

L'AVENIR INDÉCIS DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES (L'exemple de l'Unesco)

PAR

Jean-Pierre COLIN

Professeur à l'Université de Reims (*)

PLAN

Introduction	5
I. Les enjeux	8
II. Les réformes	13
III. La crise	22
Conclusion	31

INTRODUCTION

1. La réforme du *système des Nations Unies* est périodiquement au cœur de nombreux débats et de polémiques plus ou moins passionnés. Pendant longtemps, et notamment depuis la création, en 1968, du *Corps commun d'inspection*, la réforme a été entendue dans le sens étroit du terme : il s'agissait avant tout d'améliorer le fonctionnement du système en apportant les modifications nécessaires aux méthodes en cours, aux pratiques telles qu'elles s'étaient développées, aux procédures suivies, sans vraiment changer les structures des Organisations. Bien des initiatives furent encouragées qui se sont parfois traduites par d'incontestables progrès dans la gestion. Toutefois, les défauts les plus visibles de l'Organisation des Nations Unies et des agences qui lui sont rattachées n'avaient pas disparu, loin de là : inefficacité des procédures en de nombreux domaines, singulièrement celui du maintien de la paix ; sectorisation excessive et dispersion extrême de l'aide au développement ; impossibilité de voir s'esquisser un consensus mondial réel, rendu d'avance peu probable par les paroles lénifiantes des uns, les discours incantatoires des autres ; imposante bureaucratiation

* L'auteur a été consultant auprès de l'Unesco au cours de la 127^e session du Conseil exécutif et de la 24^e session de la Conférence générale (1987).

d'administrations de plus en plus difficiles à évaluer dans les résultats concrets de leur action. C'est pourquoi, peu à peu, *l'idée d'une réforme radicale a fait son chemin* — non sans de sérieuses ambiguïtés. Dans son principe même, s'agissant par exemple de la Charte, elle soulève des difficultés quasi insurmontables, le processus constitutionnel impliquant la ratification de tout amendement par les deux tiers au moins des Etats membres, parmi lesquels nécessairement les cinq membres permanents du Conseil de Sécurité. C'est ainsi sans doute, comme on l'a vu il y a quelques années, que toute tentative de restructuration du Conseil est vouée à l'échec — on se souvient qu'il avait été envisagé d'en augmenter les membres permanents et peut-être de modifier la liste de ces derniers (1) — ce qui n'a pas empêché les différents responsables de chercher à perfectionner les méthodes mises en œuvre par le Conseil ou les mécanismes du maintien de la paix eux-mêmes, mais en restant dans le cadre de la Charte (2).

2. Toutefois, ce sont moins les difficultés inhérentes à l'éventuelle réforme d'un système auquel participent 171 Etats que les objectifs que pourraient s'assigner les intéressés qui n'apparaissent pas toujours très clairement. Dans sa *contribution à une réflexion sur la réforme des Nations Unies* (3), Maurice Bertrand a pu parler à ce sujet de « confusion intellectuelle » et de « nuages de fumée » et il a souligné que tout débat devait ici tenir compte « de l'incertitude qui règne aujourd'hui au sujet de la nature et du rôle de l'ONU ». En fait, depuis la montée en puissance des Etats du Tiers Monde au sein du système, les fonctions remplies par celui-ci ne sont plus tout à fait les mêmes, mais en même temps *un discours nouveau* s'est peu à peu répandu en Occident, vouant aux gémonies un ensemble d'organisations dont le contrôle avait échappé aux pays industrialisés. Désormais, il allait falloir renverser la vapeur, généraliser la pondération des votes au sein des principales instances de décision afin que les Etats contributeurs reprennent en main des agences qu'ils financent pour l'essentiel ; au demeurant, ce sera le seul moyen pour mettre fin à l'excès du verbalisme, synonyme d'impuissance, et à la bureaucratie qui est souvent la plaie des Etats qui disposent actuellement de la majorité à l'intérieur du système des Nations Unies. Alors que les questions internationales passionnent rarement les foules dans les démocraties occidentales, ce débat a pris une certaine importance, y compris en politique intérieure, notamment aux Etats-

(1) Certains courants avaient milité, notamment en République fédérale allemande, pour qu'il n'y ait plus éventuellement qu'un seul siège permanent réservé à l'Europe occidentale mais qui aurait pu être occupé par différents Etats à tour de rôle, par exemple dans le cadre de la Communauté Européenne. On avait imaginé, par ailleurs, de réserver un siège permanent à l'Inde, au Brésil, au Nigeria...

