondre aux exigences des sessions de gouvernance. La direction exécutive de l’Organisation a reconnu l’existence de lacunes persistantes en matière de capacité à assurer le service des réunions de gouvernance, notant que des restrictions budgétaires récurrentes ont limité le nombre de postes permanents soutenant le Conseil exécutif.

70. Durant les périodes de pointe, le personnel travaille régulièrement un nombre d'heures excessif, souvent sans reconnaissance ni soutien officiels. Ce modèle est insoutenable et entraîne un risque d'épuisement professionnel, de qualité de service inégale et de perte de mémoire institutionnelle. L'examen des fonctions de gouvernance et de contrôle des conseils d'administration réalisé par le CCI (JIU/REP/2023/7) souligne que l'indépendance du Secrétariat requiert un statut professionnel et des ressources suffisantes pour fournir des orientations fiables²¹. Les niveaux de capacité actuels du Secrétariat des organes directeurs ne répondent pas à cette norme, l'empêchant de satisfaire pleinement aux attentes en matière d'impartialité et d'efficacité.

71. Il est tout aussi important de renforcer les garanties d'impartialité. Le Secrétaire évolue dans un environnement où les débats de gouvernance reflètent souvent des tensions géopolitiques plus larges. Des garanties sont donc essentielles pour s'assurer que le Secrétariat reste à l'abri de toute influence politique et soit systématiquement perçu comme un facilitateur neutre de la gouvernance. Cela exige des règles procédurales claires, des pratiques de recrutement et de promotion transparentes au sein du Secrétariat, ainsi que des mécanismes visant à protéger les fonctions du Secrétaire contre les pressions externes ou internes indues. Le renforcement des garanties d'impartialité renforcera la confiance des États membres dans l'équité des processus décisionnels et préservera la crédibilité du système de gouvernance de l'Organisation. Ce défi a été souligné publiquement par la présidente sortante du Conseil exécutif, qui a décrit le cadre redditionnel du Secrétariat des organes directeurs comme une « contradiction structurelle de longue date » exposant le personnel à des instructions conflictuelles, et « non viable »²².

72. Pour remédier à ces problèmes systémiques, les mesures suivantes sont essentielles :

- allouer des ressources et du personnel supplémentaires au Secrétariat des organes directeurs, proportionnellement à sa charge de travail ;
- renforcer la mobilité et le développement professionnel du personnel afin de constituer un vivier de personnel expérimenté capable de gérer des processus de gouvernance complexes ;
- investir dans des outils numériques et des systèmes de gestion des connaissances pour rationaliser la documentation et la coordination multilingue ;
- établir des garanties procédurales claires afin de protéger les fonctions du Secrétariat contre les pressions externes et internes ;
- introduire des pratiques de recrutement et de promotion transparentes au sein du Secrétariat pour renforcer le principe du mérite.

²¹ Le rapport du CCI, intitulé « Examen des fonctions de gouvernance et de contrôle des conseils d'administration du Programme des Nations Unies pour le développement, du Fonds des Nations Unies pour la population, du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets, du Fonds des Nations Unies pour l'enfance et de l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes », a introduit une référence en matière de garanties structurelles. Pour être efficaces et efficaces, les termes de référence des secrétariats des conseils d'administration devraient être harmonisés et clarifier leurs rôles et responsabilités, la ligne hiérarchique fonctionnelle à l'égard du Conseil, l'impartialité de la fonction, les exigences relatives au poste de Secrétaire du Conseil ainsi que le processus garantissant que des ressources adéquates sont disponibles dans le budget.

²² UNESCO, Conférence générale, 43^e session, réunion plénière de l'après-midi, discours d'adieu de Mme Vera El Khoury Lacoeuilhe, Présidente du Conseil exécutif, 13 novembre 2025.

73. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait permettre de renforcer l'efficacité opérationnelle et la responsabilité.

Recommandation 5

D'ici à la fin de 2026, le Directeur général devrait initier un renforcement global du Secrétariat des organes directeurs en augmentant ses effectifs et en mettant en place des mécanismes formels de garantie d'impartialité afin d'assurer des processus de gouvernance transparents, efficaces et fiables.

L'UNESCO ne dispose pas d'un cadre interne formel permettant de réguler les candidatures du personnel au poste de Directeur général, ce qui entraîne des risques pour la transparence et l'équité

74. Bien que l'UNESCO dispose d'une procédure formelle pour la nomination des candidats au poste de Directeur général, l'examen a révélé que cette procédure ne prévoit pas de garanties spécifiques pour les candidats internes. En particulier, aucune disposition n'assure la confidentialité, ne protège les candidats contre d'éventuelles représailles ni ne garantit de traitement impartial. L'absence de telles protections peut décourager le personnel interne qualifié de postuler, compromettant l'accès équitable aux postes de direction et affaiblissant la confiance dans l'engagement de l'Organisation en faveur d'une sélection fondée sur le mérite.

75. L'absence de règles claires permet également aux candidats internes de rester en fonction tout en postulant à des postes de direction, ce qui crée des conflits d'intérêts potentiels. En l'absence de dispositions obligatoires de congé, de restrictions en matière de lobbying ou d'obligations de divulgation, le processus de candidature peut être perçu comme politisé ou influencé par des dynamiques de pouvoir internes, érodant la confiance dans les normes de gouvernance de l'Organisation.

76. Les préoccupations relatives à l'équité et à l'impartialité sont en outre accentuées par l'absence de garanties visant à assurer la diversité et une représentation géographique équitable dans les postes de direction. Plusieurs États membres interrogés ont souligné que, en l'absence de mécanismes garantissant la répartition équitable des postes de haute direction entre les différents États membres, l'UNESCO risque de compromettre sa neutralité et d'affaiblir sa crédibilité en tant qu'institution véritablement mondiale. Dans un contexte multilatéral, de tels déséquilibres peuvent réduire la confiance des parties prenantes et accroître le risque réputationnel pour l'Organisation.

77. Afin de pallier ces vulnérabilités, il est essentiel que l'UNESCO adopte un cadre formel régissant les candidatures internes au poste de Directeur général. Les éléments clés de ce cadre pourraient inclure :

- l'obligation, pour les candidats internes, de prendre un congé pendant la période de candidature, afin d'éliminer les conflits d'intérêts et de garantir l'égalité des chances ;
- des restrictions en matière de lobbying et de campagne au sein de l'Organisation, interdisant l'utilisation de ressources institutionnelles ou d'une influence liée aux fonctions exercées pour promouvoir des candidatures individuelles ;
- des obligations de divulgation, notamment des déclarations d'intérêts et de conflits potentiels, afin de renforcer la transparence et la responsabilité ;
- la supervision par un mécanisme indépendant, habilité à suivre le respect de la conformité, à examiner les plaintes et à fournir des orientations tout au long du processus de candidature.

78. **En outre, l'UNESCO devrait envisager d'établir des garanties en matière de diversité afin d'assurer une représentation géographique équitable et de prévenir la concentration des fonctions de direction au sein d'un même État membre.**

79. Ces mesures reflètent les meilleures pratiques au sein du système multilatéral et sont essentielles pour renforcer la crédibilité, la légitimité et le rôle de chef de file de l'Organisation dans la gouvernance mondiale.

80. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait permettre de renforcer la transparence et la responsabilité.

Recommandation 6

Le Conseil exécutif devrait envisager d'adopter un cadre réglementaire régissant les candidatures internes au poste de Directeur général. Ce cadre pourrait inclure des dispositions telles que l'octroi d'un congé obligatoire pendant la période de candidature, des directives relatives à la conduite éthique ou des obligations de divulgation, le tout étant supervisé par un mécanisme indépendant afin de garantir l'impartialité et la conformité.

La suspension des activités de formation et l'accès limité des commissions nationales à la Conférence générale ont compromis leur état de préparation, leur inclusivité et leur participation à la gouvernance de l'UNESCO

81. Au cours des années précédentes, des sessions de formation destinées aux commissions nationales²³ étaient organisées pendant la Conférence générale, fournissant des orientations essentielles sur la gouvernance, les mandats et les rôles procéduraux de l'Organisation. L'examen a constaté que ces sessions de formation ont été interrompues, créant des lacunes dans les connaissances institutionnelles, en particulier dans la mesure où de nombreuses commissions nationales disposent de ressources limitées ou manquent d'expertise.

82. Bien qu'un soutien financier soit accordé à certains secrétaires de commissions nationales pour participer à la Conférence générale, la participation plus large reste limitée en raison des coûts de déplacement, en particulier pour les petits États insulaires en développement et les pays les moins avancés. L'UNESCO a indiqué que le recours aux formats hybrides lors des sessions récentes avait considérablement élargi l'accès pour les délégations ne pouvant pas se déplacer. À la lumière de cette inclusivité accrue, le Secrétariat envisage de maintenir des modalités hybrides afin de renforcer la participation et de garantir un engagement plus large dans les processus de gouvernance.

B. Direction exécutive

Le cadre de direction exécutive de l'UNESCO promeut la cohérence stratégique et la responsabilité institutionnelle ; toutefois, des lacunes persistantes en matière de coordination continuent de limiter son efficacité globale.

83. La direction exécutive est placée sous l'autorité du Directeur général, qui exerce les fonctions de chef exécutif et de représentant principal de l'Organisation. Le Directeur général est responsable de la mise en œuvre des décisions des organes

²³ Voir l'article VII de la Constitution. Les commissions nationales de l'UNESCO sont des organismes nationaux établis par les États membres afin de relier l'UNESCO aux gouvernements locaux, aux institutions et à la société civile, et de veiller à ce que sa mission mondiale soit adaptée et mise en œuvre au niveau national. Actuellement, il existe 199 commissions nationales.

directeurs et de la promotion du mandat de l'Organisation dans l'ensemble de ses domaines de compétence.

84. Le Directeur général est assisté par le Directeur général adjoint qui, selon les conclusions des entretiens avec les parties prenantes, joue un rôle central dans la coordination des opérations institutionnelles, la facilitation de l'intégration intersectorielle et la garantie de la continuité de la direction exécutive. Ils sont rejoints par les Sous-Directeurs généraux, chacun étant responsable d'un secteur clé de l'Organisation : Éducation, Culture, Sciences naturelles, Sciences sociales et humaines, Communication et information, et Administration et gestion. Cette équipe de haute direction est chargée de traduire les cadres normatifs en stratégies opérationnelles et de promouvoir la collaboration interdisciplinaire.

85. Pour orienter la prise de décisions et la coordination, l'UNESCO s'appuie sur plusieurs comités de direction clés :

- **Équipe de haute direction** : le principal forum stratégique de l'Organisation, composé du Directeur général, du Directeur général adjoint, des Sous-Directeurs généraux et de certains hauts fonctionnaires. Il traite des questions de politique de haut niveau et veille à l'intégration des priorités sectorielles. Ce forum a joué un rôle déterminant dans l'alignement de la vision de l'Organisation sur les défis mondiaux et dans la promotion d'une culture de responsabilité collective ;
- **Groupe de coordination des programmes** : ce forum a renforcé la supervision des programmes, en veillant à ce que les initiatives soient conformes aux priorités de l'Organisation, suivies efficacement et soutenues par une allocation rationnelle des ressources ;
- **Comité du budget et des finances** : assure le suivi de l'élaboration du budget, de la gestion des ressources humaines et des contrôles internes.

86. Ensemble, ces mécanismes ont permis de créer un environnement décisionnel plus structuré et plus prévisible, permettant à l'UNESCO de poursuivre son mandat interdisciplinaire avec une cohérence et une légitimité accrues.

87. En dépit de ces avancées, l'examen a révélé que plusieurs difficultés subsistaient. Des opérations cloisonnées limitent la collaboration intersectorielle, tandis qu'une coordination inégale entre le Siège, les bureaux hors Siège et les instituts entraîne des lacunes dans la mise en œuvre. Des inefficacités bureaucratiques héritées ralentissent la prise de décisions et réduisent l'agilité. Certains comités pâtissent d'une autorité et d'une fonctionnalité limitées, empêchant la mise en œuvre des réformes. Enfin, des contraintes de ressources, tant financières qu'humaines, restreignent la capacité de suivi et affaiblissent la durabilité. Il est donc essentiel de renforcer l'autorité et la fonctionnalité de ces comités afin de garantir que l'UNESCO demeure pleinement opérationnelle dans un contexte multilatéral en rapide évolution.

L'absence de lien entre les nominations au Cabinet et le mandat compromet l'alignement stratégique et l'intégrité de la gouvernance.

88. Le Cabinet, qui a vocation à servir d'organe consultatif de haut niveau auprès du Directeur général, joue un rôle essentiel dans la définition de l'orientation stratégique et dans la garantie de la cohérence de l'ensemble du mandat de

l'Organisation. Toutefois, de récentes évaluations²⁴ révèlent que sa structure actuelle s'est éloignée de cet objectif initial. Le Cabinet est devenu excessivement bureaucratique, caractérisé par des chevauchements de fonctions et la multiplication de postes consultatifs fournissant des conseils stratégiques et de coordination parallèles sans mandat clairement différencié. Ces redondances ont affaibli la responsabilité, ralenti la prise de décisions et réduit l'efficacité stratégique du Cabinet.

89. Une lacune critique en matière de gouvernance tient à l'absence de lien entre les nominations et la durée du mandat. Les membres du Cabinet ne sont pas formellement liés au mandat en cours du Directeur général, ce qui entraîne des risques pour la cohérence institutionnelle et les changements de direction. Bien qu'il ait été d'usage par le passé que les membres du Cabinet conservent leurs postes lors des transitions, cette approche n'est pas considérée comme une bonne pratique. Un Directeur général nouvellement nommé doit disposer de l'autorité complète pour constituer une équipe de Cabinet conforme à sa vision, à ses priorités et à son style de direction. Permettre au Directeur général entrant de sélectionner sa propre équipe garantit la responsabilité, favorise la cohésion et renforce la confiance entre le dirigeant et son Cabinet. En outre, cela favorise une bonne gouvernance en réaffirmant le principe selon lequel les changements de direction doivent assurer à la fois continuité et renouvellement, permettant à l'Organisation de s'adapter à des défis et à des possibilités qui évoluent constamment. Plusieurs agences des Nations Unies, notamment l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), lient directement les nominations des cadres supérieurs à la durée du mandat du chef exécutif, ce qui permet des transitions plus harmonieuses et un alignement des équipes de direction sur les priorités organisationnelles.

90. Afin de préserver la crédibilité de l'UNESCO et de maintenir son engagement en faveur d'une gouvernance éthique, la mise en œuvre d'une série de réformes ciblées est recommandée. Celles-ci devraient inclure :

- la priorisation des nominations fondées sur l'expertise technique, en adéquation avec les mandats fondamentaux de l'UNESCO ;
- la rationalisation de la structure du Cabinet afin de limiter les niveaux de prise de décisions, d'accélérer la réactivité et de réduire les retards bureaucratiques ;
- le rattachement des nominations externes au Cabinet au mandat du Directeur général, garantissant l'alignement sur les priorités de direction et permettant des transitions harmonieuses ;
- l'exigence d'un recrutement compétitif pour toute transition vers des postes permanents, renforçant la transparence et le principe du mérite ;
- la valorisation des talents internes afin de préserver les connaissances et la continuité institutionnelles sans compromettre l'impartialité.

91. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait permettre de renforcer la transparence et la responsabilité.

²⁴ Le rapport d'évaluation 2025 du MOPAN (Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales) a révélé que la structure organisationnelle et le personnel de l'UNESCO n'étaient pas systématiquement alignés sur son plan stratégique, avec une note « insatisfaisante » pour l'indicateur de performance correspondant. Les auteurs du rapport ont relevé des chevauchements de fonctions, des lignes de responsabilité peu claires et des inefficiences au niveau de la haute direction, y compris au Siège, touchant des structures telles que le Cabinet. Ils ont conclu que les exercices de restructuration interne manquaient de cohérence et d'un alignement clair avec les priorités stratégiques, renforçant l'idée que les mécanismes de conseil et de coordination de haut niveau de l'Organisation, tels que le Cabinet, s'étaient éloignés de leur fonction stratégique initiale.

Recommandation 7

D'ici à la fin de 2027, le Conseil exécutif devrait adopter une décision stipulant que l'ensemble des nominations au niveau du Cabinet, recrutées à l'extérieur, soient liées contractuellement au mandat du Directeur général ou de la Directrice générale en exercice. Toute intégration dans le personnel permanent de l'UNESCO devra faire l'objet d'un recrutement ouvert et compétitif, en stricte conformité avec le Règlement du personnel.

Nécessité d'un examen institutionnel complet axé sur l'avantage comparatif de l'Organisation, sa pertinence mondiale, son impact mesurable et son alignement sur les priorités des États membres

92. L'examen a révélé que l'UNESCO a accompli des progrès significatifs dans la promotion de la collaboration interdisciplinaire. En tirant parti de son mandat unique couvrant les domaines de l'éducation, de la science, de la culture et de la communication, l'Organisation a favorisé des réponses intégrées aux défis mondiaux tels que le changement climatique, la transformation numérique et l'inclusion sociale. La stratégie à moyen terme a joué un rôle déterminant dans la suppression des cloisonnements et l'encouragement des synergies entre les secteurs. Ces efforts ont renforcé la capacité de l'Organisation à agir en tant que catalyseur de connaissances et moteur de solutions globales.

93. Toutefois, l'examen a également mis au jour des obstacles importants. La coordination d'un mandat aussi étendu demeure intrinsèquement complexe, conduisant souvent à une duplication des efforts et à une fragmentation des initiatives. Les contraintes financières et la répartition inégale des ressources limitent la viabilité des projets interdisciplinaires ambitieux, tandis que la difficulté méthodologique de la mesure de l'incidence intersectorielle rend complexe la démonstration de l'efficacité et de la responsabilité. Des structures institutionnelles bien établies ralentissent la mise en œuvre des réformes, et les sensibilités politiques des États membres compliquent la recherche de consensus, freinant encore les progrès. En conséquence, si l'UNESCO a enregistré des avancées importantes dans l'exploitation de l'expertise interdisciplinaire, sa capacité à réaliser pleinement cette vision demeure limitée par des obstacles structurels, financiers et d'évaluation. Pour relever ces défis, l'UNESCO doit entreprendre une transformation profonde sur trois fronts :

- renouvellement stratégique : concentrer les efforts sur les domaines dans lesquels l'UNESCO bénéficie d'une légitimité et d'un avantage comparatif uniques, afin de garantir que ses interventions génèrent une valeur mondiale maximale ;
- optimisation de l'allocation des ressources : mettre en place des cadres budgétaires transparents et responsables, privilégiant les initiatives interdisciplinaires et permettant une utilisation plus durable et plus équitable des ressources ;
- innovation institutionnelle : renforcer la flexibilité organisationnelle en supprimant les obstacles bureaucratiques et en adoptant des pratiques de gestion agiles. Investir dans des plateformes numériques qui renforcent la collaboration, facilitent le partage des connaissances et stimulent l'innovation intersectorielle.

94. L'appel à la réforme n'est pas nouveau, mais il est devenu urgent. L'Initiative « ONU 80 » a catalysé une dynamique de changement à l'échelle du système multilatéral. Dans ce contexte, l'UNESCO dispose d'une possibilité unique de réaligner sa structure organisationnelle et ses priorités programmatiques pour qu'elles reflètent son avantage comparatif. Au fil du temps, le champ d'action de l'Organisation s'est élargi, souvent sans ressources correspondantes. Ce déséquilibre a conduit à une mise en œuvre fragmentée, à des capacités mises à rude épreuve et à

une efficacité réduite²⁵. L'UNESCO, dans sa stratégie à moyen terme pour 2022-2029 (document 41 C/4), élargit explicitement son champ d'action à de nouveaux défis mondiaux, tels que la transformation numérique, la désinformation, les perturbations climatiques et la réponse aux crises, tout en maintenant l'« Afrique » et l'« Égalité des genres » comme priorités transversales. La Synthèse des évaluations de l'UNESCO de 2023 a confirmé que, en dépit des progrès accomplis en matière de collaboration intersectorielle, la mise en œuvre de l'Organisation demeure fragmentée entre les secteurs, réduisant la cohérence d'ensemble. Cette préoccupation a été confirmée par les parties prenantes interrogées dans le cadre du processus d'examen. Une enquête menée auprès des parties prenantes par le CCI a fait apparaître un consensus très large, près de 90 % des répondants se prononçant en faveur d'une réforme structurelle globale plutôt que d'ajustements progressifs.

95. Un examen institutionnel complet s'impose désormais. Cet examen doit être guidé par des critères clairs : l'avantage comparatif, la demande mondiale, des résultats mesurables et l'alignement sur les priorités des États membres dans le contexte plus large de l'Initiative « ONU 80 » relative à la réforme du système multilatéral²⁶. Il devrait éclairer la réaffectation des ressources vers des domaines à fort impact ainsi que l'abandon progressif des initiatives peu performantes. Une réforme structurelle doit accompagner le réaligement programmatique. Les parties prenantes ont souligné la nécessité de rationaliser la structure organisationnelle de l'UNESCO afin de réduire les doublons, d'améliorer la cohérence et de renforcer la mise en œuvre.

96. En dépit des efforts de réforme entrepris précédemment, la collaboration intersectorielle demeure complexe. Des obstacles structurels et culturels persistent, et de nombreux programmes continuent de fonctionner de manière isolée. Des priorités émergentes, telles que la science ouverte, restent souvent cloisonnées, occasionnant la perte de possibilités d'intégration institutionnelle plus large. Ce défi est particulièrement marqué dans le Secteur des sciences naturelles, où des activités héritées peinent à démontrer une pertinence durable. Une proposition importante, qui gagne en adhésion, consiste à fusionner les secteurs des Sciences naturelles et des Sciences sociales et humaines, reflétant la convergence de leurs mandats et le besoin croissant d'approches interdisciplinaires.

97. La science ouverte illustre le potentiel transformateur de la réforme. Plutôt que de la maintenir comme un secteur autonome, l'UNESCO devrait intégrer ses principes – ouverture scientifique, partage des données et recherche collaborative – dans l'ensemble des secteurs de programme. Cela favoriserait une véritable intersectorialité et garantirait que la science ouverte contribue de manière significative aux objectifs stratégiques plus larges de l'Organisation.

98. L'élargissement excessif du mandat appelle également une attention urgente. L'engagement de l'Organisation dans des domaines environnementaux chevauche de plus en plus celui d'autres entités des Nations Unies, notamment le Programme des Nations Unies pour l'environnement. La Commission océanographique intergouvernementale, bien que relevant formellement de l'UNESCO, fonctionne

²⁵ Selon le rapport d'évaluation 2025 du MOPAN (Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales), « l'UNESCO continue de subir des pressions pour en faire davantage dans un contexte budgétaire contraint, au risque d'une dispersion excessive de ses capacités. Des efforts accrus sont nécessaires de la part des États membres pour soutenir la sélectivité et la priorisation, afin d'éviter une dispersion trop importante des ressources et de garantir que les fonctions et structures essentielles disposent de financements suffisants ».

²⁶ L'Initiative « ONU 80 » relative à la réforme du système multilatéral invite l'ensemble des entités des Nations Unies à réévaluer leur positionnement stratégique, l'efficacité de leur gouvernance et leur cohérence à l'échelle du système, en amont du quatre-vingtième anniversaire des Nations Unies.

selon des modalités de gouvernance ambiguës, ce qui nuit à la clarté et à l'incidence institutionnelles.

99. À une époque marquée par les pressions financières et la concurrence mondiale, il est essentiel que l'UNESCO rationalise son portefeuille, optimise sa structure organisationnelle et adopte des approches intégrées, afin d'accomplir sa mission avec une clarté, une crédibilité et une incidence renouvelées.

100. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait permettre de renforcer la cohérence et la responsabilité.

Recommandation 8

D'ici à la fin de 2026, le Conseil exécutif devrait demander au Directeur général d'établir un groupe de travail indépendant, chargé d'entreprendre un examen institutionnel complet, visant à renforcer l'efficacité organisationnelle, l'alignement stratégique et la cohérence opérationnelle de l'UNESCO. Cet examen devrait s'articuler autour de trois piliers stratégiques :

- **consolidation des mandats : recentrer les efforts sur les domaines où l'UNESCO détient une légitimité normative claire et un avantage comparatif ;**
- **réalignement structurel : restructurer l'Organisation afin d'éliminer les doublons, de favoriser la collaboration intersectorielle et d'améliorer la cohérence ;**
- **amélioration de la coordination et de la mise en œuvre : renforcer les mécanismes de planification, de suivi et de d'évaluation intégrés afin d'assurer un impact mesurable.**

Nécessité de rééquilibrer les rôles normatif et opérationnel de l'Organisation afin d'assurer sa pertinence et sa cohérence mondiales

101. L'examen a révélé que la pertinence mondiale continue de l'UNESCO dépend de sa capacité à rééquilibrer sa double identité, en tant que leader normatif et acteur opérationnel. Sur le plan normatif, l'UNESCO doit renforcer son leadership intellectuel en établissant des normes mondiales, en faisant progresser les conventions et en façonnant des cadres universels dans les domaines de l'éducation, de la science, de la culture et de la communication. Ces instruments constituent le fondement de sa légitimité, offrant aux États membres des orientations pour aligner leurs politiques nationales sur des valeurs internationales partagées.

102. Tout aussi crucial est le rôle opérationnel de l'Organisation, qui garantit la mise en pratique de ces normes. Les bureaux hors Siège, les instituts et les commissions nationales constituent les vecteurs par lesquels les normes mondiales sont adaptées aux réalités locales, les capacités institutionnelles renforcées et les défis urgents, tels que le changement climatique, les conflits et la transformation numérique, pris en charge.

103. Toutefois, les évaluations indépendantes révèlent que cette dimension opérationnelle est souvent sous-financée, fragmentée et insuffisamment intégrée aux priorités du Siège, ce qui affaiblit la cohérence et limite l'impact.²⁷

²⁷ Le rapport d'évaluation 2025 du MOPAN (Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales) a identifié plusieurs points critiques : le travail normatif de l'Organisation est solide, mais souvent déconnecté des activités opérationnelles, ce qui limite son incidence pratique. Les bureaux hors Siège manquent de ressources et sont intégrés de manière inégale, réduisant leur capacité à soutenir efficacement les États membres.

104. Les entretiens menés dans le cadre de l'examen ont mis en évidence plusieurs défis majeurs. Premièrement, les cadres normatifs sont parfois élaborés sans lien suffisant avec les réalités du terrain, créant un décalage entre les principes mondiaux et leur mise en œuvre locale. Deuxièmement, les bureaux hors Siège font face à des contraintes chroniques de ressources – tant financières qu'humaines – qui limitent leur capacité à mettre efficacement en pratique les normes de l'UNESCO. Troisièmement, la coordination entre le Siège, les instituts de catégorie I et les bureaux décentralisés demeure inégale, entraînant une duplication des efforts et des inefficacités. Enfin, les exigences redditionnelles des États membres et des donateurs imposent la production de preuves d'impact plus claires, ce qui s'avère difficile lorsque les rôles normatifs et opérationnels ne sont pas pleinement alignés.

105. Le défi, dès lors, n'est pas de choisir entre les fonctions normatives et opérationnelles, mais de les intégrer de manière délibérée. Les deux doivent être étroitement liées. Les programmes sur le terrain doivent s'ancrer dans les cadres normatifs, et l'élaboration des normes doit être éclairée par les réalités opérationnelles. Cette interdépendance permet à l'UNESCO de rester à la fois guidée par des principes et pragmatique, capable de défendre des valeurs universelles tout en produisant un impact mesurable²⁸.

106. Certaines thématiques illustrent cet équilibre. Le travail de l'Organisation dans les domaines de la culture et du patrimoine mondial, de l'éthique de l'intelligence artificielle (IA) et de la protection des journalistes reflète son rôle unique de rassembleur et son autorité normative. Ces domaines résonnent à l'échelle mondiale et renforcent l'identité de l'Organisation. En revanche, d'autres secteurs, tels que les sciences fondamentales, se sont de plus en plus chevauchés avec les mandats d'autres entités des Nations Unies, produisant une visibilité stratégique limitée et des résultats mesurables restreints. Dans un contexte de contraintes financières, le maintien d'investissements dans de tels programmes dispersés ou à faible impact nécessite une réévaluation²⁹.

107. Concrètement, l'efficacité future de l'UNESCO dépendra de l'alignement de son leadership normatif avec sa mise en œuvre opérationnelle. En veillant à ce que les normes mondiales soient directement liées à l'exécution sur le terrain, correctement dotées en ressources et coordonnées de manière cohérente, l'UNESCO pourra réaffirmer son rôle d'autorité normative et de partenaire fiable dans la mise en œuvre. Ce rééquilibrage est essentiel pour maintenir la crédibilité, la cohérence et l'impact de l'Organisation dans un paysage multilatéral en rapide évolution.

108. Afin de préserver l'unicité stratégique de l'Organisation et de renforcer son impact mondial, l'Inspecteur recommande que l'UNESCO adopte une approche intégrée qui équilibre délibérément son leadership normatif avec son engagement opérationnel. Cela implique d'aligner les activités sur le terrain sur les cadres normatifs fondamentaux, de prioriser les investissements programmatiques dans les domaines où l'UNESCO dispose d'un pouvoir de rassemblement unique, et d'intégrer systématiquement l'expertise dans la planification stratégique afin de garantir la cohérence entre les valeurs et la mise en œuvre.

²⁸ Voir le rapport de la Division des services de contrôle interne intitulé « Évaluation de l'avenir du Secteur de l'éducation de l'UNESCO » (2019). Ce rapport évalue si l'UNESCO a maintenu un équilibre durable entre son leadership intellectuel et ses activités au niveau national. Il relève une dérive vers la mise en œuvre opérationnelle au détriment de l'accent normatif.

²⁹ Dans sa stratégie à moyen terme pour 2022-2029, l'UNESCO reconnaît la nécessité de réévaluer les programmes à faible impact ou dispersés, en particulier dans un contexte de contraintes financières. La stratégie met l'accent sur la concentration des efforts dans les domaines où le pouvoir normatif et de rassemblement de l'Organisation est le plus efficace.

III. Structure organisationnelle

A. Structure et gestion administrative du Siège

En dépit de la consolidation des services administratifs au sein du Secteur de l'administration et de la gestion, le cloisonnement des opérations et une intégration stratégique limitée ont entravé la capacité du Secteur à agir en tant que facilitateur proactif de la responsabilité et de l'exécution des programmes

109. La consolidation des services administratifs au sein du Secteur de l'administration et de la gestion en 2019, placé sous l'autorité d'un Sous-Directeur général unique, dans le contexte de l'initiative de transformation stratégique de l'Organisation, constituait une réforme stratégique visant à renforcer l'efficacité, la cohérence et l'appui opérationnel à l'échelle de l'Organisation. Cette évolution structurelle avait pour objectif d'unifier des fonctions administratives clés – finances, ressources humaines, achats et logistique – au sein d'une entité rationalisée et transversale, à même de faciliter l'exécution des programmes. Toutefois, l'examen a montré que cette ambition n'a pas encore été pleinement réalisée.

110. En dépit de cette consolidation, les sous-unités du Secteur de l'administration et de la gestion continuent de fonctionner en silos, avec une coordination limitée et une implication minimale dès les premières étapes de la conception et de la planification des programmes à l'échelle de l'Organisation. En conséquence, l'appui intervient souvent de manière réactive lors de la mise en œuvre, plutôt que de façon proactive pour orienter les résultats des programmes. L'absence d'une stratégie sectorielle, de normes de services partagées et d'indicateurs de performance limite par ailleurs la capacité du Secteur à fournir un appui cohérent et à forte valeur ajoutée. Ce décalage entre planification stratégique, structure et fonctions compromet le potentiel stratégique du Secteur.

111. À ces défis s'ajoute l'absence de plateformes numériques et d'automatisation des flux de travail ³⁰, indispensables pour permettre une programmation intersectorielle et une réactivité des bureaux hors Siège. Dans les domaines des ressources humaines, des achats, de la gestion de projets et du contrôle, un traitement manuel des opérations persiste car de nombreux systèmes hérités ne sont pas intégrés au système de planification des ressources de l'Organisation (SAP), compromettant l'efficacité, l'auditabilité et la responsabilité. Faute d'outils modernes, le Secteur de l'administration et de la gestion peine à s'adapter aux besoins évolutifs des secteurs de programme et des bureaux décentralisés. En outre, les efforts de gestion du changement ont été fragmentés et des questions clés demeurent sans réponse, notamment concernant la centralisation ou l'externalisation des fonctions

³⁰ Quelques exemples d'absence d'automatisation des flux de travail : a) les absences et congés sont encore saisis manuellement dans des systèmes tels que TULIP, qui n'est pas intégré au système de planification des ressources de l'Organisation (UNESCORE) ; b) en dépit d'une numérisation partielle, les approbations d'achats, la création de fournisseurs et les autorisations de déplacement nécessitent souvent des étapes manuelles séquentielles et des échanges par courrier électronique ; c) l'UNESCO gère des milliers de petits projets – on recense plus de 4 400 plans de travail actifs – avec une consolidation manuelle des données relatives aux donateurs et aux résultats. Core Manager (le système de planification des ressources de l'Organisation) automatise le suivi financier mais pas la gestion des risques ni l'analyse des performances, obligeant le personnel à maintenir des tableaux de suivi Excel en dehors du système ; d) les plaintes liées à des questions d'éthique et les signalements de lanceurs d'alerte sont traités par courrier électronique et feuilles de calcul, sans système numérique de suivi ou de notification des dossiers ; e) bien que l'UNESCO dispose d'un portail de recrutement électronique, certaines étapes du processus de sélection et d'évaluation des performances restent semi-automatisées, reposant sur des formulaires hors ligne et des approbations scannées.

administratives courantes. Ces lacunes limitent l'agilité du Secteur et réduisent sa contribution à l'exécution efficace des programmes.

112. Pour relever ces défis et remplir pleinement son rôle, le Secteur de l'administration et de la gestion doit être repositionné en tant que facilitateur stratégique de l'exécution des programmes. Cela nécessite une stratégie sectorielle englobant toutes les phases du cycle de programmation, de la planification à l'évaluation. La coordination transversale doit être renforcée par des mécanismes de planification intégrés et des structures de responsabilité conjointe. Il est essentiel d'investir dans des plateformes numériques et dans l'automatisation des flux de travail afin de soutenir des opérations agiles et réactives. Enfin, une initiative unifiée de gestion du changement doit être lancée pour aligner le personnel, les systèmes et la culture sur le mandat stratégique du Secteur.

113. La recommandation suivante devrait permettre de renforcer la cohérence et la responsabilité.

Recommandation 9

D'ici à la mi-2027, le Directeur général devrait repositionner le Secteur de l'administration et de la gestion comme un partenaire proactif à toutes les étapes du cycle de programmation, de la planification à l'évaluation, en adoptant une stratégie sectorielle globale et en établissant des normes de services partagés, des indicateurs de performance et une automatisation des flux de travail.

B. Coordination entre le Siège et les instituts

Une coordination stratégique faible et un contrôle limité entre le Siège de l'UNESCO et ses instituts de catégorie 1 ont conduit à des doublons, à une dérive de la mission et à une fragmentation de l'impact

114. Les instituts de catégorie 1 de l'UNESCO dans les domaines de l'éducation et des sciences naturelles³¹ ont été créés pour élargir le mandat mondial de l'Organisation par le biais de recherches spécialisées, de l'élaboration de normes et du renforcement des capacités. Ces instituts constituent un atout essentiel pour la mission de l'Organisation, apportant une expertise approfondie et une portée régionale. Toutefois, la relation actuelle entre ces instituts et le Siège de l'UNESCO, en particulier le Secteur de l'éducation, se caractérise par une fragmentation, une coordination limitée et un alignement stratégique faible.