(2) L'actuel Secrétaire général des Nations Unies, M. Pérez de Cuellar, a ainsi suggéré que le Conseil soit saisi le plus tôt possible des situations susceptibles de menacer la paix de façon à ce que l'action des Nations Unies devienne le cas échéant *préventive* (Premier rapport sur la situation de l'Organisation).

(3) JIU/REP/85/9, Genève, 1985, notamment p. 15.

Unis depuis l'arrivée de M. Reagan à la Maison Blanche. Ce n'est pas seulement le mauvais fonctionnement des agences internationales qui est critiqué mais toute une idéologie dont elles seraient les vecteurs et qui menacerait les valeurs autour desquelles se sont construites les sociétés libérales. Du fait même de sa vocation intellectuelle, l'Unesco a souvent été au centre de la discussion, aux Etats-Unis, mais également en Europe. Symboliquement, c'est toute une conception du monde que traduisait la décolonisation telle qu'elle a été mise en œuvre qui serait ainsi en question et les travaux de l'Organisation ont, par exemple, été au cœur de la démonstration de l'auteur d'un pamphlet à sensation. Mieux inspiré en d'autres passages de son livre, Alain Finkielkraut cloue au pilori une Organisation où « l'anéantissement de l'individu... reçoit le nom de liberté » et où « le vocable de culture... sert d'étendard humaniste à la division de l'humanité en entités collectives, insurmontables et irréductibles » (4). En fait, l'auteur se borne à quelques citations tronquées et il connaît manifestement très mal le sujet. Son propos ne mériterait pas d'être relevé s'il n'était devenu, pour un temps il est vrai assez bref, la bible de poche de nombreux intellectuels. Au fond, ce que n'admettent pas nombre d'Occidentaux, c'est l'égalité des cultures, sans s'arrêter au fait capital que l'égalité proclamée, notamment par l'Unesco, est uniquement *une égalité de droit* (5), personne n'ayant jamais soutenu que la culture helvétique, si noble et passionnante qu'elle fût, ait joué le même rôle dans l'histoire du monde que la culture française...

3. Ces critiques, excessives sans conteste, mais largement reprises par les médias occidentaux, ont-elles été plus ou moins orchestrées, c'est difficile à dire, elles ont en tout cas culminé avec le retrait américain, puis le retrait britannique de l'Unesco, dont les véritables raisons ont souvent été occultées par la polémique entretenue autour de la personnalité de l'ancien Directeur général dont la décision de briguer un troisième mandat à la tête de l'Organisation devait être vivement contestée. Lorsque M. Amadou Mahtar M'Bow se retirera de la compétition, le Département d'Etat, soulignant que « les Etats-Unis n'avaient jamais fait de leurs problèmes avec l'Unesco, une question de personne », s'empressera de faire savoir que ces derniers attendraient d'avoir « la preuve que des réformes importantes d'ordre institutionnel et structurel ont été entreprises *en conformité avec les directives que nous entendons faire prévaloir dans tout le système des Nations*

(4) Alain FINKIELKRAUT, « La défaite de la pensée », Gallimard, Paris, 1987, pp. 99 et s.

(5) Nous nous sommes nous-mêmes livrés à l'exégèse de la *Déclaration de l'Unesco du 4 novembre 1966 sur les principes de la coopération culturelle internationale* et s'ils peuvent prêter à discussion, ce n'est nullement dans la fausse perspective d'A. Finkielkraut mais avant tout parce que le postulat est celui de relations culturelles fondées quasi exclusivement sur les rapports entre les Etats (cf. J.-P. COLIN et J. LANG, « La culture entre les peuples et les Etats : vers un nouveau droit international ? » in *Mélanges Chaumont*, Pédone, Paris, 1984).