115. L'examen révèle que des initiatives redondantes entre les instituts de catégorie 1, les bureaux régionaux et les divisions du Siège surviennent fréquemment, avec une collaboration minimale. Cette duplication des efforts exerce non seulement une pression sur des ressources limitées, mais dilue également l'impact global du travail de l'Organisation. Les structures de gouvernance des instituts compliquent par ailleurs l'alignement : les priorités des programmes sont approuvées par des conseils indépendants, et la direction des instituts a tendance à rendre compte plus directement à ces organes qu'à la haute direction de l'UNESCO. En conséquence, la cohésion stratégique et le contrôle sont affaiblis, et les instituts risquent de fonctionner comme des entités isolées plutôt que comme des éléments à part entière d'une stratégie mondiale unifiée, notamment dans des domaines politiquement sensibles.

³¹ Les instituts et centres de catégorie 1 font partie intégrante de l'UNESCO et sont créés et financés par l'Organisation pour contribuer à la mise en œuvre de ses programmes. Ils sont établis par une décision de la Conférence générale et exercent leurs activités sous l'autorité de l'Organisation, conformément à ses règlements financier et administratif.

116. Les pressions financières ont accentué ces défis. Face à la diminution de leur financement de base par l'UNESCO, les instituts dépendent de plus en plus de ressources externes, ce qui peut entraîner une dérive de leur mission et même une concurrence entre instituts pour la visibilité et le financement. Il est particulièrement important de noter que le Siège de l'UNESCO n'a pas exercé un leadership suffisant pour orienter et aligner ces entités. La participation de représentants de haut niveau du Siège aux réunions des conseils d'administration de leurs instituts de catégorie 1 respectifs est essentielle afin d'influer sur l'orientation stratégique et de renforcer la cohérence avec l'agenda mondial de l'éducation de l'UNESCO.

117. En outre, il n'existe aucun mécanisme interne formel permettant de coordonner les plans de travail, de partager les connaissances ou de suivre la performance collective. Cette absence d'engagement structuré compromet le leadership normatif de l'UNESCO ainsi que sa crédibilité en tant qu'acteur unifié dans le domaine de l'éducation. Faute d'un cadre clair de collaboration, l'Organisation risque de perdre son influence stratégique et son efficacité opérationnelle.

118. Pour relever ces défis, l'Inspecteur recommande que l'UNESCO renforce son rôle de leadership tout en respectant l'autonomie institutionnelle des instituts de catégorie 1. Cela implique la participation régulière de représentants de haut niveau du Siège aux processus de gouvernance, la mise en place de plateformes de coordination formelles et l'élaboration de cadres de performance partagés.

C. Présence sur le terrain

Bien que la réforme à deux niveaux du dispositif hors Siège de l'Organisation ait renforcé la clarté structurelle, celle-ci demeure un processus en cours

119. Les récents efforts de l'UNESCO pour réformer sa structure hors Siège constituent une étape vers une plus grande décentralisation et un meilleur alignement avec la cohérence à l'échelle du système des Nations Unies. Le passage à une structure à deux niveaux, comprenant des bureaux nationaux et régionaux, a clarifié les lignes redditionnelles et permis aux bureaux régionaux de fournir des orientations pluridisciplinaires tout en participant à la coordination régionale. Toutefois, le maintien de la cohérence entre les niveaux régional et national au sein de cette architecture à deux niveaux demeure un défi permanent, nécessitant une attention soutenue et une gestion adaptative.

120. L'examen a confirmé que la phase initiale de la réforme du dispositif hors Siège a permis de tirer des enseignements précieux sur les ajustements structurels et opérationnels nécessaires pour atteindre ses objectifs. Bien que des progrès significatifs aient été accomplis, la réforme demeure un processus en cours, nécessitant une consolidation continue et des investissements ciblés pour en exploiter pleinement le potentiel³². La complexité de sa mise en œuvre dans des contextes divers a mis en évidence des domaines critiques à affiner, notamment en matière de clarté de la gouvernance et de prise de décisions fondée sur des données probantes. En l'absence de responsabilités clairement définies et de stratégies fondées sur des données factuelles, la réforme risque de perdre son élan et de ne pas tenir sa promesse d'efficacité et d'impact. La mise en œuvre de ces mesures constitue un impératif stratégique qui déterminera le succès global et la viabilité du processus de réforme.

121. L'Inspecteur suggère que l'UNESCO accorde la priorité au déploiement d'un cadre de responsabilité, parallèlement au développement de plateformes de

³² Le Rapport 222 EX/4.III.C, présenté au Conseil exécutif de l'UNESCO en septembre 2025, fournit un compte rendu complet des progrès de la phase II de la stratégie de réforme du dispositif hors Siège, couvrant l'exercice biennal 2024-2025. Il consolide les réalisations, évalue les défis persistants et identifie les priorités stratégiques pour la poursuite de la réforme.

données intégrées, d'outils analytiques avancés et de programmes de renforcement des capacités du personnel. Ces éléments conjugués permettront de fournir des orientations claires, de renforcer l'alignement organisationnel et de promouvoir une culture de responsabilité.

122. En établissant des systèmes plus robustes, l'UNESCO peut instaurer la confiance au sein de l'Organisation, permettre aux dirigeants de prendre des décisions opportunes et fondées sur des données probantes, optimiser l'utilisation des ressources et mesurer l'impact avec une plus grande précision.

L'application opaque par l'Organisation de ses propres critères de réorganisation des bureaux régionaux a nui à la responsabilité

123. Les critères de l'UNESCO pour la création et le maintien des bureaux régionaux, tels que l'alignement avec les pôles des Nations Unies, la disponibilité des infrastructures et le soutien des pays hôtes, sont conceptuellement pertinents. Toutefois, l'Organisation n'a pas fait preuve de transparence quant à l'application de ces critères. Ce manque de clarté a suscité des inquiétudes concernant la cohérence de la prise de décisions et la responsabilité limitée dans les réorganisations des bureaux hors Siège.

124. Le débat sur l'emplacement optimal du Bureau régional de l'UNESCO pour les États du Pacifique a perduré pendant plusieurs années, influencé à la fois par des considérations logistiques et par des sensibilités politiques. Les premières propositions de relocalisation du Bureau régional ont révélé un manque de dialogue opportun et de consultation appropriée avec les États membres concernés. Ce déficit de communication a suscité des préoccupations importantes, en particulier parmi les petits États insulaires en développement du Pacifique, concernant la représentation, l'inclusivité et la responsabilité dans la prise de décisions au sein de l'UNESCO.

125. En conséquence, la question est restée sans réponse jusqu'à ce qu'une évaluation indépendante soit menée par la Division des services de contrôle interne entre novembre 2024 et février 2025. L'évaluation a recommandé de maintenir le Bureau régional à Apia, Samoa, tout en conservant l'antenne de Suva aux Fidji. Cette recommandation, approuvée par le Conseil exécutif en mars 2025, visait à concilier inclusivité et efficacité opérationnelle, renforçant ainsi la confiance et l'efficacité de la présence de l'Organisation dans le Pacifique. Cette double disposition a été largement considérée comme une solution pragmatique, préservant le rôle symbolique et représentatif de Samoa pour les petits États insulaires en développement du Pacifique tout en tirant parti des atouts logistiques des Fidji et de leur proximité avec les partenaires des Nations Unies.

126. Le cas d'Apia souligne la nécessité cruciale d'adopter une approche transparente, fondée sur des critères et consultative pour la réorganisation des bureaux hors Siège. Les décisions de cette ampleur doivent reposer sur des données probantes, être clairement communiquées et se construire dans le cadre d'un dialogue inclusif avec les gouvernements hôtes et les parties prenantes régionales. En l'absence de telles garanties, l'UNESCO risque d'éroder la confiance, d'affaiblir sa capacité d'exécution et de compromettre sa crédibilité dans les régions qui dépendent fortement de son appui. **Pour renforcer la transparence, la confiance régionale et la cohérence opérationnelle, l'Inspecteur suggère que l'UNESCO mette en œuvre de manière complète et responsable ses critères de réorganisation des bureaux hors Siège. Cela implique de documenter l'application de chaque critère, de consulter en amont les États membres concernés, de publier les évaluations de performance et de localisation, de communiquer clairement les décisions et de mettre en place un dispositif de contrôle garantissant le respect de ces critères.**

Des défis structurels et opérationnels continuent de compromettre l'efficacité des bureaux hors Siège

127. Bien que des réformes telles que l'initiative de transformation stratégique et la stratégie de présence hors Siège de 2018 aient introduit une structure à deux niveaux, les bureaux hors Siège demeurent sous-utilisés en raison de lacunes persistantes en matière de gouvernance et de fonctionnement³³. En outre, l'examen a montré que ces réformes n'ont pas permis de résoudre les problèmes plus profonds de la fragmentation et du cloisonnement. La coordination entre le Siège et les bureaux hors Siège reste insuffisante, la planification stratégique étant souvent centralisée et descendante. Les unités hors Siège sont fréquemment exclues des processus de prise de décisions, ce qui renforce les silos et limite l'impact³⁴.

128. Un tournant majeur est intervenu en 2012 avec le démantèlement du Bureau de coordination des unités hors Siège. En son absence, les responsabilités de coordination ont été réparties entre diverses unités (Secteur de la Priorité Afrique et des relations extérieures, Unité de soutien administratif hors Siège, Bureau de la gestion des ressources humaines), sans cadre clair de responsabilité. Cette situation a laissé les bureaux hors Siège tributaires de systèmes obsolètes fondés sur le courrier électronique, dépourvus de mécanismes de suivi et de remontée d'information ainsi que de garanties de service. Il en résulte une structure de soutien réactive et inefficace. Les données d'enquête montrent que, si 61,8 % des administrateurs ayant répondu à l'enquête du CCI estiment que la coopération entre le Siège et le terrain est adéquate, ils signalent des retards liés aux achats, au recrutement et aux approbations internes, et jugent la répartition des rôles peu claire, évoquant une collaboration insuffisante au sein de l'Organisation. Les syndicats du personnel ont fait écho à ces préoccupations, soulignant des responsabilités ambiguës, des conditions de travail inégales et un accès limité à la formation.

129. Le modèle opérationnel décentralisé de l'Organisation repose fortement sur ses bureaux hors Siège, qui gèrent l'essentiel des ressources programmatiques et sont responsables de l'obtention de résultats sur le terrain. Toutefois, des goulets d'étranglement administratifs persistants, des structures de soutien fragmentées et un manque de cohérence dans la communication entre le Siège et les équipes sur le terrain ont entravé l'efficacité opérationnelle et la réactivité.

130. La réinstauration d'un mécanisme centralisé de coordination, inspiré de l'ancien Bureau de coordination des unités hors Siège, permettrait de relever ces défis en servant d'interface dédiée entre le Siège et les bureaux hors Siège. Cette entité serait habilitée à :

- harmoniser les fonctions d'appui : standardiser les processus administratifs, financiers et logistiques à l'échelle des bureaux hors Siège afin de réduire les doublons, d'améliorer la cohérence et de garantir le respect des politiques de l'Organisation ;
- rationaliser l'engagement : faciliter une communication plus claire et plus rapide entre le Siège et les équipes sur le terrain, permettant une meilleure efficacité de la collaboration, de la prise de décisions et de l'alignement sur les priorités stratégiques ;
- assurer une prestation de services opportune et responsable : suivre et soutenir les opérations sur le terrain afin de garantir un déploiement efficace des ressources, le suivi des résultats et des interventions adaptées aux besoins locaux.

131. L'absence d'une structure de coordination unifiée a entraîné des chevauchements de mandats, des retards dans les réponses et un affaiblissement de l'obligation redditionnelle. Les équipes sur le terrain fonctionnent souvent avec des orientations limitées et rencontrent des difficultés pour s'y retrouver dans des

³³ Voir le rapport 222 EX/4.III.C du Conseil exécutif de l'UNESCO, daté du 1^{er} septembre 2025.

³⁴ Voir le rapport de suivi 2025 sur la viabilité du dispositif hors Siège (222 EX/4.III/C Add.2).

procédures complexes, ce qui détourne leur attention de l'exécution des programmes. Un mécanisme centralisé permettrait non seulement d'améliorer la cohérence opérationnelle, mais aussi de renforcer la responsabilité interne, d'accroître l'impact des programmes et de consolider la capacité de l'Organisation à remplir son mandat dans des contextes nationaux diversifiés.

132. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait permettre de renforcer la cohérence et la responsabilité.

Recommandation 10

D'ici à la fin de 2027, le Directeur général devrait établir un mécanisme centralisé de coordination, inspiré de l'ancien Bureau de coordination des unités hors Siège, afin de constituer l'interface principale entre le Siège et les bureaux hors Siège. Cette entité devra disposer d'une autorité clairement définie pour harmoniser les fonctions de soutien, rationaliser l'engagement et garantir une prestation de services efficace, responsable et en temps utile.

La structure décentralisée du dispositif hors Siège de l'Organisation est profondément compromise par des déficits persistants en personnel et des incohérences structurelles

133. La structure décentralisée de l'UNESCO, conçue pour rapprocher son mandat des États membres, est fragilisée par des déficiences opérationnelles et structurelles persistantes. En dépit d'une augmentation de 36 % des effectifs depuis 2018, seulement 56 % des postes nouvellement créés étaient pourvus à la mi-2025, principalement en raison de contraintes financières et de la dépendance à des financements destinés à des fins particulières et basés sur des projets, qui ne permettent pas de maintenir un personnel permanent. Les bureaux hors Siège, en particulier ceux fonctionnant selon le modèle des bureaux multipays, souffrent de pénuries chroniques dans des fonctions essentielles telles que les achats, les ressources humaines, les finances et l'administration, plus de la moitié d'entre eux ne disposant pas de capacités programmatiques en matière de suivi et de mobilisation des ressources. Une forte rotation des effectifs, un accueil du personnel insuffisant et une classification incohérente des fonctionnaires principaux chargés des opérations selon les régions compromettent en outre la continuité managériale et la cohérence opérationnelle (par exemple, les bureaux de Dakar, Beyrouth, Santiago et Yaoundé disposent de responsables classés P-4, tandis que le bureau de Rabat fonctionne avec un P-3 et un NO-A³⁵ exerçant des fonctions similaires). Les Directeurs nationaux et régionaux signalent des lacunes en matière de technologies de l'information, de gestion des risques, de sécurité de l'information et de suivi des programmes, autant d'insuffisances qui compromettent la capacité de l'UNESCO à décentraliser de manière responsable. Les systèmes centralisés du Siège, une supervision insuffisante de la gestion des ressources humaines et une décentralisation incomplète du recrutement continuent de retarder les actions de dotation en personnel, laissant des postes vacants et rendant l'exercice de l'autorité déléguée risqué sur le plan opérationnel, ce qui finit par affaiblir l'exécution des programmes et la crédibilité institutionnelle.

134. Dans ce contexte, l'adoption par l'Organisation du modèle des bureaux multipays constitue un pas dans la bonne direction, mais seulement si elle s'accompagne d'un soutien opérationnel solide. Ces bureaux permettent à l'UNESCO de servir plusieurs États membres depuis un pôle unique, optimisant ainsi les ressources et renforçant la cohérence régionale. Ils sont particulièrement précieux pour garantir que les pays plus petits ou à faible revenu, souvent insuffisamment servis, bénéficient d'un soutien adapté. Toutefois, le succès des bureaux multipays

³⁵ « NO-A » correspond au grade d'entrée des Administrateurs nationaux.

dépend de la mise en place de systèmes de soutien pleinement opérationnels et d'une harmonisation des structures de dotation en personnel. **L'Inspecteur invite l'UNESCO à renforcer sa structure décentralisée en réalisant une évaluation des effectifs à l'échelle du réseau, en standardisant les fonctions opérationnelles essentielles et en harmonisant la classification des postes.**

135. À l'UNESCO, les Administrateurs et les Fonctionnaires principaux chargés des opérations assument d'importantes responsabilités de conformité en matière de finances, d'achats et de ressources humaines, mais n'ont souvent qu'une autorité indépendante limitée et ne disposent pas de canaux protégés leur permettant de remonter les préoccupations lorsque leurs supérieurs locaux sont impliqués. Le cadre de contrôle interne existant et les mécanismes éthiques ne prévoient pas de procédure claire pour le signalement des risques opérationnels, laissant le personnel exposé aux pressions et aux représailles. Les organes de contrôle, tels que la Division des services de contrôle interne et le Comité consultatif de surveillance, ont souligné que la faiblesse du « second palier d'assurance » et l'absence de lignes fonctionnelles de remontée d'information compromettent l'obligation redditionnelle. **L'Inspecteur recommande la mise en place d'un mécanisme confidentiel au sein du Secteur de l'administration et de la gestion, indépendant des contrôleurs locaux, garantissant la protection du personnel.**

L'engagement de l'Organisation dans le système de développement des Nations Unies reste large mais incohérent, avec une participation inégale des différentes équipes pays des Nations Unies et une orientation institutionnelle insuffisante

136. L'engagement de l'UNESCO au sein du système de développement des Nations Unies s'est accru ces dernières années, traduisant un alignement croissant avec les efforts de réforme à l'échelle du système. L'Organisation participe désormais à 117 équipes pays des Nations Unies, dont 22 équipes non résidentes, et a approuvé 111 Cadres de coopération des Nations Unies pour le développement durable. Ces chiffres témoignent d'une implication étendue. Toutefois, la profondeur et la régularité de la participation de l'Organisation restent inégales, limitant son influence stratégique et son efficacité opérationnelle.

137. Dans les pays où l'UNESCO dispose d'un bureau national, son engagement au sein des équipes pays des Nations Unies tend à être actif et substantiel. À l'inverse, dans les pays dépourvus de présence permanente, la participation est souvent sporadique, spécifique à un secteur ou totalement absente. Cette irrégularité a des conséquences concrètes : les mandats essentiels de l'Organisation, notamment dans les domaines de l'éducation, de la science, de la culture et de la communication, sont fréquemment sous-représentés dans les plans nationaux de développement et dans les initiatives communes de programmation des Nations Unies. Alors que d'autres agences comblent ce déficit, l'avantage comparatif de l'Organisation s'en trouve réduit et sa visibilité au sein du système des Nations Unies érodée. Les données recueillies sur le terrain confirment cette inquiétude, 73 % des représentants signalant une concurrence avec d'autres entités des Nations Unies pour le financement.

138. Plusieurs obstacles structurels contribuent à ce problème. Les bureaux multipays et régionaux manquent souvent de capacités pour s'engager efficacement auprès de plusieurs équipes pays des Nations Unies relevant de leur périmètre géographique. Dans les pays dans lesquels l'UNESCO n'est pas présente physiquement, la contribution de l'Organisation est fréquemment absente des Cadres de coopération des Nations Unies pour le développement durable, limitant l'intégration de ses mandats normatifs. En outre, il n'existe ni politique institutionnelle ni cadre opérationnel guidant l'engagement entre les différents types de bureaux – nationaux, multipays ou régionaux – avec pour conséquence des occasions manquées de programmation conjointe, d'influence sur les politiques et d'accès à des financements mutualisés. L'absence de suivi fondé sur les résultats aggrave encore le problème, rendant difficile l'évaluation de l'impact ou l'ajustement des stratégies.

139. Pour combler ces lacunes, l'Inspecteur recommande d'adopter une approche plus structurée et dotée de ressources suffisantes pour l'engagement auprès des équipes pays des Nations Unies. Cela inclut l'élaboration d'une politique institutionnelle et de directives opérationnelles adaptées aux différentes configurations de bureaux, ainsi que la mise à disposition de formations et d'outils visant à soutenir l'intégration des mandats de l'UNESCO dans la planification et la mise en œuvre des Cadres de coopération des Nations Unies pour le développement durable.

IV. Gestion budgétaire et financière

A. Planification stratégique et gestion axée sur les résultats

Maque d'alignement entre les objectifs stratégiques, les allocations budgétaires et les résultats présentés

140. **Rigidité de la planification.** La planification budgétaire de l'Organisation est fortement documentée, lente et répétitive³⁶, ce qui compromet la flexibilité et la réaffectation opportune des ressources. Le document C/5 relatif au programme et au budget³⁷ compte 200 pages et nécessite de multiples itérations, à commencer par l'élaboration d'une feuille de route, suivie des propositions préliminaires du Directeur général, de l'examen par le Conseil exécutif, de l'adoption par la Conférence générale et, enfin, des éventuelles modifications ultérieures. Les bureaux hors Siège et les secteurs relèvent souvent qu'au moment où un document C/5 est adopté, les priorités ont déjà évolué, alors même que la rigidité de son format empêche des ajustements en cours d'exécution. Certains États membres ont eux-mêmes reconnu que trois séries de documents (feuille de route, propositions préliminaires et projet de document C/5) pourraient être rationalisées en un nombre d'étapes plus restreint. De la même façon, le rapport stratégique sur les résultats n'est publié qu'une fois tous les quatre ans, ce qui signifie que l'impact n'est évalué qu'une fois par période quadriennale, à une fréquence insuffisante pour éclairer la prise de décisions de manière agile. Les examens d'audit³⁸ des procédures du cadre budgétaire intégré confirment également que les procédures opérationnelles normalisées sont incomplètes, que les rôles manquent de clarté et que les réformes demeurent fragiles. Les processus budgétaires restent en outre insuffisamment documentés. Bien que le Manuel administratif n'ait pas été mis à jour depuis 2011 et que les rapports budgétaires trimestriels pour l'exercice biennal 2022-2023 (document 41 C/5) aient été tardifs et incomplets, la direction indique que des procédures opérationnelles normalisées de haut niveau ont été élaborées et que des directives techniques sont publiées pour chaque préparation du document C/5. Toutefois, des procédures plus détaillées doivent encore être formalisées afin de garantir la cohérence et la clarté opérationnelle. Par ailleurs, le codage fragmenté des projets, dans lequel chaque donateur est rattaché à un projet distinct, limite la flexibilité, tandis que les systèmes manuels entravent la réaffectation opportune des fonds. Ces contraintes limitent l'agilité de l'UNESCO et affaiblissent l'alignement entre les objectifs stratégiques et l'impact effectif.

141. **Culture descendante.** Les cycles C/4-C/5 de l'Organisation restent largement descendants : les bureaux hors Siège ne sont pas systématiquement consultés au

³⁶ Les processus de planification budgétaire et programmatique de l'Organisation (document C/4 relatif à la stratégie à moyen terme sur huit ans, document C/5 relatif au programme et au budget sur quatre ans, ainsi que budgets biennaux) impliquent des documents longs et bureaucratiques (comptant parfois plusieurs centaines de pages), de multiples niveaux d'approbation et des formats détaillés difficiles à gérer. Les mêmes étapes de planification sont répétées plusieurs fois sous des formes légèrement différentes (feuilles de route, propositions préliminaires, projets de budget, modifications), nécessitant de multiples cycles de consultation avec les États membres et les organes directeurs. Ensemble, ces éléments donnent lieu à un processus de planification à la fois exigeant en ressources et rigide, ne laissant que peu de marge pour des ajustements en temps voulu lorsque les circonstances évoluent (chocs financiers, crises ou nouvelles priorités).

³⁷ Le document C/5 relatif au programme et au budget constitue le plan opérationnel sur deux ans de l'Organisation. Il traduit les objectifs du document C/4 en programmes concrets, en résultats attendus, en indicateurs de performance et en allocations budgétaires pour chaque exercice biennal. Le document C/4 (souvent appelé stratégie à moyen terme) définit l'orientation stratégique de l'Organisation sur une période de six ans.

³⁸ *Audit de performance du cadre budgétaire intégré de l'UNESCO*, Division des services de contrôle interne, UNESCO, juillet 2024 (IOS/AUD/2024/16).

moyen d'évaluations structurées des besoins en début de planification, aucune allocation de ressources standard ne part des besoins nationaux ou régionaux, et les allocations sur le terrain demeurent thématiques plutôt que spécifiques à chaque pays. Bien que des consultations formelles existent – telles que les consultations régionales avec les commissions nationales et les partenaires, les forums de la jeunesse et la « modalité de 1 % »³⁹ pour les Cadres de coopération des Nations Unies pour le développement durable – elles ne suffisent pas pour ancrer une planification ascendante dans la pratique. La préparation du budget demeure fortement centralisée au sein du bureau du Directeur général, les propositions préliminaires étant élaborées depuis le sommet. Cette centralisation, combinée à une confiance limitée dans le leadership du Secrétariat, a conduit les organes directeurs à s'impliquer excessivement dans les détails opérationnels, restreignant ainsi l'efficacité du Secrétariat. Les bureaux hors Siège signalent également leur exclusion des processus de planification budgétaire et d'affectation du personnel, tandis que l'autorité en matière de budget et de dotation en personnel reste fortement centralisée au sein du bureau du Directeur général (le Cabinet), qui définit les enveloppes budgétaires globales, et des bureaux des Sous-Directeurs généraux, qui effectuent les allocations au sein de ces enveloppes, y compris dans le cadre des décisions relatives aux dotations en personnel.

142. **Silos structurels.** Le format C/5 fondé sur les secteurs et les lignes d'affectation héritées accentuent encore les cloisonnements (Secteur de l'éducation, Secteur de la culture, Secteur des sciences naturelles, Secteur des sciences sociales et humaines, Secteur de la communication et de l'information), favorisent la concurrence interne et affaiblissent la cohérence intersectorielle. L'UNESCO a entrepris certaines mesures correctives : le projet de document 43 C/5 renforce le cadre intégré des résultats et des ressources, en introduisant des indicateurs de produits, d'effets et d'objectifs stratégiques ainsi que des jalons annuels ; les instruments intersectoriels ont été élargis, passant de 5 programmes à 10 produits, accompagnés d'un décuplement du budget ; et une modalité de 1 % pour le dispositif hors Siège ainsi que des directives pour les stratégies régionales et nationales sont en cours d'élaboration. Des outils tels que Core Manager et le Portail de données améliorent la visibilité.

143. Les récentes mises à jour du cadre de responsabilité et la création d'une Division autonome de la gestion du budget constituent des mesures correctives importantes visant à rétablir le contrôle financier et à renforcer le contrôle interne. Cette nouvelle séparation des fonctions était nécessaire après la fusion antérieure des unités du budget et des finances, qui avait donné lieu à des déficits de responsabilité et affaibli les mécanismes de contrôle et d'équilibre. Bien que la direction indique que la plupart des mesures correctives recommandées par la Division des services de contrôle interne ont été pleinement mises en œuvre, ces mesures restent seulement partiellement institutionnalisées, et la Division de la gestion du budget demeure fragile en raison de la perte de connaissances et de la rotation du personnel en 2023. Pour assurer l'intégrité financière durable et l'alignement stratégique, et conformément aux recommandations de la Division des services de contrôle interne⁴⁰, l'UNESCO bénéficierait du rétablissement d'un poste de contrôleur financier, rôle de haut niveau traditionnellement chargé de faire respecter la discipline budgétaire, de certifier l'exactitude des rapports financiers et de veiller à ce que les dépenses restent conformes aux crédits approuvés. L'absence d'une telle fonction crée un déficit structurel entre la formulation du budget, le contrôle financier et le suivi de la

³⁹ La modalité de 1 % fait référence à la disposition établie dans le cadre du Pacte de financement des Nations Unies, selon laquelle jusqu'à 1 % du budget de base (régulier) d'une agence peut être alloué pour soutenir sa participation aux processus des Cadres de coopération des Nations Unies pour le développement durable au niveau national.

⁴⁰ *Audit de performance du cadre budgétaire intégré de l'UNESCO*, Division des services de contrôle interne, UNESCO, juillet 2024 (IOS/AUD/2024/16).

performance, empêchant la fermeture complète de la boucle de responsabilité entre stratégie, budget et résultats.

144. **Faiblesses de la gestion axée sur les résultats.** Les responsabilités liées à la gestion axée sur les résultats restent seulement partiellement intégrées dans une délégation formelle de pouvoirs. L'Unité pour la gestion axée sur les résultats est de petite taille, et le suivi ainsi que l'évaluation décentralisée demeurent sous-financés. De manière critique, aucune évaluation à mi-parcours n'a été réalisée pour le document 41 C/4, et le rapport sur les résultats stratégiques 2024⁴¹ n'a fourni qu'une évaluation interne comportant des limites méthodologiques⁴². Les indicateurs relatifs aux effets ne sont introduits que maintenant dans le document 43 C/5⁴³. La Division des services de contrôle interne continue de signaler la fragilité des théories du changement, une maîtrise inégale de la gestion axée sur les résultats parmi le personnel, et des indicateurs de performance inadéquats. Les enseignements tirés du rapport sur les résultats stratégiques ne sont pas utilisés de manière systématique pour orienter l'allocation des ressources ni pour effectuer des ajustements en cours d'exécution.

145. Un déficit structurel critique persiste également dans la conception des programmes et des projets, compromettant ainsi la solidité du système de gestion axée sur les résultats de l'UNESCO. Il n'existe actuellement aucune unité de programmation dédiée au niveau de l'Organisation pour s'assurer que la conception des projets implique des concepts clairs, des chaînes de résultats, des modèles logiques robustes, des indicateurs mesurables, une cohérence interne, une faisabilité et le respect des normes internes ainsi que des exigences des donateurs. La conception des programmes reste fragmentée et gérée secteur par secteur, avec une supervision institutionnelle et une cohérence méthodologique limitées. Ce déficit signifie que les faiblesses identifiées dès la phase de conception se répercutent sur l'ensemble du cycle de vie des projets, réduisant ainsi l'efficacité du suivi, de l'évaluation et de l'apprentissage.

146. L'UNESCO devrait veiller à ce que l'appui technique et l'assurance qualité soient assurés tout au long du cycle de vie des projets, dès la phase de conception, afin de renforcer l'alignement entre les cadres de résultats, l'allocation des ressources et la responsabilité. Investir dans les capacités de conception des programmes – notamment dans la création d'une fonction centrale d'aide à la programmation et à la conception – permettrait d'institutionnaliser dès le départ les principes de la gestion axée sur les résultats et de renforcer la crédibilité des rapports sur les résultats à l'échelle de l'Organisation.

⁴¹ Le rapport sur les résultats stratégiques est produit tous les quatre ans afin d'évaluer les progrès réalisés par rapport aux objectifs stratégiques et aux effets de la stratégie à moyen terme (C/4). Contrairement au rapport annuel sur la mise en œuvre du C/5 (qui suit les produits et les activités), le rapport sur les résultats stratégiques a vocation à fournir une vue d'ensemble plus analytique et de haut niveau de l'impact de l'Organisation, de ses résultats et des enseignements tirés au cours du cycle.

⁴² Sur la base des conclusions du rapport sur les résultats stratégiques 2024 (220 EX/4), du rapport annuel 2024 de la Division des services de contrôle interne (221 EX/29) et de l'évaluation institutionnelle de l'UNESCO réalisée en 2023 par le Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales (MOPAN), qui ont tous mis en évidence des limites méthodologiques (recours à l'auto-évaluation, faiblesse des indicateurs relatifs aux effets, chevauchement des cadres C/4 et validation externe limitée, entre autres).

⁴³ À titre de mesure corrective, l'UNESCO prévoit que, à compter du programme et du budget 2026-2029 (43 C/5), le rapport sur les résultats stratégiques inclura une chaîne complète de résultats (produits, effets et objectifs stratégiques), alignera la période de référence du rapport sur les résultats stratégiques sur un seul cycle de programmation afin d'éviter tout chevauchement, et fournira des jalons annuels ainsi que des indicateurs de performance pour un suivi davantage fondé sur des données probantes.

147. Défaillances dans la gestion des risques et la hiérarchisation des priorités.

La Division des services de contrôle interne et le Comité consultatif de surveillance ont signalé des faiblesses dans la planification des scénarios budgétaires et une priorisation irréaliste. En 2024, la Division des services de contrôle interne a estimé que la gestion du risque institutionnel de l'Organisation se situait au niveau 2 sur 5 (« en développement »), soulignant l'absence d'un cadre de priorisation budgétaire fondé sur les risques et la présentation de budgets non synchronisés avec les projections de recettes, sans scénarios alternatifs soumis au Conseil exécutif. Le cycle 41 C/5 (2022-2025) a mis au jour un engagement excessif des ressources, les mécanismes de remontée d'information étant trop faibles pour prévenir un défaut d'alignement du budget. L'inflation et les fluctuations monétaires (risque de change⁴⁴) ont encore renforcé les pressions, mais n'ont pas été systématiquement intégrées à la planification financière. L'imprévisibilité des contributions obligatoires, en raison des arriérés et des décisions d'États de se retirer de l'UNESCO ou de réintégrer l'Organisation, impose de multiples scénarios, mais en l'absence d'un cadre systématique de gestion des risques, la planification reste réactive et fragmentée. Les récentes délibérations à la 43^e session de la Conférence générale ont confirmé la persistance de faiblesses dans la planification des scénarios budgétaires, en lien avec des changements imprévus dans les contributions dues.

148. À moins que le Secrétariat de l'UNESCO ne mette en place des mécanismes de planification financière agiles et fondés sur les risques, capables d'anticiper la volatilité des financements, telle que le non-paiement des contributions dues, l'Organisation continuera à être confrontée à des crises budgétaires évitables qui sapent la confiance dans sa capacité de gestion. **Pour renforcer l'alignement entre stratégie, budget et résultats, l'Inspecteur suggère une série de mesures de réforme. Cela inclut l'institutionnalisation d'une planification ascendante au sein du processus C/5, la refonte des structures budgétaires autour des effets et des fonctions transversales, l'accroissement de la flexibilité dans l'utilisation des mécanismes de financement existants, et l'intégration des décisions budgétaires ainsi que des évaluations du personnel dans les cadres de gestion axée sur les résultats.**

149. Une fonction centrale d'aide à la programmation et à la conception est nécessaire pour garantir la cohérence, tandis qu'une assistance technique devrait être intégrée tout au long du cycle de vie des projets. Un financement prévisible pour le suivi et l'évaluation, une budgétisation fondée sur les risques et des systèmes de mise en œuvre rationalisés sont essentiels. Les réformes nécessitent également la finalisation des procédures opérationnelles normalisées, le recours à des outils budgétaires assistés par l'IA et le renforcement de la gouvernance par le rétablissement d'un poste de contrôleur financier.

B. Modèle de financement et répartition des ressources financières

Le modèle financier de l'UNESCO est structurellement fragile et opérationnellement contraint

150. L'examen a révélé que le budget ordinaire modeste de l'Organisation et sa dépendance structurelle aux contributions volontaires destinées à des fins particulières la soumettent à des sollicitations excessives, à la volonté des donateurs et à un manque de souplesse financière, en dépit d'une apparente intégration dans le cadre budgétaire intégré. Le budget ordinaire de l'Organisation demeure modeste au regard de son mandat étendu. Les crédits approuvés sont passés de 653 millions de dollars des États-Unis en 2010-2011 à environ 695 millions de dollars des États-Unis en 2024-2025 (y compris les crédits en capital et le mécanisme normatif

⁴⁴ Dans le contexte du budget de l'UNESCO, le « risque de change » désigne le risque financier créé lorsque les variations des taux de change (par exemple entre le dollar des États-Unis, l'euro ou d'autres devises dans lesquelles les contributions sont versées ou les dépenses engagées) affectent la valeur des ressources disponibles.

conjointement entrepris⁴⁵). Concrètement, le budget est resté stagnant pendant plus d'une décennie. Bien que les contributions volontaires aient porté le cadre budgétaire intégré à environ 1,5 milliard de dollars des États-Unis en 2022-2023, la majeure partie de ces ressources est destinée à des fins particulières, ce qui limite la flexibilité et renforce la dépendance structurelle. Les contributions volontaires sont passées de 392 millions de dollars des États-Unis en 2016-2017 à plus de 1,1 milliard de dollars des États-Unis en 2024-2025, dépassant désormais largement le budget ordinaire, avec environ 85 % de ce montant strictement destinés à des fins particulières. Bien que le document 43 C/5 constitue une bonne pratique en combinant, au sein d'un unique document relatif au programme et au budget, le cadre budgétaire intégré, les ressources ordinaires et extrabudgétaires, en pratique les contributions obligatoires et volontaires continuent d'être gérés selon des règles, des cycles et des exigences de donateurs distincts. En conséquence, l'intégration reste bien plus formelle que fonctionnelle (voir l'annexe III pour les informations financières de l'UNESCO).

151. Les comptes spéciaux illustrent davantage cette fragmentation. Créés en vertu de l'article 6.6 du Règlement financier de l'UNESCO, les comptes spéciaux sont utilisés pour gérer les contributions destinées à des fins particulières, les projets financés par des fonds de dépôt, les partenariats ou les fonctions d'appui aux programmes. Le Compte spécial pour les coûts de gestion finance les fonctions essentielles de contrôle et d'administration liées aux activités financées par des contributions volontaires dans le cadre de mécanismes de récupération des coûts et de financements destinés à des fins particulières. Bien que ces comptes soient conçus pour éviter que le budget ordinaire ne subvienne aux contributions volontaires et pour fournir un mécanisme structuré de récupération des coûts, de mise en commun des ressources, de rapports simplifiés et de flexibilité opérationnelle, leur utilisation intensive accroît également la dépendance de l'Organisation aux flux de financements volontaires. Cette dépendance peut introduire des couches supplémentaires de complexité et de rigidité dans la gestion financière, avec des implications potentielles pour la hiérarchisation des activités.

152. Le tableau suivant compare la situation budgétaire de l'UNESCO en 2010-2011 (35 C/5) avec celle de 2024-2025 (42 C/5), en mettant l'accent sur les crédits du budget ordinaire et les changements structurels.

Tableau 1
Aperçu du budget de l'UNESCO : 2010-2011 (35 C/5) par rapport à 2024-2025 (42 C/5)

<i>Ce qui a changé</i>	<i>Contexte de 2011 (35 C/5)</i>	<i>Contexte de 2024/2025 (42 C/5)</i>
Budget ordinaire approuvé (exercice biennal)	653 millions USD pour 2010-2011. Source : résolution portant ouverture de crédits, 35 C/5	647,9 millions USD (programme) + 23,3 millions USD (capital) + ~14,2 millions USD (mécanisme normatif conjointement entrepris) ≈ 685 millions USD. Source : projet de programme et de budget pour 2024-2025, 42 C/5

⁴⁵ Le mécanisme normatif conjointement entrepris est une ligne de contribution obligatoire modeste utilisée pour couvrir les coûts des activités normatives interagences ou conjointement gérées auxquelles l'UNESCO participe avec d'autres organes des Nations Unies. Dans le document 42 C/5 (2024-2025), il figure comme un poste de crédits distinct, aux côtés du crédit principal du programme et de la ligne relative aux investissements en capital et stratégiques.

Choc lié à un donateur majeur (2011) comparé à la stabilité actuelle

Après l'admission de l'État de Palestine (2011), les États-Unis (~22 % du budget) et Israël ont cessé leurs contributions. L'UNESCO a perdu ~75 millions USD en 2011 et a dû réduire ses dépenses de ~188 millions USD (-29 %) sur la période 2012-2013.

Source : [rapport sur l'exécution du budget \(2010-2011\)](#)

Les États-Unis ont réintégré l'Organisation en juillet 2023, s'engageant à rembourser leurs arriérés pour la période 2011-2018 (~611,8 millions USD).

Source : [stratégie budgétaire de l'UNESCO, 42 C/5](#)

Format du cadre budgétaire

Résolution classique portant ouverture de crédits, les crédits ordinaires et extrabudgétaires étant présentés séparément.

Source : [résolution portant ouverture de crédits, 35 C/5](#)

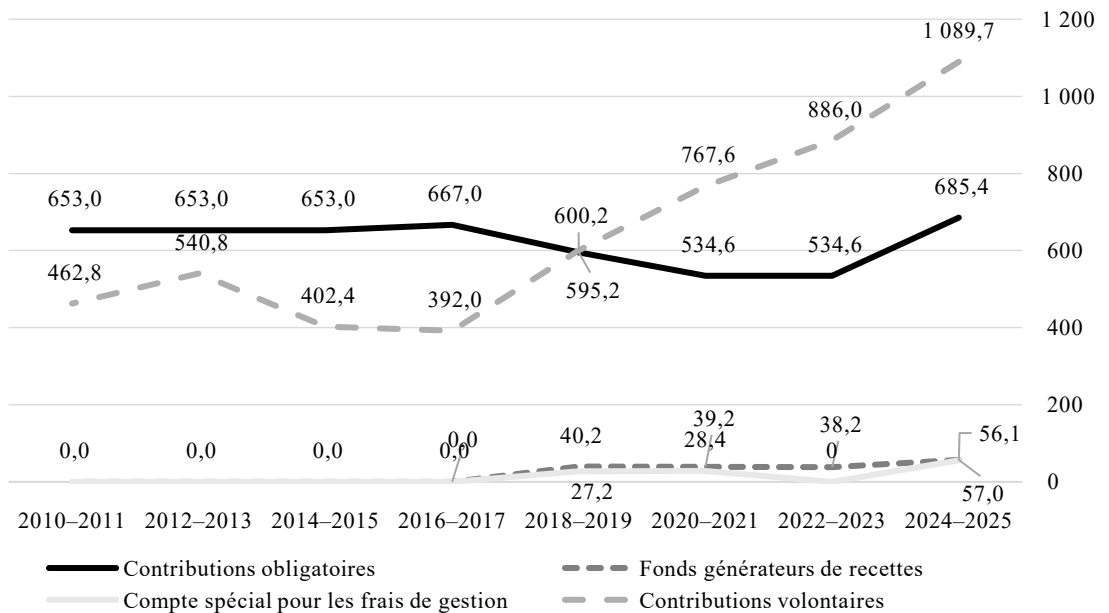
Le 42 C/5 repose sur un cadre budgétaire intégré : crédits ordinaires + contributions volontaires + autres fonds.

L'exécution est suivie par le biais du [Portail de données de l'UNESCO](#)

Source : CCI (2025).

Figure I

Résumé de la ventilation du budget par source de financement (en millions de dollars des États-Unis)



Source : CCI (2025).

Tableau 2

Résumé de la ventilation du budget par source de financement (en millions de dollars des États-Unis)

Source de financement	2010-2011	2012-2013	2014-2015	2016-2017	2018-2019	2020-2021	2022-2023	2024-2025
Contributions obligatoires	653,0	653,0	653,0	667,0	595,2	534,6	534,6	685,4
Fonds générateurs de recettes	n/a	n/a	n/a	n/a	40,2	39,2	38,2	57
Compte spécial pour les frais de gestion	n/a	n/a	n/a	n/a	27,2	28,4	41,7	56,1
Contributions volontaires	462,8	540,8	402,4	392,0	600,2	767,6	886	1 089,7

Source : Programmes et budgets approuvés pour les différents exercices biennaux (35 C/5, 36 C/5, 37 C/5, 38 C/5, 39 C/5, 40 C/5, 41 C/5, and 42 C/5).

Remarque : Pour le budget 2024-2025, la part des contributions volontaires du Compte spécial pour les frais de gestion relève des fonds générateurs de recettes/autres fonds propres de l'UNESCO. Pour le budget 2022-2023, les contributions volontaires comprennent la part des contributions volontaires du Compte spécial pour les frais de gestion.

153. Les contributions volontaires destinées à des fins particulières subventionnent fréquemment des fonctions fondamentales telles que les frais de personnel et les activités statutaires. Ce modèle de financement a engendré plusieurs défis. Les exigences redditionnelles fragmentées des donateurs⁴⁶ donnent lieu à des coûts de transaction élevés, tandis que la « projétisation » des effectifs – près de la moitié du personnel étant employé dans le cadre de contrats de service ou de contrats de consultant – crée de l'instabilité et une précarisation de l'emploi. Cette situation reflète une tendance plus générale au sein du système des Nations Unies, alimentée par une précarité croissante du financement. Les agendas orientés par les donateurs ont de plus en plus déformé les priorités, au détriment des mandats convenus collectivement. Les bureaux hors Siège signalent fréquemment des ajustements budgétaires tardifs, compromettant l'efficacité de la planification. Comme c'est le cas pour d'autres agences des Nations Unies, la forte dépendance à l'égard de financements de projets destinés à des fins particulières risque de transformer l'UNESCO en une « usine à projets », où les préférences des donateurs supplantent les objectifs institutionnels partagés. Les gestionnaires ont reconnu que les fonds des donateurs subventionnent désormais des coûts statutaires et de personnel qui devraient être couverts par les ressources de base, brouillant davantage les frontières financières. L'UNESCO est également confrontée à un risque de concentration, les États-Unis (22 %) et la Chine (19 %) représentant ensemble environ 44 % des contributions obligatoires.

154. Le système mixte de fixation des contributions a été mis en évidence par le CCI dans son examen récent de la budgétisation comme un outil essentiel pour la gestion des fluctuations des taux de change⁴⁷. Un examen des techniques de budgétisation menée par le CCI en 1989 recommandait également l'adoption d'une méthode de calcul des contributions en deux monnaies (JIU/REP/89/9 (Partie I), recommandation 8, b)). Il convient de noter que la Conférence générale de l'UNESCO a adopté ce système mixte de fixation des contributions afin de protéger le budget ordinaire contre les effets défavorables des fluctuations de l'euro par rapport

⁴⁶ CCI, « Examen des évaluations des entités des Nations Unies conduites par les donateurs, ainsi que des autres demandes faites par eux à des fins de contrôle dans le cadre d'accords de financement, à la lumière du principe de l'audit unique », (JIU/REP/2025/3).

⁴⁷ JIU/REP/2024/3 (Partie I), paragraphe 175.

au dollar, cette approche étant considérée comme la solution de couverture la plus efficace à long terme.

155. L'approche de l'Organisation consistant à financer les postes à durée déterminée liés aux fonctions de direction et à accumuler des réserves dans le cadre du Compte spécial pour les frais de gestion (en utilisant la part des contributions volontaires) constitue une approche plus prudente, réduisant la dépendance des postes à l'égard de projets spécifiques financés par des contributions volontaires.

156. Au niveau programmatique, l'UNESCO risque de se disperser en tentant de couvrir trop de priorités avec des ressources limitées et imprévisibles. Les programmes phares présentant un périmètre clairement défini, tels que les sites du patrimoine mondial, les réserves de biosphère et le Réseau des écoles associées, obtiennent de meilleurs résultats en termes de visibilité, de mise en œuvre et de mobilisation des ressources, soulignant les avantages d'une approche plus modulaire et davantage axée sur les priorités.

157. Dans l'ensemble, si l'UNESCO a introduit plusieurs ajustements à son architecture financière (y compris le cadre budgétaire intégré, le Portail de données et la Division de la gestion du budget), sa gouvernance financière demeure affectée par une fragilité structurelle. Celle-ci résulte principalement d'un degré élevé de ciblage des contributions et de la dépendance persistante de l'Organisation aux contributions volontaires. Les comptes spéciaux, tout en constituant une amélioration par rapport aux fonds-en-dépôt strictement destinés à des fins particulières et en offrant des avantages tels que la mutualisation des ressources, une simplification de la reddition de comptes et une plus grande flexibilité opérationnelle, restent largement dépendants des finalités définies par les donateurs. La direction de l'UNESCO rappelle que ce mode de financement est essentiellement dicté par les restrictions imposées par les États membres et les donateurs, lesquelles limitent la capacité de l'Organisation à mobiliser des ressources non soumises à des contraintes ou soumises à des conditions relativement peu contraignantes. Faute d'un rééquilibrage progressif vers un financement plus flexible et d'une priorisation plus claire autour d'un nombre limité de domaines stratégiques ou domaines phares, l'UNESCO demeure exposée à la volatilité des donateurs et continue de rencontrer des difficultés pour préserver la cohérence et la durabilité de son mandat fondamental.

158. Pour renforcer la résilience financière et l'orientation stratégique de l'UNESCO, **l'Inspecteur propose de privilégier, dès la phase de conception des programmes, les initiatives phares présentant des mandats clairs et un impact avéré.**

C. Mobilisation des ressources

L'UNESCO a accompli des progrès notables dans le renforcement de ses efforts de mobilisation des ressources grâce à l'adoption d'une stratégie structurée de mobilisation des ressources (2024-2025).

159. Cette stratégie privilégie les mécanismes de financement flexibles et prévisibles et encourage une visibilité accrue des donateurs ainsi que des dialogues structurés autour du financement. Elle a produit certains résultats, notamment des contributions volontaires record mobilisées en 2024 (496 millions USD), accompagnées d'un nombre accru d'accords pluriannuels et flexibles. Toutefois, le succès de la mobilisation des ressources reste inégal selon les secteurs et les régions, certaines zones ayant des difficultés à attirer des financements durables. Les gestionnaires soulignent également que 2025 pourrait connaître une contraction des contributions volontaires en dépit du record de 2024, soulignant la fragilité de ces gains. Une approche plus équilibrée, davantage fondée sur l'évaluation des risques⁴⁸ et reposant

⁴⁸ Une approche fondée sur l'évaluation des risques intègre l'identification, l'analyse et l'atténuation des risques dans les processus de planification et d'allocation des

sur les partenariats est essentielle pour renforcer la résilience financière de l'UNESCO. Afin d'atténuer ces difficultés, **l'Inspecteur suggère de mettre en œuvre un modèle de financement fondé sur l'évaluation des risques afin d'orienter le financement pluriannuel vers les mandats fondamentaux et les régions vulnérables.**

V. Gestion des ressources humaines

A. Transparence et équité des pratiques de ressources humaines

L'affaiblissement des mécanismes institutionnels de contrôle et d'équilibre a eu un impact direct sur les pratiques en matière de ressources humaines au sein de l'UNESCO, réduisant leur cohérence et leur transparence, ainsi que les perceptions d'équité parmi le personnel.

160. Bien que la direction de l'UNESCO signale un niveau élevé de conformité formelle aux règles et règlements applicables en matière de ressources humaines, les données issues des enquêtes auprès du personnel, des entretiens individuels et des contributions des associations du personnel font apparaître des préoccupations persistantes quant à l'application pratique de ces règles. Une perception largement partagée a émergé parmi le personnel selon laquelle des irrégularités subsistent dans les pratiques en matière de ressources humaines, en particulier dans les processus liés au recrutement, à l'avancement et aux accords de mobilité. Ces préoccupations reflètent moins l'absence de règles que leur application inégale, la transparence limitée et le contrôle insuffisant des décisions discrétionnaires. Les associations du personnel ont également signalé une instabilité préoccupante et un fort taux de renouvellement à la tête du Bureau de la gestion des ressources humaines, estimant que cela compromet la continuité des réformes et érode la confiance du personnel dans les systèmes de gestion des ressources humaines⁴⁹. **L'Inspecteur se félicite de la décision du Conseil exécutif à sa 222^e session de demander un audit des processus de recrutement au cours du l'exercice biennal 2024-2025⁵⁰, et considère que cet audit constitue une mesure nécessaire et opportune pour évaluer la conformité aux règles établies en matière de recrutement, aux modalités de nomination et aux garanties éthiques, et pour restaurer la confiance du personnel et des États membres dans l'intégrité, la transparence et l'équité des pratiques de l'UNESCO en matière de ressources humaines.**

161. L'examen a révélé que les mécanismes de contrôle, tels que la Division des services de contrôle interne et le Bureau de l'éthique – conçus pour garantir la responsabilité – sont de plus en plus perçus par le personnel comme limités dans leur autorité et leur influence, en particulier pour les questions sensibles liées aux ressources humaines. Cette perception affaiblit la confiance dans les dispositifs internes de contrôle, indépendamment des mandats formels. Les perceptions d'un contrôle affaibli, qu'elles soient fondées ou non, compromettent l'efficacité des mécanismes de reddition de comptes et peuvent indiquer la nécessité de renforcer les pratiques de communication interne et de consolider les mesures de transparence.

ressources. Dans le contexte de l'UNESCO, cela implique de rattacher les décisions budgétaires et programmatiques aux risques financiers, opérationnels et externes potentiels (tels que la volatilité du financement, les fluctuations des taux de change et les retards de mise en œuvre), afin de renforcer la résilience et de garantir la continuité des opérations.

⁴⁹ Association internationale du personnel de l'UNESCO (AIPU), Déclaration orale du Président de l'AIPU à la Commission financière et administrative (FA), 222^e session du Conseil exécutif, 8 octobre 2025 (version anglaise).

⁵⁰ UNESCO, « Décisions adoptées par le Conseil exécutif à sa 222^e session » (222 EX/Décisions), Paris, 14 novembre 2025.

162. Les processus liés au recrutement sont fréquemment cités comme un domaine dans lequel les procédures semblent être appliquées de manière inégale. Le personnel fait état d'incertitudes quant au respect continu des principes du mérite, notant que les critères de sélection et les justifications ne sont pas toujours clairement communiqués et que les résultats peuvent varier selon les services et les modalités de nomination. Cela inclut les nominations effectuées par transfert à grade égal, les nominations temporaires et les postes financés au titre des projets, qui sont soumis à des contrôles formels moins stricts que le recrutement compétitif associé aux contrats d'engagement à durée déterminée.

163. La mobilité, pierre angulaire de la politique de ressources humaines de l'Organisation visant à favoriser la diversité des expériences et le renouvellement organisationnel, a également été critiquée. Le personnel signale que les possibilités de mobilité sont mises en œuvre selon plusieurs modalités (mobilité obligatoire, transferts *ad hoc*, redéploiements liés aux projets) qui ne sont pas toujours appliquées de manière uniforme. Cette multiplicité de modalités, combinée à une transparence limitée, affaiblit la confiance dans la mobilité en tant qu'outil équitable et stratégique. La direction souligne, toutefois, que trois exercices de mobilité géographique ont été réalisés, le processus de mise en correspondance ayant été conduit conjointement par les Sous-Directeurs généraux, les Directeurs des différents secteurs et le Bureau de la gestion des ressources humaines, et que l'expertise du personnel est dûment prise en compte. Parallèlement, un grand nombre de membres du personnel interrogés ont exprimé des opinions contrastées, soulignant la nécessité d'une clarté et d'une transparence accrues quant aux modalités de prise de décisions en matière de mobilité.

164. Ces perceptions reflètent, de manière sous-jacente, une inquiétude plus générale quant à l'affaiblissement des mécanismes institutionnels de contrôle et d'équilibre. Le contrôle des processus liés aux ressources humaines, en particulier pour les nominations non soumises au Comité d'examen des nominations, a diminué, laissant une marge plus importante pour la prise de décisions discrétionnaire. Des manuels obsolètes, une capacité limitée de suivi de la conformité tant dans les secteurs (administrateurs des ressources humaines) que dans le Bureau de la gestion des ressources humaines, des procédures opérationnelles standard incomplètes et des orientations limitées sur les modalités de nomination exceptionnelles aggravent encore cette ambiguïté.

165. Il en résulte un décalage croissant entre les assurances de la direction quant au respect des procédures et la réalité vécue par le personnel. Bien que le respect formel des règlements relatifs aux ressources humaines soit généralement considéré comme élevé, la persistance de perceptions négatives au sein du personnel affaiblit la confiance, le moral et l'assurance quant à l'intégrité du cadre de gestion des ressources humaines de l'UNESCO.

166. Il convient de souligner que les observations relatives à l'intégrité des ressources humaines reflètent des perceptions consolidées du personnel et des tendances systémiques, et non des allégations individuelles. Parallèlement, les perceptions du personnel constituent une source de preuve reconnue dans les évaluations organisationnelles, offrant un éclairage sur la manière dont les politiques fonctionnent en pratique. Elles ne remplacent pas les éléments documentaires, mais les complètent en identifiant des risques systémiques qui pourraient ne pas apparaître à travers les seuls contrôles de conformité. Des informations sur la méthodologie des enquêtes et les taux de réponse sont fournies à l'annexe V.

167. Ces problématiques affectent non seulement les pratiques en matière de ressources humaines, mais ont également des répercussions plus larges sur la culture organisationnelle de l'UNESCO. Elles peuvent entraver la capacité de l'Organisation à attirer et à retenir des professionnels qualifiés, nuire à sa capacité à exécuter son mandat avec impartialité et professionnalisme, et affaiblir la cohésion interne.

168. Pour répondre à ces préoccupations, **l'Inspecteur suggère que l'UNESCO renforce la transparence dans l'ensemble des modalités de nomination en**

communiquant systématiquement les critères, procédures et résultats applicables. Parallèlement, il convient de consolider les consultations régulières et structurées avec les associations du personnel afin de renforcer la responsabilité, l'inclusivité et l'identification précoce des problèmes systémiques.

B. Recrutement

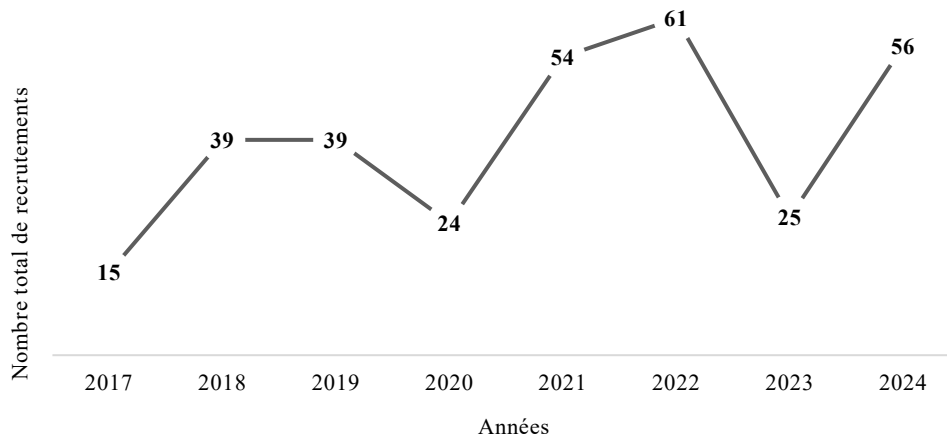
Les vulnérabilités structurelles au sein de la gestion des ressources humaines affectent l'intégrité, la transparence et la crédibilité des processus de recrutement et de nomination de l'UNESCO.

169. L'UNESCO met en avant les mises à jour de ses politiques, les outils d'orientation et les efforts de communication relatifs au recrutement, aux conflits d'intérêts et à la prévention du harcèlement. Toutefois, les témoignages du personnel soulignent de manière récurrente un manque de confiance quant à la manière dont les décisions liées au recrutement sont prises, le personnel signalant la concentration de l'autorité décisionnelle finale au niveau de la haute direction pour les contrats d'engagement à durée déterminée. Selon le Manuel des ressources humaines, le Directeur général peut sélectionner tout candidat qualifié à partir d'une liste restreinte d'au moins deux candidats (trois étant la pratique habituelle) proposée par le comité de sélection. Le Directeur général peut également choisir d'interviewer certains des candidats qualifiés figurant sur cette liste restreinte. Bien que cela soit conforme aux règlements existants, cette pratique engendre des goulets d'étranglement, des retards et une forte perception de politisation et de favoritisme. Le personnel considère que l'absence de justification documentée compromet l'équité et la transparence procédurales. Les associations du personnel ont également fait écho publiquement à ces préoccupations, signalant la transparence limitée, le faible lien entre performance et avancement, ainsi que l'insécurité prolongée pour le personnel non titulaire comme des problématiques systémiques nécessitant une réforme.

170. Bien que les comités de recrutement compétitif fonctionnent généralement dans le cadre de règles définies, les pratiques de gouvernance demeurent inconsistantes. Les déclarations de conflits d'intérêts ne sont pas toujours déposées, les règles relatives à la composition des comités sont appliquées de manière inégale, et le personnel a signalé à la fois des manquements à la confidentialité et des conflits d'intérêts. La responsabilité est en outre affaiblie par l'incomplétude des dossiers centraux et l'absence d'un cadre stratégique de gestion des talents.

171. L'examen a mis en évidence une augmentation significative des nominations non compétitives entre 2017 et 2024, en particulier par le biais de nominations temporaires et de transferts à grade égal. Comme le montre la figure II ci-dessous, entre 2017 et 2024, les transferts à grade égal ont fortement augmenté, passant de 15 en 2017 à un pic de 61 en 2022, avant de retomber à 25 en 2023, puis de remonter à 56 en 2024. Ces pics indiquent une dépendance excessive aux nominations discrétionnaires, au détriment des processus compétitifs. Cette volatilité compromet la planification des effectifs, soulève des inquiétudes quant à la politisation et menace l'intégration à long terme du personnel recruté de manière non compétitive au sein des structures de l'UNESCO.

Figure II
Évolution des transferts à grade égal (2017-2024)



Source : CCI, sur la base des réponses de l'UNESCO au questionnaire institutionnel.

172. Le Règlement du personnel de l'UNESCO prévoit le recours à des procédures de sélection compétitives ainsi qu'au Comité d'examen des nominations pour la majorité des postes à durée déterminée. Toutefois, les postes de niveau Directeur, les postes de chefs de bureaux hors Siège, les nominations temporaires, les transferts à grade égal et les postes financés au titre des projets sont exemptés de ces procédures. La Direction a précisé que, conformément au Manuel des ressources humaines (section 5.9), le seul cas dans lequel des postes sont pourvus sans publication ni mise en concurrence concerne les transferts à grade égal sans avis de vacance, l'autorité en matière de prise de décisions étant formellement répartie entre le Directeur général, les Sous-Directeurs généraux, le Directeur du Bureau de la gestion des ressources humaines et les chefs de bureaux hors Siège, selon le grade et la position dans l'Organisation. Si ces modalités sont autorisées par les règles en vigueur, leur utilisation étendue, en particulier pour les fonctions de direction et au sein du Cabinet, suscite des préoccupations en matière de transparence, de planification des effectifs et d'intégration à long terme. Les entretiens menés avec le personnel et l'analyse documentaire indiquent que, dans la pratique, les transferts à grade égal, les nominations temporaires et les postes financés au titre des projets sont fréquemment perçus comme étant utilisés d'une manière qui contourne *de facto* les garanties liées au recrutement compétitif, notamment lorsqu'ils sont associés à des prolongations ultérieures ou à des conversions vers d'autres modalités, telles que des postes à durée déterminée. Indépendamment de l'intention, ces perceptions ont contribué à un affaiblissement de la confiance dans les systèmes fondés sur le mérite et dans les mécanismes de responsabilité, l'autorité administrative du Bureau de la gestion des ressources humaines étant perçue par le personnel comme limitée dans la pratique. Les membres du personnel concernés par de telles pratiques conservent le droit de former un recours par le biais des mécanismes d'appel internes ou devant le Tribunal administratif de l'OIT, lequel a accepté des requêtes relatives aux conditions d'engagement, y compris en l'absence de décision administrative explicite.

173. **L'Inspecteur recommande que l'UNESCO révisé et consolide le Manuel des ressources humaines afin de définir et de régir clairement toutes les modalités de recrutement et de nomination, y compris les procédures compétitives et non compétitives. Cela devrait inclure l'établissement d'un cadre réglementaire dédié et complet pour les nominations non compétitives, précisant leur utilisation permise, leur durée, les exigences documentaires, les dispositions relatives à la transparence, telles que la notification des candidats présélectionnés, les mécanismes de contrôle et les garde-fous destinés à empêcher qu'elles soient utilisées de manière à constituer *de facto* des voies d'accès à l'effectif sans sélection compétitive.**

174. Le cadre révisé devrait clarifier explicitement les conditions dans lesquelles les procédures compétitives et l'examen par le Comité d'examen des nominations ne s'appliquent pas, limiter strictement ces exceptions et veiller à ce que toutes les nominations soient soumises à des mécanismes de contrôle et d'équilibre minimaux, à des normes de transparence et à une justification documentée. Le rôle de contrôle du Bureau de la gestion des ressources humaines devrait être renforcé pour tous les types de nominations – et pas seulement pour celles examinées par le Comité d'examen des nominations – et les lignes de responsabilité devraient être harmonisées entre le Siège, les bureaux hors Siège et le Cabinet afin de réduire la fragmentation, d'améliorer la transparence et l'éthique, de garantir les garde-fous contre les conflits d'intérêts et de consolider le recrutement fondé sur le mérite. Le Conseil exécutif devrait également veiller à la mise en œuvre complète de la recommandation 6 du rapport du CCI de 2017⁵¹. Enfin, il sera tout aussi important de prendre en compte la recommandation 1 du rapport du CCI de 2017⁵².

175. L'UNESCO devrait s'inspirer des bonnes pratiques du système des Nations Unies⁵³, notamment en intégrant les systèmes de recrutement dans le Statut et Règlement du personnel afin de prévenir tout contournement par les responsables⁵⁴ et en limitant la personnalisation excessive des systèmes et des processus de recrutement, laquelle peut affaiblir la transparence⁵⁵. Les recommandations du CCI

⁵¹ [JIU/REP/2017/9](#), recommandation 6 : « Les organes directeurs des organismes des Nations Unies devraient, dans l'exercice de leur fonction de contrôle du dispositif d'application du principe de responsabilité de leurs organismes respectifs, suivre régulièrement les questions relatives aux conflits d'intérêts, en veillant notamment à actualiser les politiques, instruments administratifs et mécanismes pertinents. »

⁵² [JIU/REP/2017/9](#), recommandation 1 : « Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient charger leurs collaborateurs investis de la fonction de déontologie d'inventorier, d'ici au mois de décembre 2019 au plus tard, les cas les plus courants et de recenser les risques découlant de situations dans lesquelles leurs organismes respectifs sont confrontés à des conflits d'intérêts institutionnels. »

⁵³ Le PNUD et le PAM sont souvent cités pour avoir réduit la charge pesant sur les responsables du recrutement grâce à des profils standardisés, des plateformes numériques et des listes de candidats préétablies. Pour alléger davantage cette charge, le PNUD, le PAM, l'UNICEF et ONU-Femmes ont adopté le modèle du partenaire d'affaires en ressources humaines, selon lequel les responsables du recrutement ont accès à un partenaire d'affaires en ressources humaines travaillant en étroite collaboration avec eux tout au long du processus de recrutement. L'UNICEF et le HCR constituent de bons exemples de services des ressources humaines exerçant un contrôle indépendant. L'UNICEF utilise un système de gestion des talents avec des outils de recrutement électronique intégrés afin de professionnaliser le recrutement. Ce dernier est rattaché à des profils de poste globaux et à une classification standardisée pour limiter la personnalisation et les prises de décisions *ad hoc*. Le service des ressources humaines conserve un droit de veto si les étapes du recrutement (pré-sélection, vérification des références, composition du jury) ne respectent pas les règles. Au HCR, le système de recrutement est dirigé par le service des ressources humaines, avec une séparation claire des compétences : les responsables évaluent l'adéquation technique, tandis que le service des ressources humaines veille au respect de la conformité et du principe du mérite.

⁵⁴ Par exemple, au Secrétariat des Nations Unies, le Statut et Règlement du personnel définit explicitement les exigences en matière de recrutement compétitif, d'équilibre géographique et de mérite. Les responsables ne peuvent pas les contourner. Les Statuts et Règlements du personnel du PNUD, de l'UNICEF, du HCR et du PAM consacrent de manière similaire divers principes de recrutement (équité, transparence, sélection compétitive, diversité géographique), que les services des ressources humaines sont chargés de faire respecter.

⁵⁵ Certaines agences (PNUD, PAM, UNICEF) ont reconnu que la personnalisation excessive des systèmes ou processus de recrutement au niveau des secteurs ou des bureaux compromet la transparence. Elles utilisent plutôt des profils de poste

issues de l'examen en cours des politiques, pratiques et processus de recrutement du personnel dans l'ensemble du système des Nations Unies devraient également contribuer à améliorer la politique et les procédures de recrutement de l'Organisation.

176. Une dimension importante du défi de la diversité géographique découle de la concentration de personnel provenant de certains États membres, en particulier dans le cadre des postes non géographiques. Si le contexte de pays hôte de l'Organisation explique naturellement la forte présence de ressortissants français, notamment parmi le personnel du cadre de service et de bureau, le problème dépasse les catégories recrutées localement. Les déséquilibres géographiques persistent principalement parce qu'une part importante du personnel du cadre organique occupe des postes non géographiques⁵⁶, qui ne sont pas soumis à des objectifs de répartition et permettent ainsi des concentrations durables de ressortissants d'un nombre limité d'États membres. Cette caractéristique structurelle contribue à expliquer pourquoi, en dépit d'une prise de conscience de longue date de ces déséquilibres, certains schémas persistent. Bien que le Règlement du personnel et le Manuel des ressources humaines de l'UNESCO établissent correctement le mérite et la compétence comme critères principaux de recrutement, avec la répartition géographique comme considération secondaire, les résultats obtenus continuent de susciter des préoccupations parmi certains États membres et membres du personnel. Plusieurs États membres ont souligné que le mérite et la diversité géographique ne sont pas incompatibles et que des garde-fous renforcés, une transparence accrue et une prospection plus ciblée sont nécessaires pour permettre à des candidats qualifiés issus de régions sous-représentées de concourir dans des conditions équitables. Les retours du personnel indiquent également que la politisation perçue des nominations, en particulier aux niveaux de direction, combinée à une évaluation limitée des compétences en matière de leadership et de gestion des personnes, a eu des effets négatifs sur le moral, la confiance dans l'équité et la culture organisationnelle. La réponse à ces préoccupations nécessite une articulation plus claire de la manière dont la sélection fondée sur le mérite et une représentation géographique équitable sont conciliées dans la pratique, un renforcement de la transparence pour les nominations de haut niveau et des garde-fous plus stricts afin de garantir que la nationalité ne prime pas sur la compétence ou l'aptitude au leadership.

Tableau 3
Nationalités les plus représentées (postes géographiques et non géographiques), en octobre 2017

	<i>Postes géographiques</i>	<i>Postes non géographiques</i>	<i>Total</i>
France	45	312	357
Italie	23	165	188
États-Unis d'Amérique	22	37	59
Japon	30	22	52
Royaume-Uni	17	34	51
Canada	14	35	49

standardisés, des référentiels de compétences et des systèmes automatisés de recrutement électronique (l'UNICEF utilise PageUp, le PAM utilise Workday, le PNUD utilise Quantum Human Capital Management et le Secrétariat des Nations Unies utilise Inspira) afin de limiter les manipulations et de garantir la comparabilité entre les candidats. Les services des ressources humaines conservent l'autorité de bloquer toute irrégularité, une mesure de protection dont l'UNESCO est actuellement dépourvue en raison du rôle prédominant du Directeur général dans les approbations finales.

⁵⁶ Les postes non géographiques incluent les postes financés au titre des projets limités dans le temps, les postes d'administrateurs auxiliaires et les détachements (hors Nations Unies) financés par des donateurs et des contributions volontaires.

	<i>Postes géographiques</i>	<i>Postes non géographiques</i>	<i>Total</i>
Allemagne	20	28	48
Inde	11	37	48
Chine	10	31	41
Espagne	16	24	40
République de Corée	10	14	24
Mexique	10	11	21

Source : UNESCO.

Tableau 4
Nationalités les plus représentées (postes géographiques et non géographiques), en octobre 2025

	<i>Postes géographiques</i>	<i>Postes non géographiques</i>	<i>Total</i>
France	59	350	409
Italie	26	183	209
Chine	27	61	88
Royaume-Uni	20	38	58
États-Unis d'Amérique	26	24	50
Inde	12	38	50
Japon	28	20	48
Allemagne	20	27	47
Canada	14	29	43
Mexique	13	18	31
Espagne	15	12	27
Tunisie	12	11	23

Source : UNESCO.

C. Politiques d'évaluation des performances

La conformité formelle masque les faiblesses d'une gestion des performances efficace.

177. L'UNESCO dispose d'un cycle annuel structuré d'évaluation des performances – couvrant les objectifs, ainsi que les évaluations semestrielles et annuelles – lié au Cadre de gestion axée sur les résultats du C/5. Le respect de ce cycle est systématiquement élevé, avec un taux de conformité rapporté de 90 % à 100 % entre 2018 et 2023. Un mécanisme de rétro-information à 360 degrés existe pour les cadres supérieurs (P-4 et plus), mais il est actuellement utilisé uniquement comme outil de développement et n'est pas formellement intégré dans le processus d'évaluation, ce qui limite son potentiel pour renforcer la responsabilité et l'efficacité du leadership.

178. En dépit de ces améliorations structurelles, les évaluations menées par la Division des services de contrôle interne et les retours du personnel suggèrent que la conformité formelle ne se traduit pas par une application véritablement efficace. En 2021, la Division des services de contrôle interne a noté que les responsables ne disposent pas d'outils efficaces pour traiter à la fois la surperformance et la sous-performance, et que les systèmes d'accueil et de formation ne sont pas appliqués de manière cohérente, compromettant le développement du personnel et la responsabilité opérationnelle. En outre, les témoignages mettent en évidence l'absence de tout système de reconnaissance de la performance : la valorisation de l'excellence n'est ni systématique, ni liée aux évaluations des performances et, lorsqu'elle a lieu, elle

pourrait se manifester autrement que par une promotion. Le personnel a ainsi souligné que la reconnaissance pourrait prendre diverses formes (possibilités de développement professionnel, mention dans les évaluations des performances ou reconnaissance symbolique), mais de telles options sont actuellement inexistantes. L'innovation et la créativité ne sont pas non plus prises en compte dans les évaluations des performances, laissant peu de marge aux responsables pour encourager des approches novatrices.

179. La suspension des promotions fondées sur le mérite a en outre affaibli la confiance du personnel dans l'équité de la gestion des performances, renforçant la perception selon laquelle l'évolution professionnelle est déconnectée des résultats effectivement démontrés.

180. Les témoignages du personnel soulignent également que le Bureau de la gestion des ressources humaines a renoncé à son rôle de soutien au personnel et de garant de l'équité. Dans certains cas, les plans de travail n'ont pas pu être validés et les évaluations n'ont pas été achevées, laissant sans examen les performances réalisées. Les échanges avec le service des ressources humaines ont été qualifiés de « difficiles » et se sont principalement concentrés sur la conformité administrative plutôt que sur le développement effectif du personnel. Le décalage entre les statistiques de conformité formelle et l'expérience concrète du personnel contribue au sentiment que la performance n'est ni suivie ni gérée de manière utile.

181. Pour pallier ces problèmes, l'Inspecteur suggère que l'UNESCO renforce la gestion des performances en dotant les responsables de l'autorité nécessaire non seulement pour traiter la sous-performance, mais aussi pour valoriser l'excellence de manière diversifiée et non monétaire. La gestion axée sur les résultats devrait être pleinement intégrée à la gestion des performances des ressources humaines, avec des indicateurs de résultats et un suivi systématique des performances, tant élevées que faibles.

182. Pour renforcer davantage la responsabilité, l'Inspecteur suggère de rattacher les indicateurs de mobilité et de performance directement aux évaluations, afin de garantir l'équité et la transparence dans l'ensemble du système. En outre, le mécanisme de rétro-information à 360 degrés devrait être explicitement intégré au processus d'évaluation des performances, contribuant ainsi à instaurer une culture de responsabilité ascendante et entre pairs et à répondre aux préoccupations selon lesquelles la qualité managériale est insuffisamment examinée.

D. Emploi de personnel affilié

Une planification insuffisante des effectifs et une dépendance excessive aux contrats temporaires compromettent la stabilité du personnel, le respect des normes et la mémoire institutionnelle.

183. L'aperçu des effectifs de l'Organisation pour 2024 fait état de 2 535 membres du personnel, auxquels s'ajoutent quelque 2 525 de l'effectif affilié (consultants, contrats de service, etc.). Cela signifie que près de la moitié des effectifs est composée de personnel affilié (voir l'annexe IV pour de plus amples informations sur la démographie du personnel et les types de contrats). Comme c'est le cas dans de nombreuses entités des Nations Unies, le recours au personnel affilié à l'UNESCO a régulièrement augmenté : le nombre de contrats de service est passé de 1 039 en 2023 à 1 077 en 2024, tandis que le nombre de consultants est passé de 1 138 à 1 309. Bien que l'UNESCO ait introduit certaines réformes de planification des effectifs, notamment de nouvelles lignes directrices, une politique de mobilité et des réunions consacrées à l'organisation de la relève, l'Organisation reconnaît que la mise en œuvre complète de la planification des effectifs et la régularisation du personnel affilié restent dépendantes de la disponibilité du budget. En conséquence, la planification des ressources humaines demeure insuffisante. Les résultats de l'enquête menée par

le CCI auprès du personnel confirment cette faiblesse, 57,1 % des répondants évaluant négativement l'adéquation des ressources humaines et évoquant un déséquilibre de la charge de travail, des demandes de dernière minute et un épuisement professionnel.

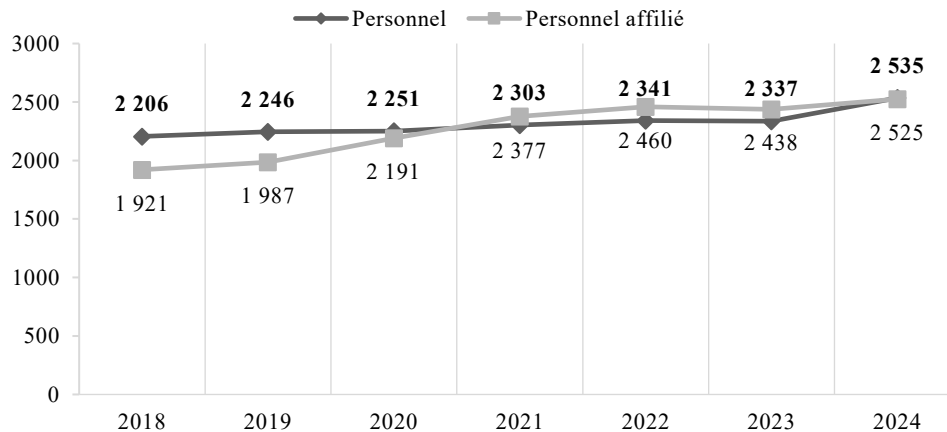
184. Cette tendance est accentuée par la structure financière d'ensemble de l'UNESCO. À mesure que les contributions obligatoires (budget ordinaire) diminuent et que la dépendance à l'égard des contributions volontaires augmente, l'UNESCO recourt de plus en plus au personnel affilié, moins coûteux et plus flexible, ne bénéficiant ni du statut, ni des protections des fonctionnaires internationaux et n'étant pas soumis aux mêmes obligations. Le personnel affilié représente désormais près de 50 % de l'effectif de l'UNESCO, marquant une évolution structurelle significative. Parallèlement, les contraintes budgétaires ont conduit à la vacance de postes essentiels : il a ainsi été rapporté que 47 postes demeurent vacants dans les bureaux hors Siège, notamment des postes d'administrateurs, en dépit de besoins opérationnels urgents. De la même façon, dans les services informatiques, 16 postes sur 73 sont vacants⁵⁷.

185. Pour faire face aux défis liés au personnel affilié, l'Inspecteur demande à l'UNESCO de mettre en œuvre les recommandations 3, 5 et 6 du rapport du CCI intitulé « Examen de l'emploi de personnel n'ayant pas la qualité de fonctionnaire et des modalités contractuelles s'y rapportant dans le système des Nations Unies »⁵⁸.

⁵⁷ Au 1^{er} octobre 2025, la page des carrières de l'UNESCO recense 42 postes à pourvoir dans différentes catégories et lieux d'affectation. Toutefois, tous ces postes à pourvoir ne correspondent pas à des postes permanents ; certains sont des postes financés au titre des projets, des contrats de consultant, des nominations temporaires ou des stages. Certaines vacances peuvent ne pas encore être publiées, notamment dans le cas de reclassifications internes ou de postes ayant fait l'objet d'une redéfinition des priorités. L'UNESCO ne semble pas publier régulièrement de tableau consolidé des vacances distinguant le Siège et les bureaux hors Siège.

⁵⁸ [JIU/REP/2023/8](#), recommandation 3 : « Les chefs de secrétariat des entités des Nations Unies devraient périodiquement passer en revue les modalités contractuelles régissant le travail des non-fonctionnaires qu'elles ont recrutés afin de recenser les postes essentiels à caractère continu pour lesquels il conviendrait éventuellement de créer des postes de fonctionnaire, si les fonds disponibles le permettent. » ; recommandation 5 : « Les organes délibérants ou directeurs des entités des Nations Unies devraient demander aux chefs de secrétariat qui ne l'ont pas encore fait d'incorporer dans leurs rapports sur les ressources humaines des données et informations concernant l'emploi de personnel non fonctionnaire, en indiquant par exemple le nombre de non-fonctionnaires, le nombre d'années de service, le lieu de travail, la nationalité et le genre. » ; recommandation 6 : « Les chefs de secrétariat des entités des Nations Unies qui ne l'ont pas déjà devraient incorporer le personnel non fonctionnaire dans leurs évaluations régulières des effectifs afin de déterminer l'efficacité et l'efficience de leurs politiques et pratiques d'emploi de non-fonctionnaires. ».

Figure III

Évolution du personnel et du personnel affilié de l'UNESCO (2018-2024)

Source : CCI, sur la base des réponses de l'UNESCO au questionnaire institutionnel.

E. Politique de mobilité**L'application incohérente et *ad hoc* de la politique de mobilité affaiblit la stabilité du personnel, la mémoire institutionnelle et la capacité opérationnelle de l'UNESCO.**

186. L'UNESCO a pris des mesures visant à élargir la recherche de talents par le biais de mécanismes tels que le Programme des jeunes cadres, le Programme pour les membres du personnel de niveau intermédiaire et les fichiers de candidats, et a promu sa politique de mobilité comme un moyen de favoriser une expérience plus large. Toutefois, l'Organisation ne dispose toujours pas d'une stratégie globale de gestion des effectifs ou des talents. La direction soutient que les dotations en personnel sont justifiées au regard des documents stratégiques et programmatiques (C/4 et C/5 validés par les organes directeurs). Néanmoins, la perception générale est que ces dotations sont souvent ponctuelles et fortement influencées par la haute direction, plutôt que fondées sur des besoins fonctionnels ou programmatiques. Les contraintes financières et la dépendance aux financements réservés à des projets à court terme aggravent encore la situation, entraînant un taux de rotation élevé, une insécurité de l'emploi et ce que de nombreux membres du personnel décrivent comme une « projétisation » du financement. Le recours au personnel temporaire a augmenté parallèlement aux retards dans le recrutement. Le délai moyen de recrutement était de 351 à 370 jours en 2021, laissant certains postes vacants pendant un à deux ans.

187. Dans le même temps, il existe une forte perception selon laquelle la politique de mobilité a été appliquée de manière incohérente. Les bureaux hors Siège assument souvent la majeure partie des exigences liées à la mobilité, tandis que le Siège reste en grande partie statique. Cette application inégale crée des inégalités : certains experts sont affectés à des postes en dehors de leur domaine de compétence, tandis que d'autres sont protégés, ce qui affaiblit la capacité d'exécution. Bien que la mobilité soit promue comme un moyen d'élargir l'expérience du personnel et de favoriser le partage de connaissances intersectorielles, dans la pratique, elle est largement critiquée pour son impact disproportionné sur le personnel expérimenté. Cette approche, qui risque de se traduire par une « fuite des cerveaux », érode encore un peu plus la mémoire institutionnelle. Les témoignages du personnel soulignent également que la mobilité devient contre-productive lorsqu'elle ne tient pas compte de l'expertise des membres du personnel. Si la direction soutient que l'exercice de mobilité inclut des évaluations permettant d'identifier les compétences requises pour chaque poste, certains membres du personnel interrogés ont exprimé des préoccupations quant au fait que des spécialistes sont parfois affectés à des fonctions ou dans des lieux pour lesquels ils ne possèdent pas les compétences nécessaires, ce qui nuit à l'efficacité et affecte à la fois

le moral du personnel et l'exécution des programmes. D'autres organisations des Nations Unies offrent des modèles utiles pour relever ces défis⁵⁹. **L'Inspecteur suggère une évaluation de la performance du système de mobilité afin d'apprécier la transparence, l'équité et l'alignement avec les besoins organisationnels. Plus largement, l'Inspecteur recommande de déployer un cadre stratégique de gestion des effectifs et des talents qui rattache explicitement les décisions de dotation en personnel aux instruments de planification à moyen et long terme de l'Organisation, à savoir le document C/4 (Plan stratégique) et le document C/5 (Programme et budget).**

F. Santé mentale, absentéisme et sécurité du travail

L'UNESCO est confrontée à une baisse de l'engagement et du moral du personnel résultant de faiblesses systémiques.

188. L'UNESCO a réalisé des enquêtes sur l'engagement du personnel en 2018, 2021 et 2024. Selon la direction, les résultats des enquêtes de 2018 et 2021 ont éclairé l'élaboration de la stratégie de gestion des ressources humaines pour 2023-2027. Toutefois, les plans d'action correspondants n'ont pas été communiqués au CCI. Les résultats de l'enquête la plus récente font apparaître un net déclin de l'engagement du personnel, qui est passé de 70 % en 2021 à 50 % en 2024. La participation était plus élevée chez les femmes (52 %) que chez les hommes (40 %). Bien que l'UNESCO ait souligné ses efforts visant à renforcer l'inclusivité et le bien-être, notamment au travers de plans d'action sur la santé mentale et le bien-être et de l'amélioration des conditions des contrats de service, les résultats de l'enquête brossent un tout autre tableau de la situation. Les indicateurs relatifs au bien-être et à la santé mentale sont tombés à 46 % en 2024 (une baisse de sept points), 50 % du personnel faisant état d'un stress fréquent, seulement 36 % affirmant que l'UNESCO se soucie du bien-être du personnel et seulement 31 % confirmant l'accès à des services de gestion du stress. La confiance dans l'équité du traitement des cas de manquements était faible (44 %), tandis que 29 % du personnel déclarait avoir été confronté à des situations de discrimination, de harcèlement ou d'abus d'autorité. Les femmes ont systématiquement rapporté des expériences moins positives que les hommes, en particulier dans les domaines du leadership, de l'équité et de l'évolution professionnelle.

189. Bien que les réformes des processus de gestion des ressources humaines, telles que l'automatisation et les efforts visant à renforcer la parité entre les sexes, soient remarquables, elles sont éclipsées par une perception d'absence d'équité et de manque de perspectives de carrière. La confiance dans le leadership est très faible⁶⁰, les répondants parmi le personnel ont signalé des inégalités dans les possibilités

⁵⁹ Le PNUD utilise un système mondial de fichiers de candidats rattaché à la planification de la relève, permettant des rotations de personnel sans compromettre l'expertise organisationnelle. Le HCR associe les affectations par rotation à un mentorat et à un accompagnement afin d'assurer le transfert de connaissances entre les générations. L'OMS met l'accent sur le développement professionnel continu des experts techniques, garantissant ainsi la rétention des compétences spécialisées tout en renforçant les qualifications. L'OIT combine la rotation avec la planification de carrière à long terme, trouvant un équilibre entre mobilité et maintien des compétences critiques.

⁶⁰ Seuls 42 % des membres du personnel ont une perception positive du leadership de l'Organisation dans son ensemble et seulement 44 % d'entre eux ont confiance dans la capacité de la haute direction à assurer le succès de l'UNESCO (soit une baisse de 9 points depuis 2021, 18 points en dessous de la valeur de référence).

d'avancement⁶¹, et les faiblesses de la culture organisationnelle⁶² ainsi que du développement des performances renforcent un sentiment de découragement⁶³.

190. L'UNESCO présente une structure fortement concentrée au sommet, avec 75 postes supérieurs (1 Directeur général, 1 Directeur général adjoint, 8 Sous-Directeurs généraux, 14 postes D-2 et 51 postes D-1), comparativement à 1 234 fonctionnaires permanents du cadre organique et 1 226 administrateurs nationaux et membres du personnel de service et de bureau. Lors des entretiens avec le personnel, celui-ci a systématiquement remis en question la proportionnalité de la répartition actuelle des postes de haute direction par rapport aux besoins opérationnels. En particulier, des inquiétudes ont été exprimées quant au fait que l'affectation automatique de postes de leadership (de niveau équivalent à celui de Sous-Directeur général) à l'ensemble des secteurs ne reflète pas toujours les différences de charge de travail, de responsabilités d'exécution ou de ressources disponibles. Dans un contexte de surcharge de travail persistante, de sous-effectifs aux niveaux opérationnels et de forte dépendance au personnel temporaire et affilié, ce déséquilibre perçu contribue à la frustration, à la baisse du moral et aux doutes concernant les priorités de dotation en personnel de l'Organisation. La prise en compte de ces préoccupations nécessite un examen global des affectations de personnel, et notamment de l'équilibre entre les postes de haute direction et la capacité essentielle d'exécution des programmes.

191. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait permettre de renforcer la transparence et la responsabilité, ainsi que la confiance du personnel, en rattachant davantage les structures de direction aux réalités opérationnelles et à la répartition des charges de travail.

Recommandation 11

Le Directeur général devrait procéder à un examen des postes vacants et de l'ensemble des affectations de personnel afin de combler les lacunes en matière de dotation aux niveaux opérationnels et d'améliorer la répartition des charges de travail, notamment en donnant la priorité, le cas échéant, aux postes P-3 et P-4 essentiels à la mise en œuvre des programmes, par rapport aux postes supérieurs non indispensables.

192. La fragmentation des effectifs, les inégalités en matière de mobilité et une faible perception du principe du mérite menacent encore un peu plus le moral du personnel, la rétention et l'exécution du mandat de l'Organisation. Dans son discours d'adieu, la Présidente du Conseil exécutif a exhorté le Directeur général entrant à garantir un environnement de travail « serein » et « humain » et à rétablir le principe du mérite comme condition de la motivation du personnel et de l'efficacité institutionnelle. L'enquête et les entretiens menés par le CCI auprès du personnel ont confirmé que le faible moral est étroitement lié aux insuffisances des pratiques de gestion des ressources humaines et à un manque de confiance dans les mécanismes internes de

⁶¹ Seuls 21 % des membres du personnel estiment que l'UNESCO offre de bonnes perspectives de promotion, le score le plus bas de l'enquête.

⁶² Seuls 58 % des membres du personnel estiment que l'UNESCO met en pratique des valeurs fortes, soit 15 points en dessous de la valeur de référence.

⁶³ 80 % des membres du personnel sont conscients des normes attendues (la clarté n'est pas en cause), mais seuls 53 % reçoivent régulièrement des retours utiles (une amélioration, mais encore 14 points en dessous de la valeur de référence), 45 % estiment bénéficier d'une sécurité de l'emploi, et 32 % signalent une anxiété liée à leur contrat.

recours administratif relatifs au recrutement, à la promotion et à la mobilité^{64,65}. Les membres du personnel ont fait état de différents problèmes : cas récurrents de favoritisme et de népotisme, microgestion, manque de transparence des processus, représailles et crainte de s'exprimer, traitement inégal du personnel affilié et du personnel de service et de bureau, et suivi insuffisant ou tardif des plaintes en matière d'éthique et de harcèlement. Les réponses à l'enquête et aux entretiens sont considérées comme des indicateurs du niveau de confiance dans les garanties institutionnelles et leur accessibilité, plutôt que comme une confirmation de représailles ou de manquements. Des informations détaillées sur la méthodologie de l'enquête et les taux de réponse sont présentées à l'annexe V.

193. L'enquête du CCI a mis en évidence des poches de culture organisationnelle toxique. Plus précisément, 54,9 % des répondants ont indiqué avoir été témoins ou victimes de pratiques négatives, tandis que 44 % ont qualifié le moral général de positif.

194. Selon les réponses obtenues par le CCI dans le cadre des entretiens et de l'enquête menés auprès du personnel, plusieurs facteurs supplémentaires compromettent le moral du personnel. Il s'agit notamment d'un environnement caractérisé par une approche hiérarchique descendante rigide et marquée par un déficit de confiance, d'une transparence et d'une liberté d'expression limitées du fait de la crainte de représailles, d'un manque de perspectives de carrière et d'avancement fondé sur le principe du mérite, de politiques de télétravail restrictives, de pressions croissantes en matière de santé mentale et d'une forte dépendance à l'égard du personnel affilié employé dans le cadre de contrats précaires.

VI. Technologies de l'information et de la communication

A. Système de planification des ressources de l'Organisation

Bien que la plateforme UNESCO ait amélioré la visibilité financière de l'UNESCO, les systèmes et processus sous-jacents qui soutiennent la transformation numérique demeurent fragmentés et insuffisamment exploités.

195. L'UNESCO a entrepris un processus de transformation numérique visant à moderniser ses fonctions administratives et programmatiques. Cet effort s'articule notamment autour du lancement de l'outil UNESCO, une plateforme numérique destinée aux utilisateurs, développée comme une couche applicative reposant sur le système de planification des ressources de l'Organisation (SAP) existant, plutôt que comme une modification du système de planification des ressources lui-même. Les livrables des phases 1 et 2 de la plateforme UNESCO n'ont pas modifié l'architecture SAP de base, à l'exception d'ajustements techniques mineurs, tels que le renforcement des contrôles budgétaires à la suite de l'audit du cadre budgétaire intégré. UNESCO fonctionne plutôt comme un portail d'accès intégré, conçu pour améliorer l'ergonomie, la transparence et la cohérence des principaux processus de gestion. Ses principales composantes incluent le Portail de données (transparence et rapports), le Core Planner (préparation du budget) et le Core Manager (suivi biennal de l'exécution budgétaire et des résultats, lancé en décembre 2023).

196. Bien que l'introduction de la plateforme UNESCO ait permis d'améliorer la visibilité financière, les progrès restent inégaux dans l'ensemble. Les contraintes budgétaires ont ralenti le déploiement, et des domaines clés tels que la gestion des

⁶⁴ Les mécanismes d'appel internes sont perçus comme faibles et manquant d'indépendance, ce qui dissuade les membres du personnel de faire valoir leurs droits lorsque les processus de gestion des ressources humaines sont mal appliqués.

⁶⁵ Seuls 33 % des membres du personnel estiment que la direction accorde la priorité au bien-être, et 54,9 % déclarent avoir été témoins ou victimes de problèmes liés à une culture organisationnelle défailante (exclusion, discrimination, comportements contraires à l'éthique).

risques, la planification des ressources humaines et le suivi des performances ne sont pas encore pleinement intégrés. La migration des systèmes de ressources humaines est en cours, avec des fonctionnalités encore limitées. Le remplacement de SISTER par Salesforce en janvier 2024 a amélioré la compatibilité avec le système de planification des ressources de l'Organisation (SAP), permettant une meilleure intégration du système de planification et du système financier. Néanmoins, les utilisateurs continuent de nécessiter une assistance supplémentaire pour l'utilisation de la plateforme UNESCORE et des orientations plus claires émanant de la hiérarchie afin d'en garantir l'application efficace. Son adoption demeure en outre lente.

197. Des inefficiences structurelles compromettent également l'efficacité de la transformation numérique. L'UNESCO gère actuellement plus de 4 400 plans de travail et projets actifs, dont 90 % présentent un périmètre financier très limité. Le modèle d'exécution budgétaire de l'UNESCO attribue encore un donateur par projet, plutôt que de regrouper les contributions au sein de projets intégrés, ce qui fragmente davantage la gestion et réduit l'efficacité par rapport aux pratiques mises en œuvre dans d'autres organisations des Nations Unies (par exemple, les modèles de financement commun du PNUD). Ce volume élevé de transactions entraîne une augmentation des coûts, dilue la concentration stratégique et complique le suivi des résultats. L'absence de portefeuilles de projets rationalisés empêche le système de soutenir l'analyse des résultats et la mesure de l'impact à un niveau supérieur. Le personnel manque également de capacités et de compétences pour saisir et analyser efficacement les données, limitant l'utilité de la plateforme UNESCORE pour la prise de décisions. L'UNESCO sous-utilise en outre les biens publics mondiaux et les sources de données externes (par exemple, l'Institut de statistique de l'UNESCO, les statistiques mondiales), affaiblissant sa capacité à tirer parti des analyses pour la prise de décisions stratégique.

198. Parallèlement, les systèmes de gestion du temps et de suivi de la présence de l'UNESCO restent obsolètes et déconnectés de l'environnement de planification des ressources internes. L'outil actuel (TULIP) est dépassé, non intégré au registre de paie et repose sur une transcription manuelle des données d'absence, ce qui crée des risques importants en matière de précision et de responsabilité. La dernière analyse exhaustive des tendances en matière de congés maladie remonte à 2018. Les responsabilités de contrôle sont fragmentées entre les responsables, le Bureau de la gestion des ressources humaines et le Service médical. En pratique, aucune entité unique n'est chargée de garantir l'intégrité des données ni d'évaluer l'impact de l'absentéisme sur les états de paie. L'absence d'une structure administrative clairement définie et d'un lien de responsabilité au sein du cadre UNESCORE compromet la transparence et la prise de décisions éclairées en matière de gestion.

199. Les réponses à l'enquête du CCI confirment que les systèmes TIC sont fragmentés et obsolètes, la cybersécurité apparaissant comme une préoccupation croissante. Le personnel a décrit les procédures TIC comme étant dysfonctionnelles. Les bureaux hors Siège ont fait état d'un manque de soutien pour relocaliser les serveurs ou accéder au système de planification de l'Organisation (SAP), qui les contraint à recourir à des prestataires locaux. De nombreux membres du personnel ont souligné l'absence de modernité de l'UNESCO en matière de systèmes et son retard par rapport à d'autres agences des Nations Unies dans l'adoption des outils numériques. Le financement des TIC a également été signalé comme un problème récurrent : chaque stagiaire ou membre du personnel affilié nécessite en effet des logiciels, des licences et un soutien TIC, lesquels engendrent des coûts qui ne sont pas systématiquement budgétisés, ce qui crée des déficits structurels à chaque exercice biennal. Le personnel a en outre insisté sur le fait que l'UNESCO accuse un retard par rapport à d'autres agences des Nations Unies et aux gouvernements dans l'adoption de solutions fondées sur l'intelligence artificielle pour la traduction et l'interprétation, déjà largement utilisées ailleurs.

200. L'UNESCO a réalisé des progrès notables dans sa transformation numérique, en particulier pour améliorer la transparence financière grâce aux tableaux de bord et

aux portails destinés aux donateurs. Toutefois, la fragmentation persistante, la dépendance excessive aux petits projets, l'insuffisance des analyses des résultats et le manque de capacités du personnel continuent de compromettre l'efficacité de ses systèmes. Faute d'un renforcement de la gouvernance des TIC, d'une rationalisation des plans de travail et d'investissements dans l'analyse des données, l'UNESCO risque de perpétuer les inefficiences, les silos de données et les occasions manquées d'apprentissage institutionnel et de démonstration de l'impact.

201. Afin de permettre une prise de décisions fondée sur les données, l'Inspecteur suggère de former le personnel du Siège et des bureaux hors Siège à l'utilisation du système de planification des ressources de l'Organisation, en insistant sur la qualité des données, l'analyse des portefeuilles et l'utilisation de sources externes telles que les statistiques de l'Institut de statistique de l'UNESCO. L'Inspecteur suggère en outre à l'UNESCO d'explorer des solutions fondées sur l'intelligence artificielle pour la traduction, l'interprétation et les tâches administratives afin de réduire les coûts et d'améliorer les flux de travail et la prestation des services. Enfin, la modernisation des TIC, la stratégie de données, et les activités de sensibilisation devraient être unifiées au sein d'un unique programme de transformation favorisant une réforme cohérente à l'échelle du système.

B. Partage des informations et gestion des connaissances

L'UNESCO produit des connaissances mondiales, mais ne dispose pas de mécanismes internes, tels qu'une plateforme numérique centralisée, permettant de recueillir, partager et appliquer de manière systématique les enseignements institutionnels à l'échelle des différents secteurs.

202. L'UNESCO continue d'exceller dans la production de biens publics mondiaux, tels que le Rapport mondial de suivi sur l'éducation, le Système mondial d'observation de l'océan et le Rapport de l'UNESCO sur la science, mais ne dispose pas de mécanismes internes robustes permettant de recueillir, de partager et d'appliquer les enseignements institutionnels à l'échelle des différents secteurs. En dépit de l'abondance d'examen stratégiques (par exemple les rapports sur les résultats stratégiques), les enseignements tirés ne sont pas systématiquement exploités pour éclairer la prise de décisions ni pour favoriser l'adaptation de l'organisation.

203. L'absence d'une plateforme numérique centralisée dédiée à la gestion des connaissances limite la consolidation de la mémoire institutionnelle, des études de cas et des bonnes pratiques. Si la collecte de données est abondante, l'analyse et l'utilisation des données issues des rapports restent insuffisantes pour éclairer la prise de décisions. Les enseignements tirés et les structures de connaissances ne sont pas systématiquement intégrés, réduisant ainsi la capacité de l'UNESCO à présenter les résultats et à s'adapter.

204. Les données recueillies au moyen du questionnaire institutionnel confirment que, bien que l'intranet ait été refondu en 2024 et que le Conseil de communication interne se réunisse deux fois par an, ces outils restent limités au partage d'informations et ne fonctionnent pas encore comme un système intégré de mémoire institutionnelle. UNESDOC est largement utilisé comme référence centrale pour les documents officiels et statutaires, mais il ne dispose pas des fonctionnalités d'une plateforme numérique de gestion complète. La gestion intersectorielle des données s'améliore, mais elle nécessite des investissements soutenus, notamment un renforcement des effectifs dotés de compétences spécialisées en science des données, afin de garantir une intégration et une analyse efficaces à l'échelle des différents secteurs.

205. Faute d'un renforcement de la gouvernance des TIC et d'une harmonisation des systèmes numériques, l'UNESCO risque de perpétuer l'inefficacité, la création de silos de données et la perte de possibilités d'apprentissage institutionnel. Pour y

remédier, l'Inspecteur suggère que l'UNESCO mette en place une plateforme numérique centralisée de connaissances afin de consolider les examens stratégiques, les études de cas et les informations issues des bureaux hors Siège. Le partage structuré des connaissances devrait être institutionnalisé par le biais de téléversements obligatoires d'informations, de sessions d'apprentissage intersectorielles et de référentiels consultables. Enfin, la transformation numérique doit être intégrée comme un levier central dans les cadres C/4 et C/5, avec des indicateurs de performance clés mesurables, tels que l'utilisation de la plateforme et l'intégration des données intersectorielles.

VII. Communication

A. Communication externe et publique

La visibilité de l'Organisation s'est accrue de manière substantielle, mais la communication publique demeure fragmentée, caractérisée par une coordination insuffisante avec la Direction de la communication et de la mobilisation des publics, ce qui expose l'UNESCO à des risques réputationnels.

206. Depuis 2019, l'UNESCO a considérablement amélioré sa visibilité grâce à la refonte de son site Internet, à la modernisation de son identité visuelle et à un plaidoyer plus soutenu, autant d'actions qui se sont traduites par une augmentation annuelle de 25 % de la couverture médiatique, plus de 5 millions de visites mensuelles sur le site Internet et 17 millions d'abonnés sur les plateformes de réseaux sociaux. Toutefois, la communication reste principalement centrée sur les rapports d'activité plutôt que sur la valorisation des impacts. Les personnes interrogées ont souligné que les donateurs et le public attendent de plus en plus des récits axés sur l'humain et sur les résultats (par exemple, la série de vidéos sur Mossoul⁶⁶), alors que les contenus de l'UNESCO demeurent hétérogènes selon les secteurs et les régions.

207. Afin de faire face aux risques émergents que posent les recherches basées sur l'intelligence artificielle pour la communication, l'UNESCO doit adapter ses contenus (liens, métadonnées, référentiels terminologiques institutionnels) afin que les outils d'IA se réfèrent à la terminologie et aux priorités de l'UNESCO. Les personnes interrogées ont averti que, faute de ressources dédiées à cette adaptation, l'UNESCO risque de « manquer le train de l'IA », de la même manière qu'elle avait précédemment manqué la transition numérique lors de la crise de liquidités de 2011.

208. Le personnel a souligné l'importance de poursuivre l'amélioration des formats de communication numérique. Si l'UNESCO a déjà accompli des progrès significatifs vers une approche de la « priorité au numérique », en réduisant le nombre de documents imprimés d'environ 1 000 à 200 par exercice biennal, des améliorations supplémentaires restent possibles. Parallèlement, les États membres ont exprimé une préférence pour le maintien de certaines copies imprimées, ce qui nécessite un équilibre fin entre innovation numérique et prise en compte des besoins des parties prenantes. Le défi tient donc moins au lancement de la transition numérique – qui est en cours – qu'à la consolidation d'outils intégrés et à la garantie de la cohérence entre les différentes plateformes.

209. Les ressources en matière de communication restent fragmentées entre les secteurs du Siège et les bureaux hors Siège. Plusieurs secteurs disposent de leurs propres consultants en communication, ce qui engendre de la dispersion et des doublons, tandis que la Direction de la communication et de la mobilisation des publics ne dispose pas de ressources suffisantes pour centraliser la stratégie et le contrôle de qualité. Du fait de ce déficit, le CCI a identifié un risque majeur lié à la gestion de la marque : la protection du patronage et de la marque est extrêmement difficile dans le paysage diversifié de l'UNESCO, qui implique de multiples parties prenantes, exposant l'Organisation à des risques réputationnels. La complexité est encore accrue par des divergences entre les orientations officielles et les pratiques internes. Le texte relatif au patronage pour les États membres (résolution 34 C/86, annexe, paragraphe III.2.1.1) fournit une liste large d'activités éligibles au patronage, comprenant prix, concours, publications et produits audiovisuels. En revanche, le Manuel administratif du Secrétariat propose une liste plus restrictive, bien que non exhaustive (chapitre 13.9, paragraphe 5.b), et impose une durée maximale de six mois pour le patronage, condition absente de la résolution. Ces incohérences génèrent des ambiguïtés, entravent l'application cohérente de la politique de patronage et amplifient les risques réputationnels. Ce manque de clarté se reflète également sur la page internet officielle du patronage de l'UNESCO (unesco.org/fr/logo-patronage),

⁶⁶ Voir www.unesco.org/fr/revive-mosul.

qui présente un mélange d'informations internes et externes, ajoutant à la confusion tant pour les États membres que pour le Secrétariat.

210. Bien que des mécanismes de coordination existent – notamment les réunions trimestrielles de l'Équipe de direction présidées par le Directeur général, les réunions bimensuelles du Conseil de la communication réunissant l'ensemble des Sous-Directeurs généraux, les réunions mensuelles des responsables de la communication (avec représentation des bureaux hors Siège), les réunions de coordination hebdomadaires de la Direction de la communication et de la mobilisation des publics et une réunion annuelle avec les bureaux hors Siège – ils restent inégaux dans leur portée, en particulier avec les bureaux hors Siège, et ne sont pas encore suffisamment robustes pour surmonter la fragmentation ni garantir une assurance qualité cohérente.

211. Les bureaux hors Siège sont particulièrement confrontés au manque de ressources. Les postes de chargé de communication à durée déterminée sont très peu nombreux, les niveaux de compétences varient considérablement et l'application de la règle imposant l'examen des recrutements en communication par la Direction de la communication et de la mobilisation des publics demeure inégale. Les bureaux hors Siège signalent également un accès limité aux outils numériques de collaboration et aux formations, entravant leur capacité à communiquer les résultats en temps réel.

212. La communication publique s'est considérablement améliorée en termes de visibilité et d'image de marque, mais elle demeure davantage axée sur les résultats que sur les impacts. La fragmentation entre les secteurs, l'insuffisance des investissements dans la communication des bureaux hors Siège et la préparation insuffisante aux défis numériques émergents (intelligence artificielle, métadonnées) réduisent la capacité de l'Organisation à convertir sa visibilité en influence et en financements souples de la part des donateurs. **Afin de renforcer la portée et la visibilité stratégique, l'Inspecteur suggère que l'UNESCO regroupe ses ressources de communication dispersées sous l'autorité de la Direction de la communication et de la mobilisation des publics, tout en préservant l'adaptation des contenus au niveau régional. Les efforts de communication doivent se porter moins sur des rapports axés sur les résultats que sur un récit axé sur les impacts, étayé par des orientations claires et des formations adaptées. En outre, l'UNESCO devrait se préparer à un environnement de recherche basé sur l'IA en optimisant les métadonnées des contenus, en alignant la terminologie et en faisant progresser son projet de glossaire afin de garantir une visibilité numérique durable.**

B. Communication interne

La communication interne fragmentée et descendante nuit à la cohésion de l'organisation et à la réactivité des bureaux hors Siège.

213. En dépit des progrès réalisés en matière de visibilité externe, la communication interne de l'UNESCO demeure fragmentée, descendante et insuffisamment institutionnalisée. La coordination entre les divisions du Siège est inégale, la Direction de la communication et de la mobilisation des publics n'étant souvent pas informée des événements, publications ou évolutions politiques majeurs gérés par d'autres départements tels que la Division des conférences, des langues et des documents ou le Secteur de la Priorité Afrique et des relations extérieures, ce qui compromet la cohésion, réduit l'efficacité et affaiblit la cohérence de la marque. Les retours du personnel ont souligné la nécessité de clarifier les canaux de communication : si les groupes WhatsApp et la coordination *ad hoc* sont d'une utilité certaine, la communication structurée entre le Siège et les bureaux hors Siège reste insuffisante, en particulier en ce qui concerne l'accès à des informations administratives et budgétaires actualisées.

214. Bien que la création d'un Conseil de communication interne et la tenue d'assemblées annuelles avec le Directeur général constituent un pas vers la

formalisation, il n'existe toujours pas de stratégie de communication interne globale alignée sur les priorités de l'Organisation et sur les réalités des bureaux hors Siège. Les réunions restent peu fréquentes, les boucles de rétroaction sont absentes et la participation des bureaux décentralisés demeure limitée. Ces lacunes réduisent l'engagement du personnel, affaiblissent la collaboration intersectorielle et empêchent la direction d'intégrer systématiquement les perspectives des bureaux hors Siège dans la prise de décisions.

215. Afin de pallier ces lacunes, **l'Inspecteur suggère que l'UNESCO veille à ce que la Direction de la communication et de la mobilisation des publics soit systématiquement informée de l'ensemble des événements et publications, et qu'elle renforce la coordination entre le Siège et les bureaux hors Siège par le biais de canaux numériques structurés.**

216. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait permettre de renforcer la coordination et la coopération entre le Siège de l'UNESCO et ses représentants hors Siège.

Recommandation 12

D'ici à la fin de 2028, le Directeur général devrait concevoir et mettre en œuvre une stratégie unifiée de communication interne visant à garantir un engagement cohérent, inclusif et responsable à l'échelle de l'Organisation.

C. Communication avec les États membres

La mobilisation des États membres s'est améliorée, mais demeure caractérisée par des outils peu conviviaux et une attention insuffisante aux besoins d'information liés à la gouvernance.

217. Bien que l'UNESCO ait entrepris de moderniser la communication avec les États membres, notamment grâce à des outils tels que les profils pays sur l'extranet (2024), la lettre d'information « Info radar » et les tableaux de bord numériques, la mobilisation reste difficile en raison de facteurs structurels. L'un des problèmes majeurs tient à la décentralisation des documents et informations statutaires, en particulier pour les conventions, qui sont hébergées sur de multiples plateformes. Cette dispersion rend difficile la mise en place d'une interface de type « guichet unique », même si des travaux visant à apporter une solution consolidée sont en cours. De la même façon, l'élaboration d'un calendrier complet des événements nécessite des ressources importantes. Les ambassadeurs ont signalé des difficultés pour accéder à l'information, naviguer sur le site Internet et obtenir des informations liées à la gouvernance de manière conviviale. Ces éléments, combinés aux contraintes techniques, soulignent la nécessité de poursuivre les investissements dans des outils intégrés et des processus rationalisés afin d'améliorer l'accessibilité et l'expérience utilisateur.

218. À ce défi s'ajoute un déclin marqué de la communication directe entre la haute direction et les États membres. L'accès limité au Directeur général, associé à une implication minimale des Sous-Directeurs généraux, a favorisé des perceptions d'opacité et de détachement institutionnel. Tout cela a érodé la confiance et entravé l'inclusivité de la gouvernance, en particulier au sein des délégations les plus réduites et des petits États insulaires en développement.

219. En outre, le Bureau du protocole, interface diplomatique clé, ne dispose ni de l'autorité ni de la visibilité suffisantes au sein de la hiérarchie pour gérer efficacement les relations avec les gouvernements. Rehausser son statut institutionnel et garantir sa neutralité dans la gestion des relations avec le pays hôte constituent des étapes essentielles pour restaurer la confiance, la crédibilité et le professionnalisme de l'UNESCO dans son engagement auprès des États membres. Le Président du Conseil

exécutif a insisté sur ce point, soulignant que le non-respect du protocole affaiblit l'organe directeur représenté et compromet la dignité et la crédibilité du dispositif de gouvernance de l'Organisation.

220. Afin de renforcer la mobilisation des États membres, l'Inspecteur suggère que l'UNESCO améliore les outils de communication existants axés sur la gouvernance et rétablisse un dialogue direct régulier entre la haute direction et les délégations, notamment par le biais de séances d'information animées par les Sous-Directeurs généraux. En outre, la stratégie de la Direction de la communication et de la mobilisation des publics devrait établir une distinction claire entre les efforts de visibilité publique et la communication ciblée avec les États membres.

VIII. Fonctions d'intégrité

A. Fonction d'éthique

En dépit des progrès accomplis, des lacunes structurelles et opérationnelles empêchent encore le Bureau de l'éthique de l'UNESCO d'être véritablement efficace.

221. Le Bureau de l'éthique joue un rôle central dans la promotion de l'intégrité, de la transparence et de l'application du principe de responsabilité à l'échelle de l'Organisation. Fonctionnant de manière indépendante et relevant directement du Directeur général, il veille au respect des normes déontologiques dans tous les aspects des travaux et de la gouvernance interne de l'Organisation.

222. Entre 2009 et 2025, le Bureau de l'éthique, qui était au départ un simple groupe consultatif, est devenu un organe structuré et réactif qui promeut une conduite conforme à la déontologie, formule des avis sur le harcèlement et les comportements répréhensibles, et gère la politique de protection des lanceurs d'alerte. Adoptée en 2011, cette politique a été révisée en 2021 pour renforcer la protection contre les représailles et mettre en place des mécanismes de signalement plus clairs.

223. Les premiers problèmes étaient notamment un manque de visibilité, un accès limité et la médiocrité de la protection prévue. Depuis 2017, le Bureau a élargi le domaine de ses services consultatifs, lancé une politique de protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles, édité un guide de bonne conduite déontologique et dispensé au niveau régional une formation destinée à améliorer la motivation et la satisfaction du personnel.

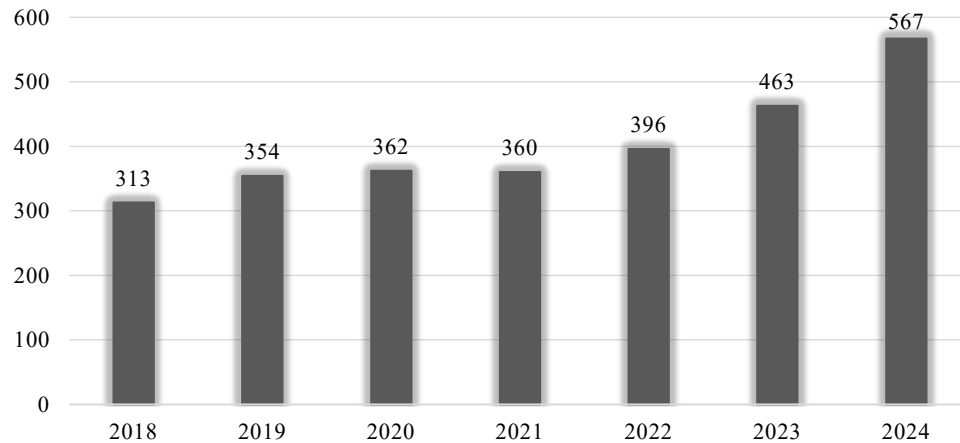
224. Entre 2021 et 2024, le Bureau a enregistré une augmentation de 42 % des cas qui lui ont été signalés, comme indiqué dans son rapport annuel pour 2024. En particulier, aucun acte de représailles n'a été confirmé en 2023-2024, ce qui témoigne du renforcement des mesures de protection et des mécanismes de responsabilisation des équipes dirigeantes⁶⁷. Ces progrès ont été rendus possibles par des réformes clés, comme l'accélération des délais de traitement des cas et le renforcement des activités d'information et de formation, qui ont contribué à améliorer la transparence et la réactivité.

225. En dépit de ces avancées, le Bureau est également en proie à des problèmes structurels et opérationnels. Le poste de conseiller pour l'éthique (P-5) est vacant depuis août 2023, d'où une grave carence d'encadrement. Cette situation est d'autant plus préoccupante que les effectifs de l'UNESCO ont plus que doublé depuis la création du Bureau de l'éthique, parallèlement à une hausse de plus de 200 % de la demande de services de déontologie. Or, le nombre de postes permanents du Bureau est demeuré inchangé. L'emploi de personnel temporaire a aidé à maîtriser la charge de travail, sans toutefois pouvoir remplacer le contrôle stratégique et l'autorité exercés

⁶⁷ Le rapport du Bureau de l'éthique pour l'année 2024 fait état d'un élargissement des services, d'un renforcement des mesures de protection des lanceurs d'alerte et du progrès de la transparence, ce en dépit de la persistance des problèmes d'effectifs.

par un conseiller pour l'éthique à temps plein. La figure IV ci-dessous montre le nombre de cas traités chaque année par le Bureau de l'éthique, la charge de travail n'ayant fait qu'augmenter depuis 2018.

Figure IV
Nombre de cas traités chaque année par le Bureau de l'éthique (2018-2024)



Source : Rapport du Bureau de l'éthique pour l'année 2024 (221 EX/30).

226. Les autres problèmes tiennent moins à l'accessibilité de services de déontologie structurés qu'à l'expérience utilisateur, aux systèmes et à la transparence des procédures. L'UNESCO a lancé des activités d'information et de formation par l'intermédiaire du Bureau de l'éthique : selon ses rapports annuels, près de 50 % des questions de déontologie concernent le personnel des bureaux hors Siège et des institutions, et une formation à la déontologie est dispensée à plus de 90 % du personnel, y compris aux stagiaires et aux titulaires de contrats de courte durée. Les politiques de déontologie sont bien connues dans l'Organisation, et les services consultatifs correspondants sont fournis à l'échelle mondiale dans les langues de travail et officielles de l'UNESCO.

227. D'un autre côté, il ressort des entretiens avec le personnel et des réponses aux questionnaires que certains agents, en particulier ceux en poste dans les bureaux hors Siège ou titulaires de contrats de non-fonctionnaire, vivent dans l'incertitude en ce qui concerne le calendrier de la procédure, le suivi et la visibilité lorsqu'ils demandent conseil ou expriment des préoccupations. Du fait de l'absence d'une interface de suivi numérique des affaires centralisée et accessible aux utilisateurs, ces derniers ont du mal à suivre l'état d'avancement des affaires de déontologie une fois celles-ci communiquées au mécanisme compétent. Ce manque de visibilité a pour corollaire un sentiment d'opacité, même lorsque les conseils et la formation sont largement accessibles. Il est également à noter que les plaintes pour faute relèvent de la compétence non du Bureau de l'éthique, mais de la Division des services de contrôle interne, ce qui n'est pas toujours bien compris du personnel.

228. Afin de renforcer encore le Bureau de l'éthique et de consolider la confiance dans le cadre de déontologie, l'Inspecteur invite l'UNESCO à assurer la continuité de la direction stratégique en nommant rapidement le conseiller pour l'éthique. De plus, même si les ressources et la formation multilingues sont déjà en place, on pourrait améliorer la clarté de ce cadre et les conseils à l'intention des usagers à l'échelle du système en renforçant la coordination avec la Division des services de contrôle interne et en élaborant des informations plus claires et plus conviviales sur les flux fonctionnels, les rôles et le calendrier indicatif correspondant aux étapes des avis en matière de déontologie, du signalement des fautes et de l'enquête. Cela permettrait de mettre en adéquation des capacités institutionnelles

solides avec une meilleure intelligence des processus déontologiques parmi le personnel ainsi qu'un renforcement de leur prévisibilité et de la confiance qu'ils peuvent inspirer.

229. Étant donné que l'UNESCO ne dispose pas d'une fonction d'ombudsman distincte, son Bureau de l'éthique exerce des activités d'ombudsman, à l'instar du Collège des médiateurs. Le mandat du Bureau couvre explicitement le règlement amiable des différends.

230. Conscient de cette lacune, le Conseil exécutif a, en mars 2025, officiellement approuvé la création d'un bureau de médiateur indépendant. Cette décision faisait suite à une étude de faisabilité dont les résultats ont montré qu'une fonction d'ombudsman distincte renforcerait l'impartialité, favoriserait le règlement amiable des différends et alignerait l'UNESCO sur les meilleures pratiques du système des Nations Unies⁶⁸.

231. Cette initiative est conforme aux recommandations clés du CCI, qui préconise de séparer clairement les fonctions d'éthique et d'ombudsman afin de préserver la crédibilité, l'indépendance et l'efficacité opérationnelle⁶⁹. Ce nouveau bureau mettra à la disposition du personnel de l'UNESCO un canal neutre, confidentiel et informel pour répondre aux préoccupations sur le lieu de travail. Toutefois, son impact dépendra de la rapidité de mise en œuvre, de l'adéquation des ressources financières et de l'action de sensibilisation menée dans tous les lieux d'affectation.

232. Afin de garantir la cohérence et d'éviter les doubles emplois, le mandat du Bureau de l'éthique doit être révisé dès que le Bureau de médiateur sera opérationnel, de façon à préciser clairement les rôles et responsabilités des titulaires de ces deux fonctions. De plus, il conviendrait de clarifier le rôle du Collège des médiateurs dans ce nouveau contexte, pour renforcer la clarté institutionnelle, consolider les mécanismes de justice interne et instaurer la confiance partout dans l'Organisation.

233. La figure V ci-dessous montre la manière dont le personnel juge le degré d'efficacité obtenu par les responsables de l'UNESCO dans la promotion dans l'ensemble de l'Organisation d'une culture fondée sur les valeurs de l'intégrité et de la déontologie.

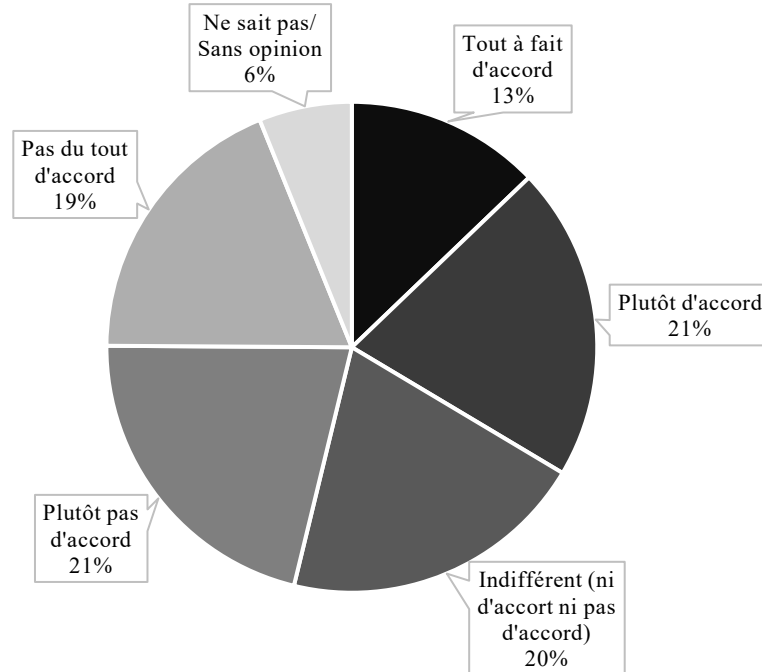
⁶⁸ Voir la décision 221 EX/27, UNESCO, Étude de faisabilité relative à la création d'un bureau de médiateur indépendant.

⁶⁹ Voir [JU/REP/2021/5](#).

Figure V

Culture fondée sur les valeurs de l'intégrité et de la déontologie

Je pense que les responsables de l'UNESCO promeuvent une culture institutionnelle fondée sur les valeurs de l'intégrité et de la déontologie.



Source : Préparé par le CCI sur la base des réponses à une enquête en ligne.

B. Fonction de médiation

Le mécanisme de médiation de l'UNESCO demeure sous-utilisé, du fait d'un manque de visibilité, de médiateurs qualifiés et d'intégration dans les procédures de réclamation.

234. L'étude a permis de conclure que, dans son état actuel, le mécanisme de médiation de l'UNESCO demeure nettement sous-utilisé et structurellement limité. L'Organisation s'est formellement dotée d'une fonction de médiation, mais le personnel a du mal à l'utiliser du fait d'un manque de visibilité, d'une intégration insuffisante dans les procédures de réclamation et de règlement des conflits, et de problèmes d'efficacité et de crédibilité des services fournis, compte tenu d'une pénurie de médiateurs qualifiés.

235. Après avoir supprimé le poste initial d'ombudsman en 1992, l'UNESCO a créé pour le remplacer le Collège des médiateurs. Cet organe est exclusivement composé de fonctionnaires de l'UNESCO à la retraite et ayant moins de 68 ans, et dont les services sont fournis à titre gracieux. Toutefois, il n'y a ni procédure de sélection normalisée ni évaluation formelle des compétences ni obligation d'avoir suivi une formation professionnelle à la médiation. Comme indiqué dans l'examen de la fonction d'ombudsman et des services de médiation dans les entités des Nations Unies (JIU/REP/2025/5) et dans l'étude de faisabilité concernant l'UNESCO, le recours à des médiateurs non professionnels peut dissuader le personnel d'utiliser ce mécanisme et saper la confiance dans son efficacité.

236. Dans la pratique, le Collège des médiateurs traite d'une trentaine de cas par an, volume qui tient non à l'absence de conflits, mais à la faible utilisation du mécanisme par le personnel. L'étude a permis de conclure que celle-ci s'explique par l'absence

d'un dispositif spécialisé de médiateurs professionnels, une action de sensibilisation rudimentaire et un défaut d'intégration dans les procédures de réclamation formelles.

237. La mise en place prévue d'une fonction formelle d'ombudsman représente une occasion capitale pour clarifier les rôles, professionnaliser les services de médiation et décider de l'avenir du Collège des médiateurs au sein d'une architecture de justice interne cohérente.

C. Administration de la justice

238. L'UNESCO reconnaît la compétence du Tribunal administratif de l'OIT, l'un des deux organes judiciaires que peuvent saisir les organisations qui appliquent le régime commun des Nations Unies en ce qui concerne la résolution des différends d'ordre professionnel.

239. De cet engagement découle pour les membres du personnel une procédure de recours structurée. Dans un premier temps, les différends font l'objet d'un examen interne à double degré, faisant intervenir un organe consultatif et le Directeur général, qui prend la décision finale. En cas d'épuisement des voies de recours internes sans que le différend soit résolu, le ou la membre du personnel peut saisir le Tribunal administratif de l'OIT. C'est l'étape de l'examen judiciaire externe unique, le Tribunal rendant une décision définitive qui oblige les deux parties.

240. Les associations du personnel ont parallèlement exprimé des préoccupations quant à la justice interne, en critiquant de supposés empiètements sur l'indépendance de la Commission de recours et les retards dans l'application des recommandations du CCI, en particulier celles qui figurent dans l'examen des mécanismes internes de recours précontentieux ouverts au personnel des entités des Nations Unies ([JIU/REP/2023/2](#)).

D. Procédures disciplinaires

Des procédures disciplinaires incohérentes et différées compromettent l'application du principe de responsabilité et ébranlent la confiance du personnel.

241. En dépit des efforts fournis récemment pour professionnaliser le traitement des cas dans le cadre de la Section des politiques relatives aux ressources humaines et de la justice interne de l'UNESCO, le CCI a pu constater que le système disciplinaire reste lent et fragmenté, et les personnes interrogées considèrent qu'il manque de transparence. En 2024, quatre procédures disciplinaires ont été conclues; toutefois, ce chiffre ne saurait être directement corrélé avec les 19 rapports d'enquête reçus cette année-là. La durée des procédures disciplinaires rend impossible de rapprocher les enquêtes achevées et les décisions disciplinaires prises au cours d'une seule période comptable. Dix des 19 rapports reçus par le Bureau de la gestion des ressources humaines en 2024 concernant l'ouverture d'une procédure disciplinaire ont été présentés au dernier trimestre de l'année et un dossier supplémentaire a été mis en attente jusqu'à l'achèvement du rapport correspondant. Pour ces 11 affaires, aucune décision disciplinaire ne pouvait raisonnablement être prise au cours de la même année. D'où la nécessité d'une communication plus claire en ce qui concerne le calendrier et les étapes de la procédure pour éviter toute erreur d'interprétation concernant les données sur l'application.

242. Si la culture du « parler franc » a progressé, les personnes interrogées n'en ont pas moins exprimé des préoccupations au sujet de ce qu'elles considéraient comme des incohérences en matière de sanctions, en particulier lorsqu'un fonctionnaire de rang supérieur faisait l'objet d'une sanction plus légère qu'un fonctionnaire de rang inférieur ou d'une sanction différée. Le peu d'empressement mis à expliquer une décision et l'absence de suivi systématique sapent encore un peu plus la confiance dans l'équité de la procédure.

243. La procédure disciplinaire reste distincte de la procédure de recours, mais on relève encore des retards dans la prise de décisions. Le Directeur général conserve la compétence en matière de décision disciplinaire finale, ce qui peut allonger les délais. La clarification des étapes de la procédure et une meilleure communication dans ce domaine pourraient répondre aux perceptions d'opacité.

244. L'Inspecteur propose de renforcer les garanties procédurales et la transparence en matière de traitement des affaires disciplinaires, notamment en clarifiant la question des délais et en faisant mieux connaître les motifs des décisions, en harmonie avec le respect des garanties d'une procédure régulière.

E. Procédures de recours

Les résultats du Conseil d'appel se sont améliorés, mais leur viabilité institutionnelle et leur transparence doivent être renforcées.

245. La phase d'examen administratif est l'étape préliminaire et obligatoire de la procédure interne de recours mise en place par l'UNESCO et conduite sous l'autorité du Directeur général adjoint agissant au nom du Directeur général. Elle consiste en un examen par la direction des décisions administratives contestées et vise à permettre à l'Administration de réévaluer, confirmer ou rectifier une décision avant que ne soient saisis le Conseil d'appel et, en dernier ressort, le Tribunal administratif de l'OIT. Tout en étant requise sur le plan de la procédure, cette phase n'implique pas de règlement indépendant, de procédure accusatoire ou d'enquête judiciaire, et elle continue d'aboutir à une décision administrative susceptible d'appel. Sans généralement entraîner de dépenses extérieures, elle n'est pas à proprement parler une phase peu onéreuse car elle absorbe d'importantes ressources internes en matière de gestion des ressources humaines, de moyens juridiques et de direction. Les capacités mises en œuvre à cet égard sont celles d'un chef de la justice interne (P-5), d'un administrateur (ressources humaines) (P-3) et d'un assistant chargé des ressources humaines, épaulés par des membres de l'Équipe de justice interne et des politiques. S'il est vrai que cette configuration correspond aux réformes menées à la suite de l'examen des mécanismes de recours précontentieux à l'échelle du système des Nations Unies réalisé par le CCI (JIU/REP/2023/2), dont l'UNESCO a appliqué un grand nombre des recommandations⁷⁰, la répartition des ressources en jeu contraste avec celle du secrétariat du Conseil d'appel, qui ne dispose actuellement que d'un poste P-3 permanent et d'un poste P-2 temporaire dont la suppression est prévue en décembre 2025. Ce déséquilibre relatif soulève des questions d'efficacité et de durabilité, compte tenu en particulier du fait que la phase d'examen administratif aboutit rarement à un règlement définitif des affaires et que l'examen de la plupart des différends doit se poursuivre lors des étapes suivantes. En 2025, quelque 73 % des affaires examinées par le Conseil d'appel ont donné lieu à une recommandation de modification ou d'annulation de la décision administrative contestée, que le Directeur général a ensuite examinée avant de rendre une décision finale. Ce chiffre donne une indication, mais une analyse portant non pas sur une seule année, mais sur plusieurs permettrait d'évaluer d'une manière plus complète une tendance en ce qui concerne les résultats du Conseil d'appel. On pourrait optimiser le calendrier et le rapport coût-efficacité en réévaluant l'affectation des ressources entre les deux étapes, tout en gardant à l'esprit les principes énoncés dans le rapport du CCI (JIU/REP/2023/2).

246. Le Conseil d'appel a connu une réforme importante, qui en a sensiblement amélioré l'efficacité et la transparence. Entre le début de 2023 et la mi-2025, le nombre de dossiers en suspens a été ramené de 84 à neuf seulement, parallèlement au quadruplement du nombre d'affaires réglées par an. Les principales améliorations

⁷⁰ L'UNESCO a accepté et appliqué six des sept recommandations figurant dans le rapport, la recommandation 2 étant la seule qui soit encore en cours d'examen.

apportées, notamment la gestion numérique des affaires, la formation obligatoire des membres du Conseil et les engagements déontologiques, ont renforcé la régularité de la procédure et la mémoire institutionnelle.

247. Conformément à la recommandation 5 concernant l'examen des mécanismes internes de recours précontentieux réalisé par le CCI (JIU/REP/2023/2), l'UNESCO a mis en place en 2025 un mécanisme de communication annuelle de l'information au Conseil exécutif, renforçant ainsi l'application du principe de responsabilité. Cette étape importante est mise en évidence dans le document 222 EX/4.IV.A.INF, qui présente les jugements du Tribunal administratif de l'OIT, les incidences financières et les mesures correctives. Le lancement d'une plateforme intranet a encore amélioré l'accès du personnel au Conseil d'appel et la visibilité de ce dernier.

248. Le tableau 5 ci-dessous montre le nombre annuel d'affaires dont le Conseil d'appel a été saisi entre 2018 et 2024, et fait apparaître une amélioration régulière de la productivité et un net recul du nombre de dossiers en souffrance consécutif à la réforme de 2023.

Tableau 5
Nombre annuel d'affaires dont le Conseil d'appel de l'UNESCO a été saisi (2018-2024)

Indicateur	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Arriéré au 1 ^{er} janvier	14	27	32	63	93	84	60
Affaires reçues pendant l'année	20	20	31	37	28	18	18
Affaires sur lesquelles le Conseil a statué pendant l'année	6	10	0	7	13	32	37
Arriéré au 31 décembre	28	37	63	93	84	60	30

Source : Données fournies par l'UNESCO, 2025.

249. L'étude a permis de constater qu'en dépit d'améliorations récentes, le Conseil d'appel reste structurellement sous-doté : il ne dispose que d'un seul poste P-3 permanent, ce qui est en deçà du dispositif de référence du CCI⁷¹, qui recommande un poste P-4 et au moins un poste d'appui juridique supplémentaire pour gérer une moyenne de 23,5 affaires par an. Un effectif aussi limité risque de ne pas permettre de pérenniser les progrès récents et de mettre en péril l'indépendance institutionnelle du Conseil d'appel.

250. La longueur des délais continue de compromettre l'efficacité de la procédure de recours. Alors que les audiences doivent obligatoirement se tenir dans les six mois qui suivent la réponse de l'Administration, la moyenne actuelle est de 15 mois, soit plus de deux fois le délai prescrit. Ce retard allonge la durée de la procédure et peut saper la confiance du personnel dans le système de justice interne.

251. Approuvé par la Conférence générale à sa 43^e session en novembre 2025, l'accès à la représentation juridique extérieure devant le Conseil d'appel sera accordé aux auteurs de recours à compter du 1^{er} janvier 2026. Cette réforme répond à des préoccupations antérieures concernant la régularité de la procédure et l'égalité des armes, en faisant en sorte que les fonctionnaires puissent se faire représenter par un conseil indépendant en appel. Compte tenu de cette décision, la recommandation formulée dans le rapport du CCI de 2023⁷² a été effectivement mise en œuvre.

⁷¹ Voir [JIU/REP/2023/2](#).

⁷² [JIU/REP/2023/2](#), recommandation 7 : Les chefs de secrétariat des entités des Nations Unies qui ne l'ont pas encore fait devraient, d'ici à la fin de 2025, adapter les cadres réglementaires de leurs entités à l'effet d'en éliminer toute restriction à la représentation juridique de leur personnel dans les procédures de justice interne, de

252. Actuellement, le Conseil d'appel formule une recommandation dans un délai de 60 jours, après quoi le Directeur général dispose de 90 jours pour rendre une décision définitive au sujet de cette recommandation. Deux grands modèles de justice interne coexistent au sein du système des Nations Unies. Certaines entités qui, comme le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, ont accepté la compétence du Tribunal d'appel des Nations Unies ont créé des organes judiciaires ou quasi judiciaires de première instance qui rendent des décisions contraignantes. En revanche, les entités qui, comme l'UNESCO, reconnaissent la compétence du Tribunal administratif de l'OIT appliquent des mécanismes d'examen par les pairs qui formulent des recommandations non contraignantes, la décision administrative finale appartenant au chef de secrétariat. Ce dispositif est conforme à la pratique établie à l'échelle du système, mais l'absence d'obligation même formelle ou présumée de suivi des recommandations du Conseil d'appel affaiblit l'autorité institutionnelle du Conseil et peut influencer sur la façon dont sont perçues la transparence et la prévisibilité du système de justice interne.

F. Tribunal administratif de l'OIT

253. Entre janvier 2024 et juillet 2025, l'UNESCO a dû faire face à 29 jugements du Tribunal administratif de l'OIT, dont 19 lui ont été favorables, deux partiellement favorables et huit défavorables, le taux de succès chutant de 91 % en 2024 à 61 % en 2025. Les jugements défavorables ont été principalement dus au non-respect des règlements et procédures de l'UNESCO (60 %), à une erreur de droit dans l'évaluation préliminaire d'une plainte (30 %) et à une erreur de droit dans la procédure interne (10 %).

254. Sur le plan financier, pour la période comprise entre le 1^{er} janvier 2024 et le 15 juillet 2025, l'Organisation a dû verser 287 445,78 dollars au titre des indemnités accordées par le Tribunal administratif de l'OIT, et 76 700 dollars supplémentaires au titre de règlements à l'amiable. Ces coûts soulignent la nécessité de promouvoir un règlement rapide des différends. **L'Inspecteur recommande que l'UNESCO continue d'analyser systématiquement les jugements du Tribunal administratif de l'OIT, suive les coûts des procédures judiciaires et intègre les enseignements tirés des décisions défavorables dans la formation des responsables et des spécialistes des ressources humaines de manière à renforcer la conformité, à réduire les éléments de passif et à améliorer le niveau de confiance dans l'intégrité de la prise de décisions administratives.**

255. Le tableau 6 ci-dessous présente le nombre des affaires dont le Tribunal administratif de l'OIT a été saisi en appel et de celles sur lesquelles il a statué entre 2018 et 2025. Il montre une augmentation du volume des procédures et la validité que conserve le règlement efficace des différends en interne.

sorte à permettre aux fonctionnaires de choisir librement et sans restriction leur défenseur ou défenseuse.

Tableau 6

Nombre d'affaires dont le Tribunal administratif de l'OIT a été saisi en appel au cours des années 2018 à 2025

Indicateur	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (juillet)
Affaires sur lesquelles il a statué	6	n/d	1	9	15	25	32	n/d
Affaires dont il a été saisi en appel	14	5	6	2	14	16	15	n/d
Jugements rendus	13	9	11	3	6	6	11	18 ⁷³
Jugements défavorables à l'Organisation	8 (+3)	5	2	1	2	1 (+2)	1	7

Source : Données fournies par l'UNESCO et figurant dans le rapport de la Directrice générale sur les jugements concernant l'UNESCO rendus par le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (222 EX/4.IV.A.INF).

Note : Les statistiques fournies sous « Jugements défavorables à l'Organisation » englobent a) le nombre de jugements dans lesquels le Tribunal administratif a annulé la décision administrative contestée et b) entre parenthèses, le nombre supplémentaire de jugements dans lesquels le Tribunal administratif a confirmé la légalité de la décision administrative contestée, mais n'en a pas moins accordé certaines indemnités à d'autres titres (par exemple, une défaillance procédurale).

IX. Gestion des risques, contrôles internes et surveillance

A. Gestion des risques : registre des risques et deuxième ligne de défense

L'UNESCO a pris des mesures pour mettre en place un cadre de gestion du risque institutionnel, mais la gouvernance, les capacités et l'engagement de la direction restent insuffisants pour faire de ce cadre une deuxième ligne de défense crédible.

256. La création en 2022 de l'Unité pour la coordination de la gestion des risques, de la conformité et des politiques au sein du Secteur de l'administration et du management a été une mesure institutionnelle intéressante, mais ni son positionnement ni les ressources dont elle est dotée ne reflètent l'importance de la gestion des risques. L'Unité reste petite; elle est dirigée par un responsable de la gestion des risques relativement peu expérimenté (P-4, chef) sans accès direct au Directeur général ou à son adjoint et ne peut compter que sur deux agents supplémentaires (un responsable P-3 et un assistant G-6). Son pouvoir limité ne lui permet guère d'influer de manière positive sur l'instauration d'une culture de contrôle proactif des risques. Bien qu'elle supervise le cadre et la politique de gestion du risque institutionnel et l'auto-évaluation annuelle des contrôles, le fait qu'elle soit dépositaire d'une double responsabilité (elle exerce également des fonctions dans le cadre du Comité des marchés) dilue son domaine d'intervention prioritaire.

257. La déclaration d'appétence pour le risque de l'UNESCO, approuvée par le Conseil exécutif, et le processus d'auto-évaluation des contrôles ont fourni d'utiles outils de diagnostic, mais n'ont pas conduit à la mise en place de mécanismes actifs d'atténuation des risques ou de prise de décisions. L'absence de registres du risque institutionnel actualisés (la liste la plus récente des 10 risques les plus importants remonte à 2019) implique que les principales vulnérabilités, à savoir les ressources budgétaires, financières et humaines et les risques intersectoriels, ne sont pas systématiquement recensées ou surveillées. Par exemple, les risques qui continuent

⁷³ Entre janvier 2024 et juillet 2025, le Tribunal administratif a rendu 29 jugements concernant l'UNESCO : 19 favorables, deux partiellement favorables et huit défavorables. Le taux de succès de l'Organisation a chuté de 91 % en 2024 à 61 % en 2025, avec près de 28 % de jugements défavorables.

d'exister sont notamment le décalage entre le budget et les montants disponibles, ainsi que la gestion des installations et les relations avec le pays hôte, la dépendance à l'égard de ce dernier étant une source de vulnérabilités en ce qui concerne la gestion des biens, la maintenance et le maintien de la sécurité.

258. Il n'existe pas à proprement parler de comité de gestion des risques. Les questions relatives aux risques sont examinées par le Groupe de coordination du Programme, qui se réunit toutes les six semaines, et par le Comité d'examen des projets à haut risque. Il s'ensuit que la gouvernance des risques demeure fragmentée et on ne sait pas très bien à qui il incombe de prescrire ou de mettre en œuvre des mesures correctives. L'engagement de la direction reste essentiellement réactif. De même, la politique de gestion du risque institutionnel (adoptée en 2017 et actualisée en 2019) n'a plus été révisée, et la prochaine actualisation n'est prévue que pour 2025-2026. Ainsi la structure de gouvernance des risques de l'UNESCO continue-t-elle de dater et d'être insuffisamment intégrée à la prise de décision opérationnelle. Les organes de surveillance, comme la Division des services de contrôle interne de l'UNESCO, ont constaté, à l'occasion de récents audits et évaluations de la maturité de la gestion du risque institutionnel⁷⁴, que les cadres et outils initiaux sont en place, mais la fonction de gestion du risque institutionnel n'est pas encore parvenue à la maturité stratégique; en particulier, l'absence d'un responsable ayant qualité pour gérer les risques et prendre clairement en mains la maîtrise du risque institutionnel continue de nuire à l'application du principe de responsabilité à l'échelle institutionnelle et à l'intégration effective de la gestion des risques à la prise de décision.

259. La gestion des risques reste cloisonnée : les différents secteurs gèrent les risques de façon indépendante et sans coordination au niveau des questions transversales, comme les facteurs de dépendance à l'égard du pays hôte ou les vulnérabilités numériques. Cette fragmentation est liée à des lacunes plus générales en matière de gouvernance au niveau de la gestion et de la responsabilité intersectorielles.

260. L'UNESCO a mis en chantier une plateforme centralisée de renseignements sur les risques destinée à regrouper et à analyser les données sur les risques. Lorsqu'elle sera opérationnelle, cette plateforme promet de transformer la manière dont les risques sont suivis et gérés à l'échelle de l'Organisation. Toutefois, la gestion des risques repose essentiellement, à l'heure actuelle, sur des feuilles de calcul établies manuellement et des données fragmentées, sans intégration au système de planification des ressources institutionnelles (UNESCORE et SAP). Cette absence de procédure automatisée entrave l'analyse en temps réel et réduit la visibilité pour les hauts responsables.

261. Comme l'ont souligné le Comité consultatif de surveillance et la Division des services de contrôle interne, le plan d'audit et la prise de décision institutionnelle doivent s'appuyer sur une approche tenant compte des risques. Dans la mesure où les priorités en matière d'audit sont actuellement déterminées en l'absence d'une évaluation actualisée du risque institutionnel, qui continue de freiner la planification axée sur les risques, la Division a élaboré son propre univers d'audit axé sur les risques.

262. L'Inspecteur recommande que l'UNESCO étudie la possibilité de créer un comité de gestion des risques dirigé par des cadres supérieurs et de faire passer à la classe P-5 le poste de responsable de la gestion des risques, qui relèverait directement de la haute direction.

263. Les outils et cadres adoptés, tels que l'auto-évaluation des contrôles et la déclaration d'appétence pour le risque, constituent de précieux atouts, mais les

⁷⁴ Voir l'audit de la gestion du risque institutionnel à l'UNESCO de la Division des services de contrôle interne (2024), qui a permis de conclure que l'UNESCO se situe au niveau 2 (« en développement ») du modèle de maturité de la gestion du risque institutionnel.

travaux de l'Unité pour la coordination de la gestion des risques, de la conformité et des politiques n'ont pas dépassé le stade initial. Elle doit encore, au-delà du simple respect des procédures, parvenir à l'intégration stratégique. **Pour faire progresser la gestion du risque institutionnel, l'Inspecteur recommande que l'UNESCO s'emploie en priorité à finaliser l'actualisation de la politique correspondante pour 2025-2026 et à intégrer les pratiques en matière de gestion des risques dans la planification, la budgétisation et les opérations. L'Organisation devrait actualiser son registre des risques de 2019 et intégrer pleinement la plateforme de renseignements sur les risques dans UNESCORE pour un suivi et une analyse en temps réel, y compris pour les renseignements en provenance de tous les bureaux hors Siège. Par ailleurs, le cadre de gestion du risque institutionnel devrait englober un « risque d'opportunité » pour prendre en compte le potentiel d'innovation, et la formation continue devrait encourager une culture de la gestion des risques proactive dans l'Organisation.**

B. Contrôle interne

Le Cadre d'obligation redditionnelle actualisé de l'Organisation fait progresser la gouvernance axée sur les résultats, mais son impact dépendra de sa mise en œuvre totale, d'un suivi systématique de la performance et du maintien de l'engagement pris au plus haut niveau.

264. En mars 2025, la présentation officielle du cadre d'obligation redditionnelle de l'UNESCO à la 221^e session du Conseil exécutif a marqué une étape importante dans la réforme de la gouvernance de l'Organisation⁷⁵. Elle répondait à l'examen des dispositifs d'application du principe de responsabilité dans les entités des Nations Unies réalisé par le CCI (JIU/REP/2023/3), lequel avait souligné la nécessité de mettre en place des structures plus claires, un suivi renforcé de la performance et une surveillance plus systématique. Dans le cas de l'UNESCO, l'adoption d'un dispositif d'application du principe de responsabilité indépendant n'avait que trop tardé. L'application de ce principe avait toujours fait l'objet de politiques et procédures variées, en dehors de toute structure unifiée. Le cadre actualisé rassemble ces éléments dans un modèle cohérent qui combine les fonctions d'intégrité financière, de gestion axée sur les résultats, de déontologie et de surveillance. Il s'applique à tous les niveaux de l'Organisation, depuis les organes directeurs et les hauts responsables jusqu'aux administrateurs de programme et au personnel d'appui, de façon que la responsabilité soit non pas simplement un principe, mais une règle opérationnelle commune.

265. L'un des traits les plus saillants du Cadre d'obligation redditionnelle actualisé est l'engagement d'établir chaque année un rapport à présenter au Conseil exécutif. L'Organisation dispose ainsi d'une boucle de rétroaction dynamique qui rend possibles un suivi continu, un recalibrage stratégique et une participation active des États membres. Ce Cadre est à rapprocher d'une évolution institutionnelle plus générale vers la transparence et la gouvernance adaptative, et met l'UNESCO mieux à même de répondre plus efficacement aux défis mondiaux complexes à mesure qu'ils apparaissent.

266. Toutefois, le succès de ce Cadre dépendra de sa mise en œuvre. L'UNESCO a reconnu qu'en l'absence de solides outils de suivi de cette mise en œuvre et d'évaluation de la performance, le cadre risque de ne représenter qu'un idéal. Le Conseil exécutif a demandé à recevoir un plan de mise en œuvre détaillé à sa 224^e session et un rapport d'étape à sa 225^e session, montrant ainsi son intention de

⁷⁵ Voir le document 221 EX/26, qui expose officiellement le Cadre d'obligation redditionnelle actualisé de l'Organisation, présenté au Conseil exécutif à sa 221^e session tenue en mars 2025. Ce document énonce l'engagement stratégique de l'Organisation à renforcer la transparence, la performance et la surveillance.

demander compte au Secrétariat de ce qu'il aura fait pour passer de la politique à la pratique⁷⁶.

267. Il importe également de clarifier le cadre d'obligation redditionnelle dans le contexte de la réforme en cours dans les bureaux hors Siège. Compte tenu de la mise en place d'une nouvelle architecture régionale, les responsabilités restent insuffisamment définies entre le Siège, les bureaux régionaux et les bureaux de pays. Les directeurs des bureaux hors Siège et les spécialistes de programme font état d'enchevêtrements hiérarchiques et d'incertitudes quant aux pouvoirs relatifs à la prise de décision en matière de planification, d'exécution du budget et de communication d'informations sur la performance. L'absence d'une matrice de responsabilisation normalisée alignée sur la nouvelle structure des bureaux hors Siège à deux degrés a entraîné des lacunes au niveau de la surveillance et rendu la responsabilité en matière de résultats difficile à déterminer. Le Comité consultatif de surveillance et les audits internes ont attiré l'attention sur le fait que ces ambiguïtés risquent d'affaiblir la conformité, le suivi de la performance et l'appropriation de la gestion des risques dans tous les bureaux extérieurs. Il s'ensuit que la clarification des rôles et la mise en place d'une cascade de responsabilisation formelle – établissant un lien entre les responsabilités au niveau des bureaux extérieurs et les objectifs de l'Organisation – constitueront les prochaines étapes de la mise en œuvre du Cadre d'obligation redditionnelle.

L'application du système de contrôle interne de l'UNESCO manque de cohérence, dans un contexte de capacités des bureaux hors Siège limitées, de fragmentation de la surveillance et d'imprécision des structures de responsabilisation.

268. Le cadre de contrôle interne de l'UNESCO a été renforcé par le Cadre d'obligation redditionnelle de 2025 et l'intégration du système de gestion de la résilience institutionnelle dans le Manuel administratif. Ce système couvre six composantes principales, depuis la continuité des opérations jusqu'à la gestion du risque institutionnel, et vise à appuyer l'état de préparation, l'identification des risques et leur atténuation dans l'ensemble de l'Organisation. Par ailleurs, l'UNESCO a progressé dans le renforcement des cadres déontologique et juridique par la protection des lanceurs d'alerte, l'application des politiques de lutte contre l'exploitation et les atteintes sexuelles, et le transfert de l'exercice des voies de recours devant l'Office des normes internationales et des affaires juridiques.

269. L'auto-évaluation des contrôles a été développée; elle définit les contrôles d'une manière conforme aux cadres du Comité des organisations coparrainantes de la Commission Treadway⁷⁷, notamment ce qui concerne les processus opérationnels clés, comme les voyages et les achats. Toutefois, les questions sont élaborées par les référents contrôles et les réponses comparées aux données des systèmes et aux rapports d'audit pour en vérifier la fiabilité. Cela n'est pas conforme aux bonnes pratiques du système des Nations Unies, selon lesquelles les questions sont élaborées par l'équipe centrale de contrôle interne, qui procède également au contrôle final (après examen par les bureaux régionaux dans le cas des bureaux de pays). L'auto-évaluation des contrôles fournit donc une base minimale solide, mais il reste à en généraliser et systématiser l'application dans l'ensemble des entités et bureaux hors Siège.

⁷⁶ Voir le document 222 EX/4.III.A, décisions 4 et 5.

⁷⁷ Le Comité des organisations coparrainantes de la Commission Treadway est une initiative conjointe que les États-Unis ont lancée en 1985 pour promouvoir une direction stratégique concernant la gestion du risque institutionnel, le contrôle interne et la dissuasion des fraudeurs. Il est surtout connu pour des cadres dont il est largement fait usage, à savoir notamment le Cadre intégré de contrôle interne et le Cadre de gestion du risque institutionnel, qui proposent des normes internationalement reconnues de conception, de mise en œuvre et d'évaluation de systèmes efficaces de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle.

270. Qui plus est, la mise en œuvre n'est pas cohérente. Les problèmes de ressources et de capacités que connaissent souvent les bureaux hors Siège nuisent à la discipline en matière de contrôle interne. Leurs administrateurs sont souvent peu expérimentés et débordés, et ces bureaux manquent parfois d'administrateurs spécialisés ou de spécialistes des achats. Cela met à mal la séparation des fonctions et augmente le risque d'erreurs et de fraude. Les évaluations des risques ne sont pas conduites de manière uniforme ou actualisées, les registres des risques ne sont pas tenus de manière cohérente, et les matrices de délégation de pouvoirs et la séparation des fonctions ne sont pas systématiquement appliquées. Les outils de suivi et d'établissement de rapports varient d'une région à l'autre et le manque de visibilité en temps réel pénalise la surveillance exercée par le Siège. L'absence de préparation aux crises et de procédures accélérées adaptées au rôle normatif de l'Organisation limite par ailleurs l'agilité opérationnelle, en particulier dans les situations d'urgence.

271. Afin d'améliorer l'efficacité et l'application du principe de responsabilité, on pourrait regrouper les fonctions administratives analogues relevant des secteurs du programme au Siège en recentralisant ces coordonnateurs dans le Secteur de l'administration et du management (par exemple, les équipes chargées des ressources humaines et les coordonnateurs pour les achats et la communication dans les secteurs du programme). De même, pour préciser les limites entre les responsabilités institutionnelles et sectorielles, les deux plateformes administratives existantes – dont l'une pour le Siège (qui ne couvre que les services institutionnels et non les secteurs) et l'autre pour les bureaux hors Siège – devraient être rationalisées de manière que les administrateurs intégrés dans les secteurs exercent également leur activité dans le cadre de la structure du Secteur de l'administration et du management. Il importe de réexaminer ces arrangements pour rétablir la cohérence et l'application du principe de responsabilité dans l'ensemble du système.

272. Bien que la séparation des fonctions soit intégrée dans les systèmes administratifs de l'UNESCO, les fonctionnaires hors Siège ont constaté que, dans certains cas, des modifications ont été apportées aux contrôles financiers, concernant en particulier la séparation des fonctions et la validation des paiements, sans évaluation des risques ou sans que les organes de surveillance aient été préalablement consultés. Par exemple, il a été proposé de réduire le nombre des niveaux de contrôle pour accélérer les paiements, ce qui pourrait affaiblir l'application du principe de responsabilité. Toute modification apportée aux contrôles financiers devrait être précédée d'une analyse formelle des risques conforme aux directives des bureaux de surveillance et de déontologie. De plus, les systèmes de réservation de billets et de demande de directives administratives sont sous-utilisés ou dépassés, obligeant les bureaux extérieurs à avoir recours à un système de communication ad hoc au lieu de mécanismes de surveillance structurés.

273. Parallèlement, la structure décentralisée de l'UNESCO et le manque de capacités administratives au niveau des pays et des régions ont fragilisé le contrôle interne, créé des risques de fraude et retardé le règlement des problèmes de conformité. L'absence de comités régionaux d'examen des marchés et la faiblesse des capacités d'achat des bureaux extérieurs limitent l'efficacité de la mise en œuvre des contrôles internes. La gestion décentralisée des achats et des voyages pose également des problèmes de fragmentation et des risques. L'UNESCO devrait envisager d'adopter un modèle de contrôle qui offre un compromis entre la décentralisation et le contrôle central des risques.

274. L'application adéquate du cadre de contrôle interne est un processus permanent. Le modèle du double rattachement hiérarchique, les administrateurs sectoriels relevant fonctionnellement du Secteur de l'administration et du management et opérationnellement des Sous-Directeurs généraux ou des chefs de bureau, renforcerait à la fois la conformité et la prestation de services. Une formation limitée, des pratiques en matière d'application du principe de responsabilité inégales et des manuels dépassés empêchent également les administrateurs de remplir efficacement cette fonction. Le Manuel administratif et le Manuel des ressources humaines ont chacun

leur propre mécanisme d'actualisation, mais ils ne sont pas toujours synchronisés, ce qui est un facteur de désorientation et de fragmentation des procédures.

275. Le passage à un modèle de gouvernance concentré ou axé sur la fonction dans le cadre du Secteur de l'administration et du management pourrait améliorer la cohérence de la surveillance, rationaliser les processus et renforcer le modèle des trois lignes. De plus, ce réalignement améliorerait la coordination entre le Siège et les bureaux hors Siège, réduirait la fragmentation et permettrait aux contrôles internes d'être des outils de gouvernance axés non plus sur la conformité, mais sur la performance et la prise en compte des risques.

276. L'UNESCO devrait renoncer au contrôle fragmenté et à la conformité réactive et appliquer un modèle de contrôle unifié et tenant compte des risques qui permette de renforcer l'application du principe de responsabilité, les capacités des bureaux hors Siège et la résilience stratégique. **Pour renforcer les contrôles internes et les faire systématiquement appliquer, l'Inspecteur invite l'UNESCO à institutionnaliser une boîte à outils centralisée contenant des modèles normalisés de registre des risques, de matrice de délégation et de tableau de bord de suivi. Les coordonnateurs administratifs devraient être clairement alignés sur la fonction du Secteur de l'administration et du management pour renforcer la cohérence et le modèle des trois lignes. Il faudrait soutenir les capacités des bureaux hors Siège en mettant en place des plateformes administratives régionales mettant des moyens de surveillance et d'appui à la disposition des bureaux plus petits ou à risque. La formation du personnel hors Siège et des administrateurs devrait être améliorée et axée sur les principes du contrôle interne et les outils de contrôle de la conformité avec les réglementations numériques.**

277. **Un mécanisme de suivi régulier dirigé par le Siège, appuyé par le système de gestion de la résilience institutionnelle et les auto-évaluations annuelles des contrôles, devrait suivre le respect des règles dans tous les bureaux. Toute modification apportée aux contrôles financiers, concernant en particulier la séparation des fonctions, devrait être précédée d'une évaluation formelle des risques à soumettre aux organes de surveillance. Il faudrait institutionnaliser un double rattachement hiérarchique pour les administrateurs sectoriels, qui seraient reliés fonctionnellement au Secteur de l'administration et du management et opérationnellement aux Sous-Directeurs généraux sectoriels. Enfin, il s'agirait de maintenir la cohérence entre le Manuel administratif et le Manuel des ressources humaines en synchronisant les mises à jour et d'intégrer la conformité avec l'application du principe de responsabilité dans les évaluations de la performance afin de renforcer l'appropriation du processus à tous les niveaux.**

C. Surveillance

La fonction d'évaluation a progressé à l'UNESCO, mais une utilisation limitée des constatations, une intégration insuffisante dans la gestion axée sur les résultats et des décalages dus à la décentralisation en réduisent l'impact stratégique.

278. La politique d'évaluation 2022-2029 adoptée par l'UNESCO est alignée sur les normes du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation et sur le Programme de développement durable à l'horizon 2030. Elle s'appuie sur l'examen par les pairs de la fonction d'évaluation à l'UNESCO réalisé en 2019 et met en évidence la décentralisation de l'évaluation, un nouvel examen par les pairs devant être achevé en octobre 2025.

279. Le Bureau de l'évaluation a adopté des indicateurs clés de performance de l'évaluation pour orienter la performance tant institutionnelle que décentralisée⁷⁸. La couverture s'est sensiblement améliorée, s'agissant notamment des évaluations des travaux normatifs et de l'intégration des marqueurs d'évaluation dans Core Manager, bien que le système soit encore peu utilisé par le personnel en raison de difficultés d'utilisation du logiciel.

280. L'infrastructure de l'évaluation à l'UNESCO a été renforcée en 2024 grâce à l'entrée en fonctions de cinq associés régionaux en évaluation, recrutés par la voie du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation et du programme des évaluateurs émergents. Ces associés régionaux améliorent l'appui technique, s'occupent de renforcer les capacités en matière d'évaluations décentralisées et consolident le réseau de coordonnateurs des questions d'évaluation mis en place en 2016. Par ailleurs, ces associés facilitent le partage des connaissances, la synthèse et la cohérence méthodologique dans l'ensemble du réseau, faisant ainsi progresser l'institutionnalisation de l'appui aux évaluations décentralisées.

281. Un pôle de connaissances en matière d'évaluation, comprenant des manuels, des modèles et des outils, a amélioré la cohérence méthodologique, tandis que des mécanismes d'assurance de la qualité assurent l'examen indépendant des évaluations institutionnelles et décentralisées. De plus, le nombre de rapports annuels de synthèse a augmenté, passant de 26 à 52 évaluations synthétisées entre 2023 et 2024, directement incorporées dans les rapports de mise en œuvre C/5 et aidant à acquitter l'obligation de rendre compte au Conseil exécutif.

282. La règle des 3 % du budget d'un projet consacrés à l'évaluation – budget ordinaire et ressources extrabudgétaires confondus – est de plus en plus souvent appliquée, quoique de façon inégale, s'agissant en particulier des grands projets pour lesquels les 3 % peuvent être excessifs ou des petits projets pour lesquels ils ne sont pas systématiquement alloués. Le fonds de 1 % pour les évaluations transversales n'est pas encore systématiquement suivi ni mutualisé.

283. En dépit de ces progrès, la mise en œuvre de la culture d'évaluation et d'apprentissage laisse encore à désirer. Les conclusions des évaluations ne sont pas exploitées de manière cohérente pour guider la conception des programmes, l'allocation des ressources ou la définition des grandes orientations. Les responsables de projets continuent de piloter l'essentiel des évaluations décentralisées, créant ainsi des conflits d'intérêts potentiels, tandis que les associés régionaux en évaluation gèrent certaines évaluations (généralement plus importantes ou plus complexes).

284. D'autre part, le taux de rotation élevé parmi les coordonnateurs des questions d'évaluation affaiblit la mémoire institutionnelle et le suivi, bien que l'on attende des associés régionaux en évaluation qu'ils contribuent à atténuer ce défi. Les réponses de l'administration et les plans d'action ne sont pas systématiquement exploités pour les évaluations décentralisées, et le partage des enseignements tirés entre secteurs et bureaux reste limité. De plus, les évaluations décentralisées ne sont pas accessibles au public, n'étant visibles que sur l'intranet en raison de problèmes de capacité. La transparence et le partage mondial des connaissances en pâtissent.

285. D'un point de vue culturel, une mentalité axée sur les résultats et l'apprentissage est encore en développement au sein de l'Organisation. L'évaluation continue d'être considérée non pas comme un outil d'apprentissage et de gestion stratégique, mais comme une formalité.

286. D'autre part, la fragmentation structurelle entre les secteurs nuit à la cohérence de l'évaluation. La prolifération des programmes sectoriels et le chevauchement des mandats vident d'une bonne partie de sa substance l'obligation de rendre compte des résultats, tandis que la configuration du réseau de bureaux hors Siège tient à une

⁷⁸ Les évaluations décentralisées sont des évaluations qui sont commanditées et pilotées non pas par le bureau de l'évaluation d'une entité, mais par les secteurs, bureaux de pays ou services chargés de programmes au sein de celle-ci.

orientation plus politique que stratégique, ce qui réduit les moyens dont dispose l'Organisation pour garantir une couverture et une capacité d'évaluation suffisantes là où elles sont le plus nécessaires.

287. Pour réaliser pleinement le potentiel de l'évaluation en tant que levier d'apprentissage et d'application du principe de responsabilité, l'Organisation devrait consolider ses mécanismes, renforcer les capacités au niveau des bureaux hors Siège et des secteurs, et veiller à ce que les données factuelles tirées d'évaluations servent systématiquement de base à la prise de décision.

288. Afin de renforcer l'évaluation et la gestion axée sur les résultats, l'Inspecteur propose d'institutionnaliser les indicateurs transversaux au niveau des résultats dans les cadres de gestion axés sur les résultats et de les relier directement à la conception et au suivi des évaluations et aux rapports établis au sujet de celles-ci. La règle des 3 % du budget d'un projet consacrés à l'évaluation et le fonds de 1 % pour les évaluations transversales ⁷⁹ devraient être systématiquement mis en œuvre, dans un contexte de transparence d'informations dimensionnées en fonction de la taille des projets. Les associés régionaux en évaluation devraient jouer un rôle formalisé dans les domaines de l'assurance de la qualité et de l'apprentissage entre pairs à des fins de cohérence méthodologique. Les évaluations décentralisées ou leurs résumés devraient être publiés en ligne pour renforcer la transparence et le partage des connaissances. Les conclusions des évaluations devraient guider l'allocation des ressources et les révisions du programme C/5, tandis que la formation devrait être élargie dans le cadre de dispositifs de formation hybrides et de formations sur le terrain. Enfin, il est essentiel d'instaurer un dialogue régulier entre les équipes responsables de l'évaluation, des programmes et de la gestion axée sur les résultats afin d'intégrer les données dans la prise de décisions stratégiques et opérationnelles, favorisant ainsi une culture de l'apprentissage et du respect du principe de responsabilité.

La Division des services de contrôle interne de l'UNESCO a amélioré la qualité de l'audit, mais le manque de ressources empêche de couvrir en temps voulu l'intégralité des opérations du Siège et hors Siège en fonction des risques associés.

289. La Division des services de contrôle interne a continué de renforcer sa fonction d'audit en élargissant la portée de l'audit et en fournissant à toute l'Organisation davantage d'assurances stratégiques et fondées sur des données factuelles. Pour suivre l'état d'application des recommandations issues des audits internes, l'UNESCO utilise TeamMate ⁸⁰ et réalise un suivi périodique en novembre et mai. L'état d'application des recommandations considérées comme non appliquées (mesures décidées par l'administration pour donner suite aux recommandations) est présenté au Comité consultatif de surveillance (trois fois par an) et l'UNESCO rend compte également de l'état d'application une fois par an au Conseil exécutif (session de printemps). L'UNESCO signale au Groupe de coordination des projets les recommandations portant sur des risques élevés qui sont classées parce que

⁷⁹ Le fonds transversal de 1 % désigne la disposition budgétaire interne selon laquelle jusqu'à 1 % de certaines ressources programmatiques ou extrabudgétaires est réservé pour soutenir des priorités et fonctions institutionnelles transversales, telles que la coordination, le partage des connaissances, les initiatives à l'échelle de l'Organisation ou encore les activités de surveillance institutionnelle bénéficiant à plusieurs secteurs. Ce mécanisme vise à garantir que les priorités transversales, comme l'égalité des genres, l'Afrique, la gestion axée sur les résultats, l'évaluation et la transformation numérique, bénéficient d'un soutien prévisible dans l'ensemble des domaines de programme, au lieu de dépendre uniquement d'allocations propres à chaque secteur.

⁸⁰ TeamMate est le logiciel de gestion d'audit utilisé par la Division des services de contrôle interne pour prendre en charge l'ensemble du cycle de vie de l'audit, notamment en assurant la gestion d'un référentiel centralisé pour les éléments réunis et les recommandations formulées à l'occasion des audits.

l'administration accepte le risque de ne pas les appliquer, et en informe ensuite le Comité consultatif de surveillance et le Conseil exécutif.

290. La portée de l'audit s'est améliorée, en allant au-delà de la gestion financière et de la conformité aux normes pour englober un large éventail de domaines stratégiques et opérationnels. Outre les audits de grande envergure auxquels elle a procédé dans le réseau de bureaux hors Siège (y compris les institutions de catégorie I), la Division des services de contrôle interne a examiné les domaines critiques tels que les technologies de l'information et donné des avis sur la gouvernance des données et la gestion des données. Des audits de performance ont également été réalisés dans des domaines de programme clés, notamment le Centre du patrimoine mondial, le Secteur des sciences exactes et naturelles et le Secteur de la communication et de l'information, ainsi que pour le cadre budgétaire intégré et plusieurs processus en lien avec les ressources humaines (par exemple le recrutement et la planification des effectifs). La Division des services de contrôle interne reste chargée d'auditer tous les bureaux hors Siège dans le cadre d'un cycle de cinq ans, tout en continuant d'élargir son champ d'action pour exercer sa fonction d'assurance stratégique et fournir des indications sur la performance dans toute l'Organisation.

291. Toutefois, les effectifs et ressources actuels⁸¹ sont insuffisants pour honorer pleinement cet engagement. En dépit du manque de ressources, la Division des services de contrôle interne poursuit la mise en œuvre de son plan d'audit et a fait état dans son rapport annuel de l'existence de brèches dans la couverture de l'assurance en ce qui concerne les audits institutionnels, en soulignant la nécessité d'augmenter les capacités et la flexibilité pour garantir une couverture intégrale. Le manque de ressources disponibles pour les audits institutionnels et ceux des bureaux de pays réduit la capacité de la Division d'exercer en temps utile sa fonction d'assurance et de suivi des recommandations (malgré l'existence d'un mécanisme de signalement des recommandations concernant les projets à haut risque au Groupe de coordination du Programme), compte tenu en particulier de la poursuite de la décentralisation opérationnelle et de la multiplication des projets extrabudgétaires. Si rien n'est fait, ces pressions pourraient ralentir la transition de l'Organisation vers une surveillance tenant compte des risques et une responsabilité stratégique. **Pour combler les lacunes constatées, l'Inspecteur invite l'UNESCO à renforcer les capacités d'audit de la Division des services de contrôle interne en procédant à une analyse du déficit de ressources et en élargissant la couverture aux opérations extrabudgétaires et décentralisées.**

Le processus d'investigation de l'UNESCO est conforme à la procédure et se professionnalise.

292. Le Bureau d'investigation de l'UNESCO, qui relève de la Division des services de contrôle interne, a fait ces dernières années des progrès mesurables en matière de renforcement de son cadre opérationnel et procédural. Il dispose actuellement d'un enquêteur à plein temps, de deux consultants et d'un stagiaire, depuis qu'en septembre 2024 une augmentation de ses capacités est venue remédier à une diminution des ressources à sa disposition. L'équipe reste petite, mais le Bureau indique que sa composition actuelle lui permet de faire face à la charge de travail.

293. Chaque cas d'investigation fait l'objet d'une étude de faisabilité de 30 jours faisant intervenir plusieurs parties prenantes, avant que le Directeur de la Division des services de contrôle interne ne décide en dernier ressort d'ouvrir une enquête ou de classer le dossier. Ce processus est bien documenté et transparent. Lorsqu'une enquête est ouverte, l'équipe d'investigation fait respecter la confidentialité afin de protéger les parties et les témoins contre toute atteinte à leur réputation et d'éventuelles représailles.

⁸¹ Au moment où la présente étude a été réalisée, la fonction d'audit de la Division des services de contrôle interne comprenait un poste P-5, quatre postes P-4, deux postes P-3 et deux postes P-2.

294. L'adoption par l'Organisation des lignes directrices en matière d'enquête en 2024 a davantage formalisé les procédures, en apportant des améliorations telles que la possibilité de transcrire les enquêtes et une harmonisation plus explicite avec les politiques de lutte contre le harcèlement et les représailles.

295. Le processus d'enquête est conforme aux procédures énoncées dans le Manuel administratif et les lignes directrices de la Division des services de contrôle interne. Elles précisent les délais d'achèvement, qui sont de quatre mois pour les cas concernant le Siège et de six mois pour les enquêtes à mener dans les bureaux hors Siège, délais qui peuvent être prolongés sur demande dûment justifiée. Il n'existe pas de mécanisme formel de suivi de la durée des enquêtes, mais les enquêteurs indiquent que cette durée est contrôlée au niveau de chaque cas grâce à un suivi et à un contrôle de gestion internes, la plupart des enquêtes étant achevées dans des délais indicatifs compris entre trois et six mois.

296. Bien que récemment renforcée, la capacité d'investigation reste modeste compte tenu de la complexité et du caractère sensible des allégations de faute, notamment en cas de harcèlement, de fraude et d'abus d'autorité. L'absence de suivi systématique de la performance, la faible capacité d'analyse des données dans le cadre du système de gestion des dossiers et le recours excessif aux consultants à court terme limitent la mémoire institutionnelle et l'apprentissage à long terme.

297. Lors des entretiens menés auprès du personnel, il a été souligné que, pour rétablir la confiance dans la fonction d'investigation, il s'imposait de mettre en place un processus de sanctions disciplinaires transparent, cohérent et proportionné (ce qui ne relève pas de la fonction d'investigation) de façon que les résultats des enquêtes entraînent des conséquences crédibles et équitables.

298. L'Inspecteur relève que, si le processus d'investigation est bien conforme à la procédure, sa durabilité pourrait être encore renforcée à l'aide de ressources supplémentaires. L'UNESCO pourrait envisager de renforcer la rétention des connaissances au sein du Bureau d'investigation et d'améliorer les boucles de rétroaction institutionnelles, sans modifier la séparation entre la prise de décision en matière d'enquête et de sanctions disciplinaires.

Le Comité consultatif de surveillance a amélioré la surveillance à l'UNESCO.

299. Le Comité consultatif de surveillance occupe toujours une place centrale dans le renforcement de la culture de l'application du principe de responsabilité, de la transparence et de la gouvernance, en donnant des avis indépendants au Directeur général et au Conseil exécutif. Depuis 2021, le statut et l'indépendance du Comité ont été renforcés : au lieu d'être annexés aux rapports annuels de la Division des services de contrôle interne, ses rapports annuels sont désormais présentés directement au Conseil en tant que documents indépendants. Grâce à cette réforme, le Comité a gagné en visibilité et le Conseil est mieux à même de surveiller la gouvernance. On relève une bonne conformité du Comité avec les normes de bonnes pratiques du CCI – en particulier le fait qu'il rend directement compte au Conseil exécutif, le statut juridiquement protégé de ses membres et le dialogue privé qu'il engage fréquemment avec le président –, mais la procédure de nomination continue de relever en partie de l'administration (par lettres d'engagement direct signées par le Directeur général) et le recours à des services fournis à titre gracieux limite l'élargissement de l'accessibilité et de la durabilité de la surveillance indépendante⁸².

300. Le Comité consultatif de surveillance collabore avec la Division des services de contrôle interne en veillant à ce que les avis qu'il donne se traduisent par une amélioration concrète de la performance opérationnelle. Au nombre des succès

⁸² Voir Corps commun d'inspection, *Les comités d'audit et de contrôle des entités des Nations Unies* (JIU/REP/2019/6) et Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, *Révision du mandat du Comité consultatif de surveillance* (43 C/29, sept. 2025).

remarquables qu'il a obtenus, on peut citer la mise en œuvre de ses avis sur les réformes de la gestion financière, telles que la séparation des fonctions financière et budgétaire, et l'amélioration de la suite donnée aux audits. Le fait qu'il rende directement compte au Conseil exécutif, sa coopération régulière avec les départements opérationnels et l'appui efficace du secrétariat du Comité ont permis d'améliorer la transparence et la sensibilisation aux questions liées à la surveillance dans toute l'Organisation.

301. Le partage de l'information entre l'administration, la Division des services de contrôle interne et le Comité consultatif de surveillance est généralement constructif; toutefois, le Comité a indiqué que son secrétariat disposait de moyens limités et que les documents ne lui étaient pas transmis suffisamment à l'avance, ce qui ne lui permettait guère d'adopter un mode de fonctionnement pleinement anticipatif. Étant donné qu'il travaille à distance et à titre gracieux, ces difficultés limitent sa capacité de fournir des avis en temps utile et de signaler de nouveaux risques, en particulier dans les domaines de la réforme des bureaux hors Siège, de l'application du principe de responsabilité et de la gestion des risques.

302. De plus, l'application des recommandations du Comité est inégale et retardée dans des domaines clés, notamment le processus de réforme dans les bureaux hors Siège, la mise en œuvre du cadre d'obligation redditionnelle, la gestion des risques et la mise en place des mécanismes d'appui comme UNESCORE, l'assurance maladie après la cessation de service et la fonction d'ombudsman.

303. Enfin, le Comité a souligné qu'une bonne surveillance repose sur la confiance et la transparence de l'information. L'administration devrait, afin de maximiser l'impact des recommandations du Comité, adopter une approche proactive pour la fourniture en temps voulu d'informations complètes, associée à un mécanisme de suivi systématique des recommandations acceptées. **Pour renforcer la surveillance et l'application du principe de responsabilité, l'Inspecteur invite l'UNESCO à mettre en place des protocoles formels de partage en temps utile avec le Comité consultatif de surveillance de tous les documents dont il a besoin, notamment en lui donnant rapidement accès aux données stratégiques et financières. Le système existant de suivi des recommandations devrait être réactivé et actualisé par toutes les parties (le Comité consultatif de surveillance, la Division des services de contrôle interne et l'administration) afin de suivre les progrès accomplis et de garantir l'application des recommandations. Il conviendrait également de veiller en priorité à accélérer la mise en œuvre des recommandations du Comité en attente d'application, s'agissant en particulier de la gestion des risques, de l'application du principe de responsabilité, de la réforme des bureaux hors Siège et de la justice interne⁸³.**

X. Les partenariats et le double rattachement hiérarchique dans le système des coordonnateurs résidents

A. Partenariats stratégiques

La surveillance centralisée et la gouvernance cohérente font défaut au réseau de partenariats stratégiques et de partenaires d'exécution en croissance rapide de l'Organisation.

304. On constate depuis quelques années un net élargissement des partenariats de l'Organisation, porté par une stratégie officielle tendant à diversifier son réseau de partenaires, à améliorer la qualité et les résultats, à promouvoir la cocréation et l'innovation, à renforcer la collaboration et la visibilité des partenaires, et à améliorer

⁸³ Voir Conférence générale de l'UNESCO 43 C/29 et résolution 81. Conformément à la révision du mandat du Comité consultatif de surveillance approuvée par la Conférence générale, le Comité formulera, à compter de 2026, des avis consultatifs (« avis ») et non des « recommandations » formelles.

les systèmes et capacités internes. Ces cinq objectifs stratégiques, énoncés dans la Stratégie de l'UNESCO pour les partenariats pour 2026-2029, constituent le cadre général de la collaboration et de la mobilisation des ressources à travers toute l'Organisation.

305. Conformément à cette stratégie, les partenariats stratégiques (axés sur la mobilisation de ressources financières et non financières, la visibilité, l'innovation et l'influence) et les partenaires d'exécution (pour l'exécution des programmes) ont des cadres complémentaires mais distincts. Cette stratégie prévoit des dialogues structurés annuels sur le financement, l'incorporation de la communication d'informations sur les partenariats dans le rapport sur l'exécution C/5 et le rapport sur les résultats stratégiques, et l'amélioration du suivi des contributions non financières, ainsi que la clarification de la diligence raisonnable, des normes déontologiques et des critères d'exclusion appliqués à tous les types de partenaires. Ces mesures reflètent la transition opérée dans l'ensemble du système vers des partenariats axés sur les résultats et bénéficiant à toutes les parties, tout en renforçant la gestion du risque et les garanties.

306. D'un autre côté, il convient d'améliorer encore l'application cohérente à l'échelle de l'Organisation des processus de gouvernance. Les informations communiquées en retour par les parties prenantes et les évaluations internes montrent qu'il est possible de clarifier les attributions, de rationaliser les procédures, de regrouper les offres de partenariat en portefeuilles évolutifs alignés sur le document C/5 et de renforcer les capacités des systèmes de données et du personnel au Siège et dans les bureaux hors Siège. Il importe de noter que, si la communication d'informations existe bien, l'UNESCO aurait intérêt à harmoniser son cadre d'obligation redditionnelle de façon à établir un lien systématique entre la vérification, la gestion, l'évaluation de la performance et la mesure des résultats des partenaires pour tous les types de partenariat (financiers et non financiers), ce qui améliorerait la comparabilité, l'apprentissage et la surveillance basée sur des données factuelles au-delà de l'information financière.

307. L'UNESCO a déjà mis en place plusieurs mesures de facilitation (par exemple un portail interne sur les partenariats, des instructions permanentes évolutives, des modèles et boîtes à outils, et un renforcement des capacités), mais les directives et les bases de données sont en cours de mise à jour. La poursuite des investissements dans les renseignements concernant les partenaires, les protocoles d'approbation normalisés et un système intégré de suivi de la collaboration avec les partenaires permettra d'améliorer la cohérence et l'accessibilité de la gestion des partenariats dans tous les secteurs et lieux d'affectation.

308. Si le Directeur général assure avec compétence la représentation de l'UNESCO et instaure des collaborations stratégiques, certains États membres ont exprimé des préoccupations au sujet de la valeur perçue de certains partenariats. En particulier, les parties prenantes constatent que certaines collaborations ont une grande visibilité et sont très symboliques, mais n'affichent pas systématiquement des effets mesurables sur les programmes ou un retour sur investissement. Pour apaiser ces préoccupations, l'UNESCO devrait compléter ses mesures de transparence par des preuves plus solides des résultats obtenus, en veillant à ce que les partenariats soient non seulement bien gérés, mais aussi clairement liés à des résultats concrets qui favorisent l'accomplissement de la mission de l'Organisation. L'absence d'un mécanisme unique de documentation et d'évaluation des partenariats fait courir un risque de mauvaise allocation des ressources, de doubles emplois et d'un mauvais alignement sur les priorités normatives de l'Organisation.

309. Consciente de ces difficultés, l'UNESCO a engagé plusieurs réformes visant à améliorer la gouvernance des partenariats. La stratégie globale pour les partenariats que le Conseil exécutif a adoptée en 2019 a défini les jalons d'une approche plus structurée du processus de partenariat. Elle a mis en exergue l'alignement avec la mission de l'UNESCO, la transparence de la prise de décision et la nécessité

d'indicateurs de performance qui permettent d'évaluer les résultats des partenariats⁸⁴. De plus, l'UNESCO a mis à jour ses directives concernant les partenariats avec les organisations non gouvernementales, ce qui renforce l'importance de la participation de la société civile et clarifie les attributions⁸⁵.

310. L'UNESCO a bien mis en place plusieurs mécanismes de promotion de la transparence – comme le Portail de données, qui fournit des informations régulièrement mises à jour sur les partenariats financiers, la communication publique sur le site Web de l'UNESCO d'informations sur les partenariats, et le Guide sur la mobilisation des ressources, disponible en ligne –, mais il ressort d'études récentes et d'informations communiquées en retour par les parties prenantes que de nouvelles améliorations pourraient renforcer la cohérence et l'accessibilité. En particulier, l'absence d'un guide opérationnel unique traduisant les principes stratégiques en procédures normalisées à l'intention du personnel et des États membres, combinée à une application inégale des processus de gouvernance dans tous les secteurs, continue de poser des difficultés. Les outils opérationnels clés, comme les protocoles d'approbation harmonisés et une base de données pleinement intégrée sur les partenariats, restent sous-développés. En comblant ces lacunes, on pourrait améliorer la surveillance par les États membres, renforcer la confiance dans la prise de décision et rendre l'Organisation mieux à même d'évaluer l'impact global de ses partenariats.

311. Pour faire en sorte que les partenariats soient stratégiques, constructifs et transparents, l'Inspecteur recommande que l'UNESCO étudie les possibilités de faire progresser la transparence concernant les partenariats, notamment en améliorant les outils de communication de données existants à compléter par de brefs résumés sur les résultats ou l'impact des principaux partenariats, et en envisageant de créer une base de données ou un registre centralisé où seraient consignés le nom des partenaires et les objectifs, la durée et la portée géographique des partenariats.

312. En appliquant ces réformes, l'UNESCO peut garantir que ses partenariats sont constructifs, stratégiquement alignés et globalement compris par les parties prenantes, renforçant ainsi son impact et sa crédibilité à l'échelle mondiale.

La fonction de partenariat de l'UNESCO continue de pâtir d'un mauvais alignement structurel et d'un manque de ressources, qui en limitent la cohérence et l'impact en matière de mobilisation des ressources et de gestion des alliances mondiales.

313. Le modèle financier de l'Organisation a évolué. Les contributions volontaires étant désormais primordiales pour la viabilité de ses opérations, les partenariats sont devenus une fonction stratégique : ils ne sont plus un service d'appui, mais l'un des principaux moteurs de mise en œuvre, de visibilité et d'influence. Or, sur le plan structurel, la Division des partenariats continue de relever du Bureau de la planification stratégique, ce qui ne correspond plus à la nature ou aux exigences de son activité. L'absence d'un coordonnateur principal, tel qu'un Sous-Directeur général aux partenariats, a également été reconnue comme une lacune majeure. Dans la structure actuelle, les partenariats occupent un rang inférieur dans la hiérarchie et ne disposent pas du poids politique ou diplomatique nécessaire pour coopérer efficacement avec les donateurs et parties prenantes mondiaux.

314. Le mandat du Bureau de la planification stratégique est tourné vers l'intérieur : il garantit la cohérence programmatique, élabore la stratégie à moyen terme (C/4) et coordonne le budget-programme (C/5). L'accent est mis sur l'alignement des priorités internes. La Division des partenariats, elle, exerce son activité à l'extérieur en collaborant avec les donateurs, en négociant des accords pluriannuels, en mobilisant

⁸⁴ Voir le document 206 EX/14, Stratégie globale pour les partenariats.

⁸⁵ Les directives définissent les attributions, les attentes et les procédures de collaboration, renforçant l'importance de la participation de la société civile à l'activité de l'UNESCO.

des ressources et en instaurant des alliances stratégiques. Ce ne sont pas là des fonctions de planification : elles sont diplomatiques, politiques et axées sur le marché. La structure actuelle crée un défaut d'alignement qui empêche la Division d'agir avec toute l'agilité, la visibilité et l'autorité requises au vu de la concurrence qui existe actuellement entre sources de financement.

315. De surcroît, l'avantage théorique de l'alignement des partenariats sur le cadre de résultats du C/5 ne s'est pas matérialisé. Les indicateurs du C/5 conservent un caractère essentiellement procédural et ne rendent pas compte de l'impact transformateur que recherchent les donateurs. Cela affaiblit tant la collecte de fonds que la manière dont il est rendu compte des résultats. En l'absence d'une vision convaincante du changement auquel les partenariats peuvent conduire, l'UNESCO peine à se positionner comme un investissement à fort rendement.

316. La fragmentation des fonctions de partenariat à travers l'Organisation complique le problème. Les points d'entrée sont dispersés entre les secteurs (Secteur de la priorité Afrique et des relations extérieures, Secteur de l'éducation), les services administratifs et la Division des services financiers, ce qui entraîne une mobilisation à géométrie variable, des messages vidés d'une bonne partie de leur substance et la difficulté de définir les responsabilités hiérarchiques en la matière. Les réseaux de la société civile, les institutions de catégorie 2 et les partenariats des entités des Nations Unies sont gérés de manière isolée, en dépit de leur pertinence transversale. Cette dispersion nuit à la cohérence et limite la capacité de l'Organisation de présenter au monde extérieur un visage homogène et stratégique.

317. Sur le plan interne, l'action de la Division des partenariats est également limitée par son orientation fonctionnelle. Quelque 80 % des membres du personnel se concentrent sur des tâches administratives, la rédaction de mémorandums d'accord, la conformité et l'accréditation, et non sur l'instauration de relations stratégiques, la cocréation ou la mobilisation de ressources à long terme. La Division s'emploie activement à appliquer un modèle de gestion des relations partenariales, mais cette transformation suppose un appui structurel, un changement de culture et le soutien de la direction.

318. Le décalage qui existe entre les partenariats et les communications affaiblit encore davantage la collaboration de l'Organisation avec l'extérieur. Ces fonctions, qui sont cruciales pour la visibilité, la mobilisation et la confiance des donateurs, sont séparées, ce qui limite la concordance des discours et diminue la capacité de l'Organisation de projeter une image de marque cohérente. Dans d'autres entités des Nations Unies, ces fonctions sont intégrées pour garantir l'uniformité des messages et l'alignement stratégique.

319. Afin d'améliorer la coordination interne, l'UNESCO a lancé des dialogues stratégiques pour que tous les secteurs soient associés à la planification mixte avec les donateurs et les institutions financières internationales. Elle a ainsi pu promouvoir une coopération globale avec des partenaires tels que la FAO et l'OMS en créant des possibilités de financement conjoint et des synergies opérationnelles. Toutefois, pour appliquer cette approche sur une plus grande échelle, l'Organisation devrait optimiser ses capacités structurelles et confirmer un modèle institutionnel de gouvernance des partenariats.

320. Le regroupement de la Division des partenariats avec le Secteur de la priorité Afrique et des relations extérieures favoriserait la synergie entre ces fonctions en rendant possibles des campagnes intégrées, la sensibilisation conjointe et la représentation unifiée. Ces fonctions se trouvent dans le secteur en question, qui est mieux équipé pour appuyer le mandat de la Division et renforcer son rôle stratégique. Plusieurs hauts responsables interrogés dans le cadre de la présente étude ont appuyé le repositionnement de la Division dans le Secteur de la priorité Afrique et des relations extérieures, certains d'entre eux préconisant, au vu de son importance stratégique, de la rattacher directement au Cabinet du Directeur général. La Division des services de contrôle interne a, dans son audit de la stratégie de partenariat de

l'UNESCO, souligné explicitement la nécessité de réexaminer le placement de la Division des partenariats dans l'organigramme hiérarchique⁸⁶.

321. Le repositionnement dans le Secteur de la priorité Afrique et des relations extérieures de la Division des partenariats, qui relèverait directement du Sous-Directeur général, permettrait d'en exploiter tout le potentiel. Il améliorerait la cohérence institutionnelle, renforcerait la confiance des donateurs et ferait savoir aux parties prenantes que pour l'UNESCO, les partenariats ne sont pas des arrangements d'importance secondaire, mais sont au cœur de sa mission et de son dispositif de prestation. L'introduction de ce changement d'ici à 2027 garantirait qu'au début du prochain cycle stratégique à moyen terme, l'UNESCO disposerait d'une fonction de partenariat qui serait stratégiquement positionnée, diplomatiquement autonome et institutionnellement soutenue pour répondre aux exigences d'un contexte financier dynamique.

322. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait renforcer l'efficacité et l'impact de la fonction de partenariat de l'Organisation.

Recommandation 13

Afin de tirer pleinement parti de la valeur stratégique des partenariats pour assurer la pérennité de la mission de l'Organisation et amplifier son impact dans le monde, le Directeur général devrait, au plus tard à la fin de 2027, repositionner la Division des partenariats et les relations extérieures dans la même structure, qui relèverait directement du Sous-Directeur général ou du Directeur général adjoint.

323. L'effectif de la fonction de partenariat de l'Organisation reste insuffisant : il est de 31 personnes pour la Division centrale des partenariats, dotation très inférieure à celle d'entités des Nations Unies comparables, comme l'UNICEF ou ONU-Femmes. Parallèlement, le personnel chargé des partenariats au niveau des secteurs mène ses activités de manière indépendante sans avoir à en rendre compte formellement à la Division. Cette fragmentation est une source d'activités redondantes et d'inefficacité, et entraîne une perte de cohérence institutionnelle.

324. Afin de maximiser la valeur stratégique des partenariats, l'Inspecteur propose de regrouper les coordonnateurs chargés des partenariats dans les différents secteurs au sein de la Division des partenariats et d'adopter un modèle hybride de communication d'informations pour trouver un compromis entre la coordination institutionnelle et la réactivité sectorielle. Les communications, la sensibilisation et la mobilisation de ressources auprès des donateurs devraient être intégrées dans une fonction extérieure unifiée, en définissant clairement les attributions des différents secteurs et unités centrales. Le développement de l'influence de l'UNESCO à travers le monde implique un renforcement des

⁸⁶ Voir IOS/AUD/2023/03 : la Division des services de contrôle interne a considéré que la gestion des partenariats requiert beaucoup de diplomatie et une forte coordination interne entre les secteurs de programme, le Secteur de la priorité Afrique et des relations extérieures et le réseau de bureaux hors Siège. Elle a également considéré que, même si l'organigramme actuel ne pose aucun risque immédiat, les problèmes de coordination persistants pourraient rendre nécessaire de réaliser une étude comparative pour déterminer si le placement de la Division des partenariats est optimal ou si un ajustement structurel ne pourrait pas renforcer l'alignement stratégique et l'efficacité opérationnelle. Après consultation des entités des Nations Unies sœurs (OIT, PAM, PNUD et UNICEF), l'audit a constaté que la fonction de partenariat est généralement colocalisée avec les unités chargées des relations extérieures ou des communications et de la sensibilisation, ce qui rendait évidente l'existence d'un alignement structurel commun à l'ensemble du système des Nations Unies.

capacités stratégiques, de la gestion de la relation avec les partenaires et de la mise en récit de l'impact.

325. L'écosystème de partenaires de l'Organisation ne s'arrête pas, loin de là, à la collaboration financière. Nombre de partenariats sont centrés sur la sensibilisation, l'influence sur les politiques, le développement des capacités et l'échange de connaissances. Toutefois, l'Organisation ne dispose pas d'une méthode qui lui permettrait de mesurer l'impact de ces partenariats non financiers, d'où la difficulté d'évaluer leur valeur ajoutée stratégique ou leur contribution à l'exécution de sa mission. Des efforts sont en cours pour élaborer un cadre d'application du principe de responsabilité et des indicateurs concernant les partenariats de sensibilisation, mais l'absence de paramètres normalisés et de mécanismes de communication de données entrave l'apprentissage institutionnel, la visibilité des résultats et l'obligation de rendre compte des produits obtenus grâce à une collaboration non financière.

326. Pour mieux tirer parti des partenariats non financiers, l'Inspecteur invite l'UNESCO à mettre au point une méthodologie formelle visant à évaluer les résultats et l'impact, s'agissant en particulier de la sensibilisation et de l'influence sur les politiques. Il conviendrait d'intégrer les indicateurs de performance dans les cadres de gestion axée sur les résultats et de communication des données afin de comptabiliser ces contributions en même temps que la coopération financière. Il est essentiel de définir clairement les attributions et de mettre des mécanismes d'application du principe de responsabilité à la disposition du personnel chargé de gérer ces partenariats afin de renforcer l'appropriation et l'alignement stratégique.

B. Double rattachement hiérarchique

Le double rattachement hiérarchique pour les chefs de bureau local manque de cohérence opérationnelle, ce qui se traduit par une planification inadaptée, des évaluations incohérentes et une fragmentation de l'alignement stratégique au sein du système des Nations Unies.

327. Les chefs de bureau local de l'Organisation appliquent un système de double rattachement hiérarchique : ils relèvent formellement du Siège, tout en se coordonnant avec le système des coordonnateurs résidents des Nations Unies au niveau des pays. Cette structure est devenue plus complexe depuis la réforme du système de développement des Nations Unies intervenue en 2019, laquelle a sensiblement élargi les pouvoirs des coordonnateurs résidents en ce qui concerne la direction des équipes de pays des Nations Unies et la facilitation de la collaboration interentités.

328. Les chefs de bureau local continuent de rendre compte en priorité au Siège, mais les coordonnateurs résidents exercent désormais une influence croissante sur ces bureaux, en particulier en ce qui concerne l'alignement du programme, la mobilisation des ressources et la notation des fonctionnaires. Par exemple, les coordonnateurs résidents sont consultés à l'occasion de la notation des chefs de bureau local, et il est de plus en plus souvent tenu compte, dans les évaluations individuelles, des contributions du personnel aux plans-cadres de coopération des Nations Unies pour le développement durable.

329. Cette dualité est prise en compte dans les politiques internes de l'UNESCO et dans le Cadre de gestion et de responsabilité des Nations Unies, qui font ressortir l'importance d'une définition claire des attributions, de la cohérence de la chaîne d'exécution et de l'alignement sur les priorités institutionnelles et interentités. Toutefois, les problèmes opérationnels persistent. On relève souvent un défaut d'alignement des cycles de programmation entre la planification stratégique C/5 de l'UNESCO et les cadres de pays des Nations Unies, ce qui complique la coordination. Qui plus est, le degré d'influence des coordonnateurs résidents dépend souvent du

style de direction de chacun d'entre eux, d'où des pratiques de gouvernance variables et ambiguës.

330. Le double rattachement est généralement cohérent dans la pratique, mais il comporte des risques inhérents. Ce sont par exemple le défaut d'alignement entre les priorités mondiales de l'Organisation et la programmation au niveau des pays, les incohérences des évaluations du personnel et la fragmentation de la prise des décisions stratégiques. Dans certains contextes, l'intégration dans les équipes de pays des Nations Unies s'appuie davantage sur la dynamique interpersonnelle que sur les mécanismes de gouvernance formels, ce qui peut édulcorer le mandat institutionnel de l'Organisation et nuire à la cohérence de la collaboration au niveau des pays.

331. Pour améliorer l'alignement stratégique, l'Inspecteur invite l'UNESCO à renforcer ses directives opérationnelles concernant le double rattachement hiérarchique d'une manière compatible avec les réformes menées à l'échelle du système. Elle devrait le faire en accord étroit avec l'examen du cadre de gestion et de responsabilité auquel procède actuellement l'Office de coordination de la culture et du développement, et qui devrait actualiser les dispositions de ce cadre à l'intention des institutions spécialisées. Plutôt que de mettre en place des arrangements spécifiques à l'UNESCO, ces directives devraient refléter ces normes à venir tout en prenant en charge les problèmes concrets tels que la gestion de la pluralité de lignes hiérarchiques pour les directeurs régionaux coiffant plusieurs pays. Dans ce contexte, l'UNESCO pourrait faire fond sur son cadre de responsabilité actuel et sa mise en œuvre planifiée pour garantir la cohérence. Les mesures clés pourraient consister à créer des indicateurs de performance mixtes qui tiennent compte à la fois des mandats de l'UNESCO et des produits des équipes de pays des Nations Unies, à dispenser aux chefs de bureau local et à leur personnel une formation ciblée à la gestion du double rattachement hiérarchique, et à normaliser les informations communiquées en retour par les coordonnateurs résidents à l'occasion de l'évaluation du personnel afin de renforcer la cohérence et de réduire la subjectivité.

332. En appliquant ces mesures, l'UNESCO peut améliorer la cohérence stratégique de ses opérations sur le terrain, renforcer l'application du principe de responsabilité au niveau institutionnel et garantir la réactivité aux priorités mondiales et à l'échelle des pays, renforçant ainsi son impact dans l'ensemble du système des Nations Unies.

XI. Voie à suivre et opportunités stratégiques

333. L'UNESCO est à la croisée des chemins. Face à l'instabilité mondiale, à un manque de ressources et à l'évolution des attentes des donateurs, l'Organisation doit passer résolument du stade de la réflexion à celui de l'exécution. Sa configuration institutionnelle actuelle, caractérisée par des structures fragmentées, des opérations réactives et une dépendance à l'égard des contributions volontaires, est de moins en moins adaptée aux dimensions des problèmes d'aujourd'hui.

334. L'Inspecteur a formulé des recommandations réalistes pour appuyer la transformation de l'UNESCO en une institution hautement performante, dont l'impact puisse être mesuré et qui puisse fonctionner efficacement et conserver la confiance des États membres et des communautés qu'elle sert. Ces recommandations doivent déboucher sans retard sur des réformes concrètes.

335. L'UNESCO devrait également s'aligner sur le programme de réformes liées à l'Initiative ONU80. À mesure que les autres entités des Nations Unies progressent dans leur transformation structurelle, l'UNESCO risque d'être marginalisée si elle ne s'emploie pas proactivement à définir la trajectoire à imprimer aux réformes qu'elle devra conduire. Le renforcement de la résilience institutionnelle doit devenir un objectif fondamental de ce processus de réforme. L'UNESCO devrait consolider son cadre de gestion des risques pour anticiper les crises, protéger les biens et assurer la continuité des programmes. La planification tenant compte des risques et la budgétisation par scénarios doivent être intégrées dans son style de gestion afin de prévenir tout surengagement et de renforcer la capacité d'adaptation.

336. L'Acte constitutif de l'UNESCO n'est pas simplement un artefact historique; c'est un mandat stratégique visant à faire évoluer les mentalités⁸⁷. Il affirme que les guerres commencent dans l'esprit des hommes et que, par conséquent, c'est là qu'il faut cultiver la paix, le développement et la dignité humaine. Ce principe doit guider le renouveau institutionnel de l'Organisation. Il est tout aussi important de défendre l'intégrité de son cadre de gouvernance. Les mécanismes d'audit, d'enquête et d'application du principe de responsabilité doivent fonctionner de manière pleinement indépendante dans la pratique aussi bien que dans l'esprit des parties prenantes. Des liens hiérarchiques clairement définis, de solides garanties déontologiques et la protection du personnel exerçant des fonctions de surveillance sensibles sont indispensables pour assurer la transparence et la confiance, tant en interne qu'aux yeux des États membres.

337. Dans un monde façonné par des innovations technologiques rapides, le creusement des inégalités et la polarisation croissante, on ne saurait se contenter d'ajustements progressifs. L'UNESCO doit prendre une position en flèche avec conviction, en remettant en question les paradigmes dépassés, en démantelant l'inertie institutionnelle et en intégrant l'innovation, l'inclusion et le dialogue dans l'ensemble de ses activités. Le renouveau de l'UNESCO, organisation fondée sur le savoir, devrait réaffirmer son rôle de chef de file en tant que pôle d'innovation, de prévoyance et d'apprentissage. Une stratégie de transformation numérique cohérente et des systèmes d'information modernes permettront d'améliorer l'efficacité du suivi, de la collaboration et de la mesure de l'impact dans toute l'Organisation.

338. Le moment est venu de réimaginer ce qui est possible : exploiter de nouvelles façons d'apprendre, de collaborer et de résoudre des problèmes, et donner aux

⁸⁷ Le préambule de l'Acte constitutif de l'UNESCO dispose notamment ce qui suit : « 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 ». Il fait de l'UNESCO un acteur unique dans le système international, un acteur qui s'attaque aux causes profondes des conflits en transformant la manière dont les hommes pensent, apprennent et entretiennent des rapports les uns avec les autres. Il affirme qu'une paix et un développement durables exigent plus que des traités et des institutions : ils supposent une prise de conscience.

communautés les moyens d’agir en leur fournissant non seulement des ressources, mais aussi des idées transformatrices. L’Acte constitutif appelle à révolutionner sa pensée. Voilà la règle. Voilà la mission. Et voilà l’héritage que l’UNESCO devrait à présent accepter.

339. Pour aller de l’avant, l’UNESCO devrait se concentrer sur les priorités stratégiques en matière de réforme ci-après :

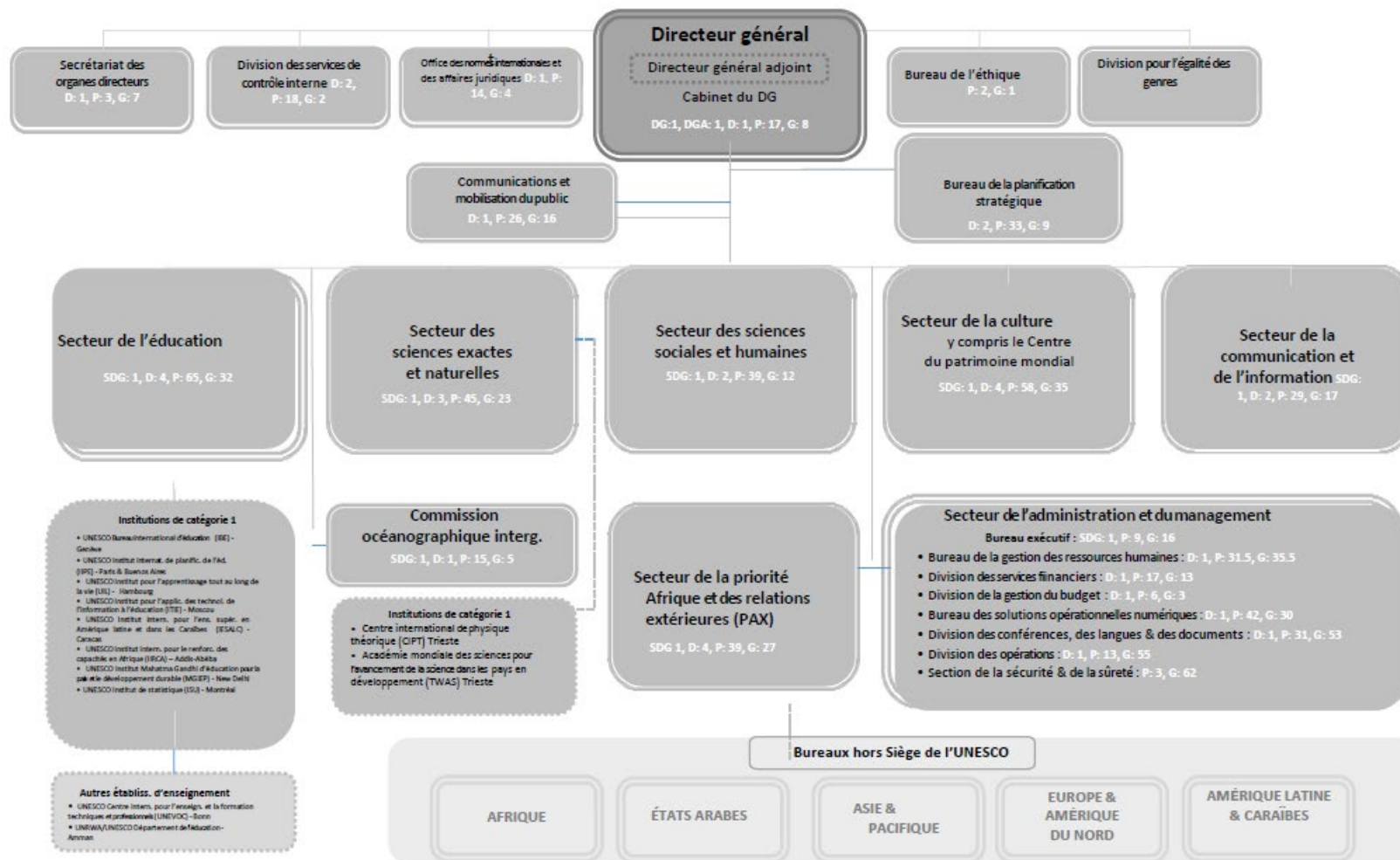
- **Procéder à un examen institutionnel stratégique** : évaluer l’adéquation des structures, modèles de dotation en personnel et mécanismes d’exécution actuels. Déterminer les réformes à engager pour renforcer l’agilité, la cohérence et l’impact.
- **S’impliquer dans les processus de réforme en lien avec l’Initiative ONU80** : participer activement à la réforme conduite à l’échelle du système des Nations Unies. Aligner les pratiques de gouvernance et étudier la possibilité de synergies opérationnelles avec les autres entités des Nations Unies.
- **Définir une feuille de route pour la transformation assortie de délais précis** : élaborer un plan de réformes présentant des jalons, des mécanismes de responsabilisation et une visibilité clairs à tous les niveaux de l’Organisation.
- **Moderniser les modèles de gouvernance et de financement** : réduire la dépendance à l’égard de contributions volontaires imprévisibles. Promouvoir l’intégration de la planification et de la budgétisation axée sur les résultats pour stabiliser les opérations et renforcer l’orientation stratégique.
- **Donner à la direction les moyens de piloter le changement** : mettre les hauts responsables en mesure de porter la réforme et de favoriser une réflexion stratégique sur la mission et le modèle d’exécution de l’Organisation.
- **Institutionnaliser la gestion du changement** : créer une unité chargée spécialement de coordonner les réformes, appuyer la transition du personnel et intégrer le changement dans l’ensemble de l’Organisation.
- **Investir dans les capacités et le moral du personnel** : dispenser une formation ciblée, remédier de façon transparente aux sujets de mécontentement et récompenser la performance sur la base du mérite et des résultats. Cultiver une culture de la collaboration et de l’innovation.
- **Donner la priorité aux programmes présentant un atout particulier** : concentrer les ressources sur les domaines d’expertise avérés de l’Organisation et ceux dans lesquels elle joue un rôle de chef de file normatif. Éliminer progressivement les initiatives à faible impact ou inadaptées.
- **Renforcer la coordination intersectorielle** : promouvoir la planification conjointe, le partage des indicateurs et la publication de rapports intégrés pour réduire la fragmentation et refléter la mission globale de l’Organisation.
- **Collaborer davantage avec les États membres** : consulter régulièrement les États membres pour guider les priorités en matière de réforme et renforcer la transparence et la confiance.
- **Avoir un impact concret sur le terrain** : veiller à ce que les réformes améliorent l’exécution et procurent des avantages mesurables aux communautés.
- **Mieux exprimer et démontrer la véritable valeur ajoutée du « multilatéralisme vécu »** : montrer comment les vastes réseaux de l’Organisation – comme le Réseau des villes créatives, le Réseau mondial des réserves de biosphère et les réseaux des chaires UNESCO – sont particulièrement bien placés pour apporter des avantages concrets aux communautés et aux sociétés.

-
- **Établir un lien entre les mandats normatifs mondiaux et l'appui opérationnel** : mieux montrer comment l'UNESCO permet aux États membres de traduire les normes en une réforme des politiques et en résultats concrets.
 - **Mieux monter son dossier d'investissement** : montrer aux États membres, pour assurer un financement soutenu, qu'ils peuvent retirer des avantages directs au plan national et en matière d'influence morale d'un investissement dans l'UNESCO.

340. En appliquant les recommandations du CCI et en menant ces réformes stratégiques, l'UNESCO peut se repositionner comme une institution résiliente et hautement performante, une institution qui dirige avec intention, produit des résultats utiles et réaffirme sa pertinence dans un monde en rapide évolution. **L'UNESCO devrait dépasser le stade de la gestion du déclin et commencer à donner forme à la transformation.**

Annexe I

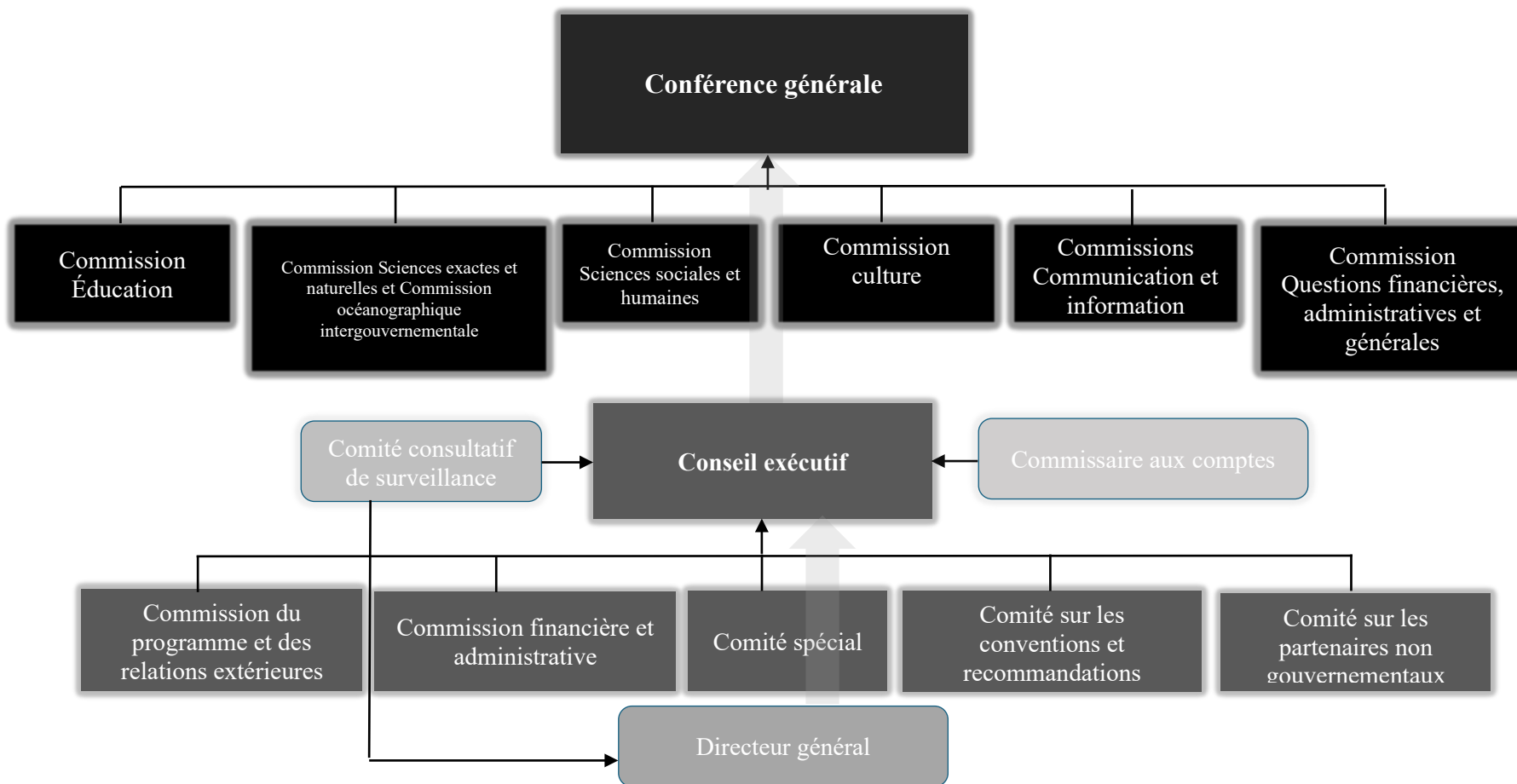
Organigramme (avec le nombre de fonctionnaires par division/bureau, 2025)



Source : Préparé par le CCI, sur la base de l'organigramme de 2025 de l'UNESCO.

Abréviations : SDG, Sous-Directeur général; D, Directeur; DGA, Directeur général adjoint; DG, Directeur général; G, agents des services généraux; P, administrateurs; UNRWA, Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient.

Structure de gouvernance et de surveillance



Source : Préparé par le CCI.

Note : L'UNESCO a précisé qu'il existe une subsidiarité directe à la fois entre le Directeur général et la Conférence générale et entre le Directeur général et le Conseil exécutif.

Annexe III

Informations financières

Tableau 1

Résumé de la ventilation budgétaire par source de financement (en millions de dollars des États-Unis)

Source de financement	2010–2011	2012–2013	2014–2015	2016–2017	2018–2019 ^a	2020–2021	2022–2023	2024–2025
Contributions mises en recouvrement	653,0	653,0	653,0	667,0	595,2	534,6	534,6	685,4
Fonds générateurs de recettes	n/a	n/a	n/a	n/a	40,2	39,2	38,2	57
Compte spécial pour les frais de gestion	n/a	n/a	n/a	n/a	27,2	28,4	41,7	56,1
Contributions volontaires	46,8	540,8	402,4	392,0	600,2	767,6	886	1 089,7
Total	1 115,8	1 193,8	1 055,4	1 059,0	1 262,7	1 369,8	1 500,5	1 888,2

Source : Programme et budget approuvés pour l'exercice biennal considéré (35 C/5, 36 C/5, 37 C/5, 38 C/5, 39 C/5, 40 C/5, 41 C/5 et 42 C/5).

Note : Pour le budget 2024-2025, la part des contributions volontaires du compte spécial pour les frais de gestion est inscrite sous les fonds générateurs de recettes/autres fonds appartenant en propre à l'UNESCO (budget approuvé 42 C/5, annexe I). Les fonds générateurs de recettes/autres fonds appartenant en propre à l'UNESCO sont la somme des chiffres présentés dans le budget approuvé 42 C/5, annexe II b (Fonds générateurs de recettes/autres fonds appartenant en propre à l'UNESCO) et annexe II c (Compte spécial pour les frais de gestion, part des contributions volontaires uniquement). Pour le budget 2022-2023, les contributions volontaires englobent la part des contributions volontaires du compte spécial pour les frais de gestion.

^a Le cadre budgétaire intégré a été introduit à partir de l'exercice biennal 2018-2019, ce qui explique pourquoi il n'a pas été rendu compte de certaines sources de financement (identifiées comme sans objet dans le tableau) lors des exercices biennaux antérieurs.

Tableau 2

Dépenses et taux d'exécution pour le budget intégré 2024-2025 au 31 décembre 2024 (en millions de dollars des États-Unis)

	Budget intégré 2024-2025	Total des dépenses	Taux d'exécution
Cadre budgétaire intégré	1 804	794	44 %
Budget ordinaire	685	317	46 %
Contributions volontaires	1 090	453	42 %
Autres fonds	113	53	47 %
Compensation (transferts de fonds internes)	(84)	(29)	

Source : Exécution du programme adopté par la Conférence générale, rapport sur l'exécution du programme, 221 EX/4, UNESCO.

Annexe IV

Informations sur les ressources humaines

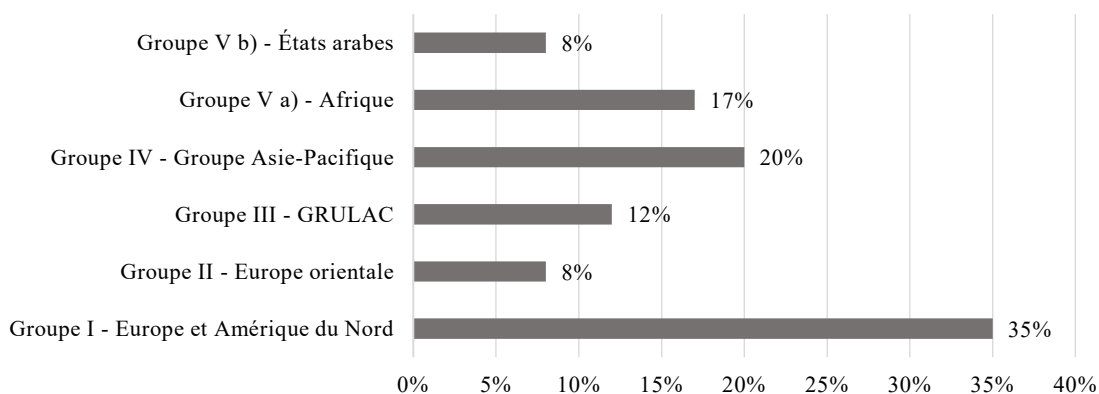
Tableau d'effectifs

Année	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Fonctionnaires	2 206	2 246	2 251	2 303	2 341	2 337	2 535
Personnel n'ayant pas la qualité de fonctionnaire	1 921	1 987	2 191	2 377	2 460	2 438	2 525
Total	4 127	4 233	4 442	4 680	4 801	4 775	5 060

Source : Préparé par le CCI.

Figure I

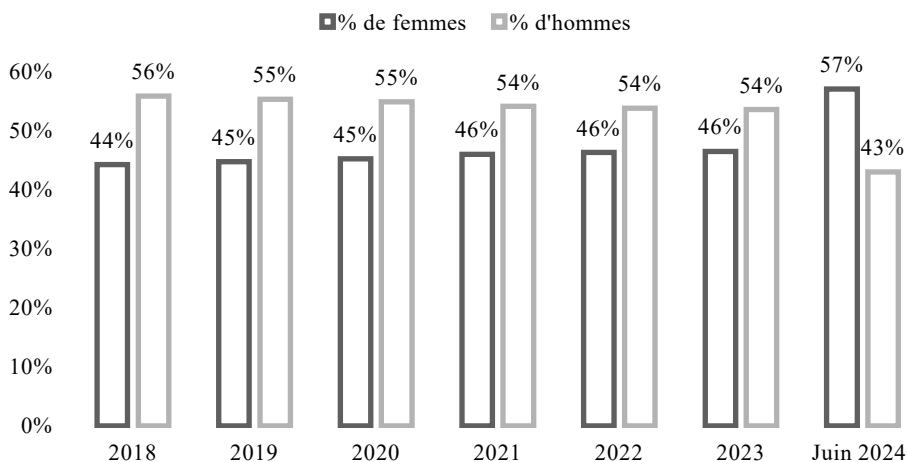
Répartition géographique : représentation de l'ensemble du personnel par groupe régional (en juin 2025)



Source : Document 222 EX/4.IV.C.

Figure II

Répartition par genre (2018-2024)



Source : Statistiques du personnel du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, 2024.

Annexe V

Méthodologie de collecte des données : informations sur les questionnaires et les enquêtes

Tableau 1
Méthodologie des enquêtes

Méthode	Date de diffusion	Public	Nombre total de participants		Taux de participation
			Nombre total de participants	Nombre total de répondants	
Enquête auprès des représentants sur le terrain	15 avril 2025	Ensemble des directeurs régionaux et de pays de l'UNESCO	45	24 enquêtes entièrement complétées et 12 partiellement complétées	80 %
Enquête menée auprès des directeurs d'institution et de centre de catégorie 1	22 avril 2025	Ensemble des directeurs d'institution de catégorie 1	10	7 enquêtes entièrement complétées et 3 partiellement complétées	100 %
Enquête menée auprès des administrateurs	22 avril 2025	Ensemble des administrateurs de l'UNESCO	63	27 enquêtes entièrement complétées et 22 partiellement complétées	77 %
Enquête menée auprès du personnel de l'UNESCO ^a	19 mai 2025	Ensemble des fonctionnaires et du personnel n'ayant pas la qualité de fonctionnaire de l'UNESCO	4 592	850 enquêtes entièrement complétées et 871 partiellement complétées	37 %
Enquête menée auprès des membres de l'UNESCO	21 mai 2025	Ensemble des membres du Conseil exécutif	58	26 enquêtes entièrement complétées et 6 partiellement complétées	55 %

^a L'enquête menée auprès du personnel de l'UNESCO pour la présente étude visait à appréhender les perceptions concernant la gouvernance, la direction, la gestion des ressources humaines, l'application du principe de responsabilité, la culture institutionnelle et les processus internes. Les réponses à l'enquête sont analysées au niveau agrégé et ne sont pas attribuables à tel ou tel individu. Les résultats obtenus à partir des réponses sont interprétés comme des indicateurs des perceptions du personnel et du climat institutionnel, et sont mis en regard, dans toute la mesure possible, avec les éléments tirés des études documentaires, des entretiens et des conclusions fournies par d'autres fonctions de surveillance, afin de cerner non pas des cas individuels, mais des problèmes systémiques.

Tableau 2
Résultats de l'enquête menée auprès du personnel de l'UNESCO

Composition démographique des répondants :

- 49 % sont basés au Siège et 39 % dans les bureaux régionaux ou de pays
- 64 % sont des femmes
- 43 % travaillent pour l'UNESCO depuis plus de 10 ans
- 49 % exercent des fonctions d'encadrement (personnes et/ou ressources)
- 54 % ont un engagement de durée définie, 28 % un engagement à titre temporaire, 9,5 % un autre engagement (souvent un engagement au titre d'un projet/un contrat de service/un contrat de consultant)
- 42 % sont des administrateurs recrutés sur le plan international et 23 % des agents des services généraux

Tendances et questions de l'enquête	Résultats (%)					
	Tout à fait d'accord	Plutôt d'accord	Indifférent (ni d'accord ni pas d'accord)	Plutôt pas d'accord	Pas du tout d'accord	Je ne sais pas/Sans opinion

Points forts (aspects positifs généraux) :

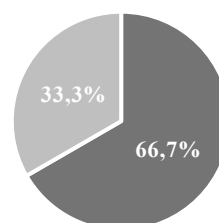
Je me sens fier(ère) et privilégié(e) de travailler pour l'UNESCO.	58,8	25,7	8,5	4,5	1,9	0,6
--	------	------	-----	-----	-----	-----

<i>Tendances et questions de l'enquête</i>	<i>Résultats (%)</i>					
	<i>Tout à fait d'accord</i>	<i>Plutôt d'accord</i>	<i>Indifférent (ni d'accord ni pas d'accord)</i>	<i>Plutôt pas d'accord</i>	<i>Pas du tout d'accord</i>	<i>Je ne sais pas/Sans opinion</i>
Mon/ma responsable me traite avec respect et humanité.	59,4	17,6	7,7	7,8	7,1	0,4
Je suis satisfait(e) du niveau de soutien apporté par mon/ma responsable direct(e).	40,2	24,8	10,4	11,4	12,9	0,3
Mes objectifs individuels sont alignés sur ceux de l'Organisation.	55,8	26	9,5	5,0	2,9	0,9
Ma description de poste correspond à mes fonctions réelles.	39,2	34,9	7,2	9,6	8,2	0,9
Le niveau d'autorité qui m'est délégué est clair et suffisant pour me permettre d'accomplir mes fonctions.	35,9	31,7	11,2	10,8	9,3	1,1
Nous travaillons comme une équipe soudée au sein de mon unité/bureau.	34,1	31,1	11,1	12,7	10,6	0,3
Points de friction (problèmes récurrents) :						
Je considère que mon unité/bureau a les ressources financières nécessaires pour remplir ses missions.	10	21,5	12,4	21,7	32,4	2
Je considère que mon unité/bureau a les ressources humaines nécessaires pour remplir ses missions.	10,7	22,6	8,4	22,1	35	1,1
La direction de l'UNESCO accorde la priorité au bien-être du personnel sur le lieu de travail.	10,8	22,4	16,5	21,2	28	1,1
La charge de travail qui m'est demandée est raisonnable et correspond à mon poste.	23,7	31,4	9,2	18	17,6	0,2
Je réussis à concilier vie professionnelle et vie privée.	22,4	30,8	12,8	17,3	16,5	0,2
Je pense que l'UNESCO apporte un soutien adéquat au développement professionnel et à la progression de carrière.	6,3	15,5	13,4	21,3	42,1	1,4
J'ai observé ou vécu des situations reflétant une mauvaise culture de travail, comme le manque d'inclusion, la discrimination ou des comportements non éthiques.	29,6	25,3	15	7,6	18,6	3,8
Je pense que le moral général du personnel de mon département ou de mon équipe à l'UNESCO est excellent.	18,5	25,8	15,6	19,3	20	0,9

Tableau 3
Résultats de l'enquête menée auprès des représentants de l'UNESCO sur le terrain

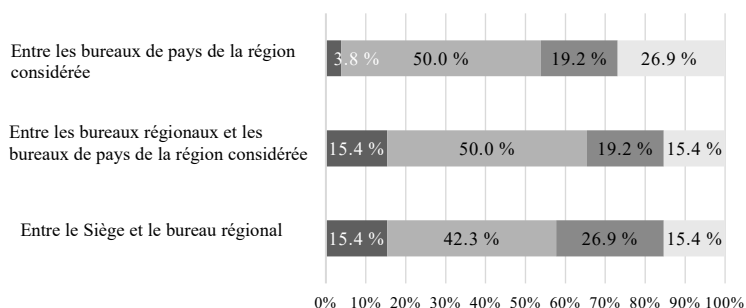
<i>Tendances et questions de l'enquête</i>	<i>Réponses</i>	
	<i>Oui</i>	<i>Non</i>
Structure et modèle Siège-bureaux hors Siège		
À votre avis, la structure institutionnelle actuelle de l'UNESCO lui permet-elle de s'acquitter efficacement de son mandat ?	40,7	59,3
La répartition actuelle des responsabilités entre le Siège et les bureaux hors Siège permet-elle de faciliter la bonne exécution des tâches aux niveaux des régions, des pays et de la liaison ?	40,7	59,3
La coopération actuelle entre le Siège et les bureaux hors Siège permet-elle de faciliter la bonne exécution des tâches aux niveaux des régions, des pays et de la liaison ?	37	63
La répartition actuelle de la charge de travail entre le Siège et les bureaux hors Siège permet-elle de faciliter la bonne exécution des tâches aux niveaux des régions, des pays et de la liaison ?	44,4	55,6
Implantation des bureaux hors Siège		

Tendances et questions de l'enquête	Réponses	
	Oui	Non
L'implantation actuelle des bureaux hors Siège (régionaux, de pays, de liaison, etc.) de l'UNESCO est-elle efficiente et adaptée au mandat de l'Organisation ?	25,9	74,1
Selon vous, l'UNESCO est-elle présente dans les bons pays ?	44,4	55,6
Personnel et fonctions		
Le personnel de votre bureau hors Siège dispose-t-il des fonctions clés nécessaires pour assurer à la fois le soutien administratif et le soutien au programme ?	44,4	55,6
Risque lié à l'exécution		
Avez-vous observé des retards dans l'exécution des projets ?	19,2	80,8
Allocation de crédits budgétaires et mobilisation des ressources		
Quels mécanismes et quels critères le Bureau régional applique-t-il pour allouer les ressources financières aux différents pays de la région ?		



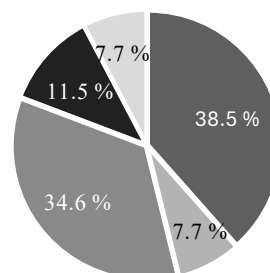
- L'allocation est basée sur les priorités et besoins sectoriels
- Il n'existe pas de structure de répartition claire entre les bureaux hors Siège

Veillez décrire la manière dont les stratégies et les efforts de mobilisation des ressources sont coordonnés aux différents niveaux indiqués ci-après.



- La coordination est efficace et permet d'éviter les doubles emplois
- La coordination existe, mais pourrait être améliorée
- La coordination reste un problème
- Ne sait pas/Sans objet

À votre avis, dans quelle mesure la mise en œuvre du processus de transformation stratégique de l'UNESCO de 2019 a-t-elle contribué à la réalisation efficace du mandat de ?



- Dans une large mesure
- Dans une certaine mesure
- Ne sait pas/Sans opinion
- Indifférent
- Dans une faible mesure

Tableau 4
Résultats de l'enquête menée auprès des administrateurs de l'UNESCO

Les administrateurs estiment qu'ils respectent les règles, mais qu'ils sont surchargés

Comment évalueriez-vous le niveau de conformité au règlement financier et au règlement d'administration financière de l'UNESCO ?	Élevé : 31,3 % Très élevé : 62,5 %
Les inventaires d'actifs sont-ils mis à jour et rapprochés au moins une fois par an ?	Oui : 96,9 % Par sûr : 3,1 %
Les achats auprès de fournisseurs locaux et la gestion des contrats respectent-ils les directives de l'UNESCO pour la passation des marchés ?	Toujours : 84,4 % Parfois : 15,6 %
Selon vous, quel est le niveau de fiabilité des systèmes de documentation et de classement gérés par l'équipe administrative ?	Excellent : 21,9 % Bon : 68,8 %
Pouvez-vous assurer un soutien administratif satisfaisant pendant les missions ou la planification des voyages ?	Oui, tout à fait : 56,3 % Oui : 40,6 %

La structure et la coopération sont jugées « dans l'ensemble adéquates »

À votre avis, la structure institutionnelle actuelle de l'UNESCO permet-elle de gérer efficacement les opérations administratives, financières et relatives aux ressources humaines de l'Organisation ?	Oui : 58,8 % Non : 41,2 %
La répartition actuelle des responsabilités entre le Siège et les bureaux hors Siège permet-elle de gérer efficacement les opérations administratives, financières et relatives aux ressources humaines de l'Organisation ?	Oui : 55,9 % Non : 44,1 %
La coopération actuelle entre le Siège et les bureaux hors Siège permet-elle de gérer efficacement les opérations administratives, financières et relatives aux ressources humaines de l'Organisation ?	Oui : 61,8 % Non : 38,2 %

Ambivalence de l'indépendance et des liens hiérarchiques

Êtes-vous soumis(e) à un double rattachement hiérarchique ?	Oui : 68,6 % Non : 31,4 %
Le poste d'administrateur dispose-t-il d'une autonomie suffisante pour faire respecter les règles et règlements de l'UNESCO ?	Oui : 61,8 % Non : 38,2 %

La cadence de la gestion des risques est inégale

À quelle fréquence votre unité discute-t-elle ou passe-t-elle en revue les risques administratifs et financiers ?	Mensuelle : 31,3 % Trimestrielle : 37,5 % Annuelle : 31,3 %
---	---

Tableau 5

Résultats de l'enquête menée auprès des institutions de catégorie 1 de l'UNESCO

Tendances et questions de l'enquête

Réponse

Contribution élevée et alignement jugé satisfaisant par l'auto-évaluation, mais soutien institutionnel limité

Selon vous, dans quelle mesure votre institution/centre de catégorie 1 a-t-il réussi à contribuer à la réalisation du mandat de l'UNESCO ?

Plein succès : 44,4 %
Succès : 55,6 %

Dans quelle mesure êtes-vous d'accord avec les affirmations suivantes concernant l'alignement des activités de votre institution/centre de catégorie 1, telles que définies dans votre plan stratégique, avec la stratégie à moyen terme de l'UNESCO ?

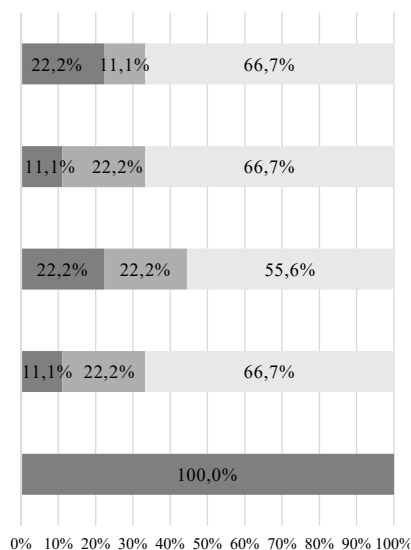
Les activités liées aux communications et à l'information sont cohérentes avec l'orientation stratégique globale définie dans la Stratégie à moyen terme

Les activités liées à la culture sont cohérentes avec l'orientation stratégique globale définie dans la Stratégie à moyen terme

Les activités liées aux sciences sociales et humaines sont cohérentes avec l'orientation stratégique globale définie dans la Stratégie à moyen terme

Les activités liées aux sciences exactes et naturelles sont cohérentes avec l'orientation stratégique globale définie dans la Stratégie à moyen terme

Les activités liées à l'éducation sont cohérentes avec l'orientation stratégique globale définie dans la Stratégie à moyen terme



■ Tout à fait d'accord ■ Plutôt d'accord ■ Indifférent

Quelle est votre évaluation de l'éthique et de la responsabilité de la direction de UNESCO ?

Très positive : 11,1 %
Positive : 77,8 %

Comment évaluez-vous le niveau global de soutien apporté par l'UNESCO ?

Positif : 77,8 %
Indifférent(e) : 11,1 %

Les mécanismes de gouvernance sont en place, mais le niveau d'engagement est inégal

L'UNESCO (Directeur général/Sous-Directeur général de secteur) est-elle représentée dans votre organe directeur ?

Oui : 77,8 %
Non : 22,2 %

Rendez-vous compte sur le plan programmatique au/à la Sous-Directeur(trice) général(e) du secteur concerné de l'UNESCO ?

Oui : 88,9 %
Non : 11,1 %

Le financement est le principal point de friction

Quels sont les principaux obstacles à l'efficacité de votre institution/centre de catégorie 1 ?

Contraintes de financement : 66,7 %
Manque de coordination avec les unités de l'UNESCO : 22,2 %

Quelle part de votre budget est financée par l'UNESCO ?

Moins de 25 % : 77,8 %
Entre 25 et 50 % : 11,1 %

Votre institution/centre reçoit-il des contributions du pays hôte ou des donateurs ?

Oui : 77,8 %
Non : 22,2 %

Quel est le niveau de succès/efficacité de votre institution/centre dans la mobilisation de ressources extrabudgétaires ?

Très élevé : 55,6 %
Moyen : 44,4 %

Les secteurs de l'UNESCO appliquent-ils une approche stratégique concernant le soutien financier accordé à votre institution/centre ?

Oui : 33,3 %
Non : 66,7 %

Lacunes de coordination avec le Siège ou les bureaux hors Siège et entre les institutions

Votre institution/centre travaille-t-il avec le Siège de l'UNESCO pour limiter les doublons et renforcer l'efficacité ?

Oui : 77,8 %
Non : 22,2 %

Votre institution/centre travaille-t-il avec les bureaux hors Siège de l'UNESCO pour limiter les doublons et renforcer l'efficacité ?

Oui : 77,8 %
Non : 22,2 %

Votre institution/centre travaille-t-il avec d'autres institutions/centre pour limiter les doublons et renforcer l'efficacité ?

Oui : 77,8 %
Non : 22,2 %

À votre avis, la communication interne de l'UNESCO permet-elle de vous tenir adéquatement informé(e) des décisions importantes ?

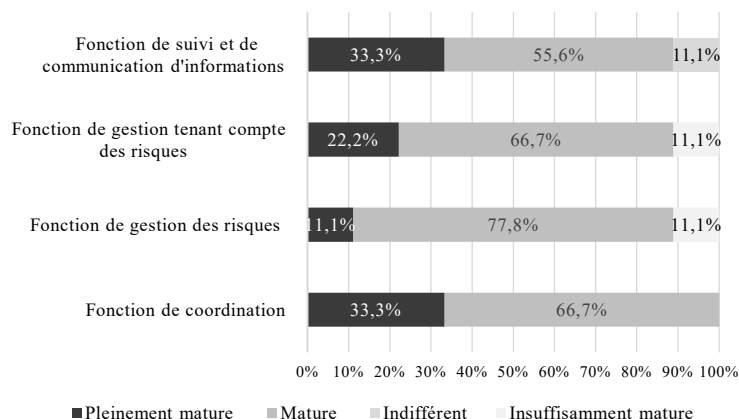
Oui : 25 %
Non : 75 %

Les systèmes, le risque et la surveillance

Votre institution/centre rencontre-t-il des difficultés à intégrer la communication d'informations financières et programmatiques aux systèmes de l'UNESCO (par exemple SISTER, FABS) ?

Oui : 11,1 %
Non : 89,9 %

En tant que responsable, comment évaluez-vous le niveau de maturité de l'institution/centre que vous gérez dans les domaines ci-après ?



Votre institution/centre a-t-il fait l'objet d'un audit ou d'une évaluation externe au cours de cinq dernières années ?

Oui : 62,5 %
Non : 37,5 %

Votre institution/centre dispose-t-il d'un comité d'audit indépendant ?

Oui : 0 %
Non : 100 %

Tableau 6

Résultats de l'enquête menée auprès des États membres de l'UNESCO

Pertinence et alignement du mandat

Le mandat et le rôle de l'UNESCO restent-ils adaptés aux enjeux mondiaux actuels ?

Oui : 100 %
Non : 0 %

Dans quelle mesure l'UNESCO parvient-elle à mettre en œuvre de manière intégrée ses mandats en matière d'éducation, de sciences exactes et naturelles, de sciences sociales et humaines, de culture et de communication et d'information ?

Succès : 46,4 %
Neutre : 25 %
Échec : 25 %

Effizienz et gestion des processus internes

Évaluation positive : 39,3 %
Indifférent(e) : 28,6 %

Compte tenu du cadre de gestion et administratif de l'UNESCO, comment évalueriez-vous l'efficacité et l'efficacité globale de l'Organisation ?

Évaluation négative : 32,1 %

Comment évalueriez-vous l'efficacité des processus internes et des systèmes administratifs de l'UNESCO ?

Moyennement efficace : 32,1 %

Indifférente : 21,4 %

Efficacité faible à moyenne : 42,9 %

Modes de fonctionnement de la gouvernance

Les échanges actuels entre le Conseil exécutif et la Conférence générale permettent-ils à l'UNESCO de remplir efficacement son mandat ?

Oui, très efficacement : 3,6 %

Oui, efficacement : 60,7 %

Indifférent(e) : 21,4 %

Le règlement intérieur de la Conférence générale est-il efficace ?

Oui : 82,1 %

Non : 17,9 %

Le règlement intérieur du Conseil exécutif est-il efficace ?

Oui : 82,1 %

Non : 17,9 %

Faudrait-il améliorer le règlement intérieur de la Conférence générale et celui du Conseil exécutif pour la conduite des réunions et, si oui, comment ?

Nombre de répondants proposent d'avancer les dates limites de soumission des documents, de limiter strictement le temps de parole, d'introduire le vote électronique, de formaliser certaines pratiques et de réduire le nombre de rapports répétitifs

Situation en matière de surveillance

Êtes-vous d'accord pour dire que le Comité consultatif de surveillance est suffisamment indépendant du chef de secrétariat et de la direction ?

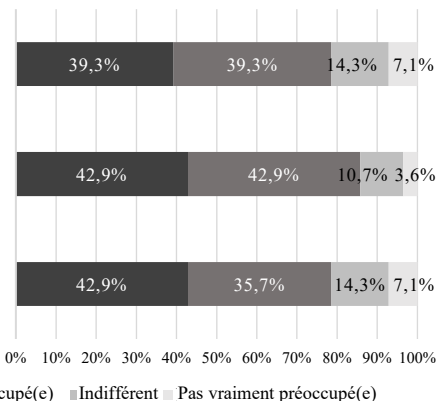
D'accord : 39,3 %

Pas d'accord : 28,6 %

Pas du tout d'accord : 21,4 %

Aspects financiers et ressources

Souplesse dans l'utilisation des ressources



■ Très préoccupé(e) ■ Préoccupé(e) ■ Indifférent ■ Pas vraiment préoccupé(e)

Compte tenu de la structure financière et des sources de financement de l'UNESCO, avez-vous des préoccupations concernant la situation à long terme :

Quelles suggestions pourriez-vous formuler pour que le ratio entre les contributions mises en recouvrement et les contributions volontaires atteigne un niveau optimal que l'UNESCO pourrait juger nécessaire à sa durabilité ? Le cas échéant, indiquer le pourcentage correspondant.

Plusieurs délégations proposent d'augmenter la part des contributions sans affectation prédéfinie et de plafonner le « dérapage des missions »; les ratios proposés sont souvent 50-50 pour les contributions mises en recouvrement et les contributions volontaires, avec plus de 50 % de contributions sans affectation prédéfinie.

Êtes-vous confiant(e) que votre contribution mise en recouvrement est utilisée d'une manière prudente par l'UNESCO pour remplir sa mission ?

Pleinement confiant(e) : 20,8 %

Plutôt confiant(e) : 29,2 %

À peine confiant(e) : 16,7 %

Présence sur le terrain et mise en œuvre

L'UNESCO met-elle en œuvre des projets et des programmes dans votre pays ?

Oui : 75 %

Non : 25 %

Très satisfait(e) : 8,3 %

Satisfait(e) : 37,5 %

*Tendances et questions de l'enquête**Réponse*

Dans l'affirmative, dans quelle mesure êtes-vous satisfait(e) de la mise en œuvre de projets et de programmes dans votre pays ?

Indifférent(e) : 29,2 %

Pas satisfait(e) : 8,3 %

Transformation stratégique

La réforme de transformation stratégique de l'UNESCO est une orientation stratégique qui bénéficie d'un fort soutien de la part du Conseil exécutif.

Plutôt d'accord : 42,9 %

Indifférent(e) : 28,6 %

Plutôt pas d'accord : 17,9 %

Êtes-vous confiant(e) que la mise en œuvre à venir de la réforme de transformation stratégique améliorera la capacité de l'UNESCO de remplir sa mission ?

Plutôt confiant(e) : 28,6 %

Indifférent(e) : 35,7 %

À peine confiant(e) : 17,9 %

Communications et transparence

Les activités de sensibilisation et de communication de l'UNESCO sont-elles adaptées aux États membres ?

Oui : 25 %

Non : 75 %

Cette communication vous donne-t-elle une vision claire des réalisations de l'UNESCO et des défis qu'elle doit relever ?

L'UNESCO devrait-elle être réformée ?

Oui : 89,3 %

Non : 10,7 %

Comment évaluez-vous globalement les activités de suivi et de communication de données de l'UNESCO au regard de la stratégie à moyen terme et des documents de programme et budget ?

Évaluation positive : 32,1 %

Indifférent(e) : 25 %

Évaluation négative : 28,6 %

Annexe VI

Acceptation et application des recommandations du CCI par l'UNESCO

Tableau 1

Taux d'acceptation des recommandations du CCI par l'UNESCO 2020-2024

(Pourcentage)

	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Acceptées	100	92,3	100	89,2	90	94,5
Non acceptées	0	3,8	0	2,7	0	1,6
Non pertinentes	0	3,8	0	0	0	0,8
En cours d'examen	0	0	0	8,1	10	3,1

Table 2

Taux d'application des recommandations du CCI par l'UNESCO 2020-2024

(Pourcentage)

	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Appliquées	91,8	70,8	16,7	63,6	55,6	73,6
En cours d'application	8,2	29,2	83,3	36,4	0	23,1
Application pas encore commencée	0	0	0	0	44,4	3,3

Annexe VII

Vue d'ensemble des mesures à prendre par l'UNESCO

		<i>Entités participantes du Corps commun d'inspection</i>																												
		<i>Effet escompté</i>	<i>ONU⁹</i>	<i>ONUSIDA</i>	<i>CNUCED</i>	<i>ITC</i>	<i>PNUD</i>	<i>PNUE</i>	<i>FNUAP</i>	<i>ONU-Habitat</i>	<i>HCR</i>	<i>UNICEF</i>	<i>ONU/DC</i>	<i>UNOPS</i>	<i>UNRWA</i>	<i>ONU-Femmes</i>	<i>PAM</i>	<i>FAO</i>	<i>AIEA</i>	<i>OACI</i>	<i>OIT</i>	<i>OMI</i>	<i>UIT</i>	<i>UNESCO</i>	<i>ONUDI</i>	<i>ONU Tourisme</i>	<i>UPU</i>	<i>OMS</i>	<i>OMPI</i>	<i>OMM</i>
Rapport	Pour suite à donner		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Pour information		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Recommandation 1		a																						D						
Recommandation 2		f																						D						
Recommandation 3		a																						D						
Recommandation 4		a																						D						
Recommandation 5		a																						C						
Recommandation 6		a																						D						
Recommandation 7		a																						D						
Recommandation 8		a																						D						
Recommandation 9		a																						C						
Recommandation 10		a																						C						
Recommandation 11		a																						C						
Recommandation 12		c																						C						
Recommandation 13		f																						C						

Légende :

- D:** Recommandation appelant une décision des organes délibérants
- C:** Recommandation appelant une décision du chef ou de la cheffe de secrétariat
- : Recommandation n'appelant pas de mesure de la part de cette entité

Effet escompté :

a : plus grande transparence et meilleur respect du principe de responsabilité; **b** : diffusion de bonnes/excellentes pratiques; **c** : coordination et coopération améliorées; **d** : cohérence et harmonisation renforcées; **e** : meilleur contrôle et plus grande conformité; **f** : efficacité accrue; **g** : importantes économies; **h** : efficacité accrue; **i** : autres.

^a Voir la circulaire [ST/SGB/2015/3](#).