Unies » (6). On ne saurait être plus net et le Foreign Office emboîtera le pas des Américains le jour même (7). Il est ainsi raisonnable de penser qu'en se retirant de l'Unesco, à la date du 31 décembre 1984, suivis l'année suivante de la Grande-Bretagne et de Singapour, les Etats-Unis ont entendu donner un coup de semonce en vue d'obtenir une réforme de l'ensemble du système. En choisissant de se retirer de l'Unesco, ils s'attaquaient en quelque sorte à la fois au maillon le plus faible — car il s'agit de l'agence dont les compétences sont à la fois les plus ambitieuses et les moins visiblement opérationnelles — et à l'Organisation la plus inquiétante pour eux dans certains de ses projets. N'avait-elle pas prétendu jeter les bases d'un *new world order mondial de l'information* où ses fonctionnaires voyaient la possibilité de créer des circuits alternatifs mais où les Occidentaux croyaient le plus souvent percevoir une menace sur la liberté de la communication (8) ? C'est ainsi, en filigrane *d'une crise à épisodes*, l'avenir des relations internationales et des formes institutionnelles qu'elles prendront ou ne prendront pas, qui se trouve mis en question. La confusion dans laquelle a été élu le nouveau Directeur général de l'Unesco, M. Federico Mayor, la langue de bois à laquelle s'en tiennent de nombreuses délégations, y compris celle de l'Etat-hôte de l'Organisation, les restrictions budgétaires et les compressions de personnel qu'a entraînées le retrait de gros contributeurs, l'incertitude qui semble peser sur les années qui viennent, tout semble bien marquer l'existence *d'une crise majeure de l'Organisation*. — mais qui ne serait que le prélude à une crise plus générale du système. Il est, cela dit, infiniment probable que ce dernier se survivra à lui-même, tant les Etats, et notamment les grandes puissances, ont intérêt à préserver un *espace politique mondial* (9) qui a mis tant de générations à se constituer. Néanmoins, la partie de « bras de fer » ne fait que commencer et le résultat final ne sera pas connu de sitôt. On peut tenter de prendre la mesure des enjeux (I) tout en suivant les efforts de l'Unesco pour maîtriser le cours des événements (II) et en tentant de tirer les leçons de la 24^e session de la Conférence générale et de ses conséquences immédiates (III).

(6) 7.10.1987, Bureau des affaires des Organisations internationales, Washington D.C. (cote 202.653.5903).

(7) Voir Dépêche A.F.P. en date du 7.10.1987 (cote FRA0333 4 I 0260 GRB/AFP.XN99).

(8) Voir, par exemple, *Annuaire du Tiers Monde 1979*, colloque de Dijon sur « L'information et le Tiers Monde » (éd. Berger-Levrault, Paris, 1979). *The horrible phrase*, selon l'expression de Lord McGregor of Durrys, fera l'objet d'un débat hautement significatif à la Chambre des Lords, à l'occasion du retrait britannique de l'Unesco (*House of Lords, Parliamentary Debates*, official report ; Wednesday, 26 February 1986 ; vol. 471, no. 52, pp. 1212 et s.).

(9) L'expression est notamment utilisée par Maurice Bertrand dans son rapport précité (JIU/REP/85/9), Genève, 1985.

I. LES ENJEUX

4. Parmi d'autres réflexions, à vrai dire trop peu nombreuses, le rapport de Maurice Bertrand a, en 1985, apporté beaucoup de clarté sur la question de la réforme du système des Nations Unies tout en faisant des propositions très constructives (10). Ce n'est pas qu'il ait ménagé ses critiques : tout en rendant hommage aux organisations du système et aux fonctionnaires qui les servent, il a longuement décrit leurs défauts, mettant en cause l'efficacité de leur action, n'hésitant pas à souligner l'insuffisance du niveau de compétence de nombre de leurs agents. Sa démonstration tourne autour de trois idées :

1) *L'ONU « politique »* ne peut guère changer. Outre les contraintes propres à la rigidité constitutionnelle de la Charte, il est illusoire de croire que *le maintien de la paix* pourrait être mieux assuré grâce à une institution plus performante : c'est un fait que seul l'accord des principales puissances militaires est en mesure de sauvegarder les grands équilibres et que, de surcroît, leur « arbitrage » est régulièrement requis dans les conflits régionaux qui, tel celui du Proche-Orient, restent durablement sans solution. Au demeurant, « (des) résultats positifs (ont été) obtenus à l'aide d'un outil inadapté (même si c'est) *paradoxal* » : autant encourager les Etats membres à tirer le meilleur parti du système actuel.

2) *L'approche sectorielle du développement*, héritée des organisations fonctionnelles de la première génération, a conduit à une impasse et, tout en acceptant le maintien des agences actuelles dont la mission serait redéfinie, les moyens limités, le personnel sérieusement réduit, Maurice Bertrand préconise une véritable reconversion à l'échelle de tout système par la création d'agences ou d'entreprises régionales ou sous-régionales de développement, directement en prise avec le travail sur le terrain.

3) La dernière idée fautive est, selon Maurice Bertrand, de croire — ou de feindre de croire, peut-être — qu'une négociation permanente entre 171 Etats est possible sans qu'aient été définies au préalable des structures de discussion acceptées par tous. Ses propositions se font ici plus novatrices puisqu'il imagine la mise sur pied d'une *ONU « économique »* qui, dans le cadre d'une révision de la Charte ou en marge de cette dernière, serait notamment caractérisée par l'institution d'un « Conseil de Sécurité économique » composé de 25 à 40 membres et regroupant *des membres permanents*, les Etats membres les plus riches (et contribuant pour plus de 2,5 % au PNB mondial), les Etats membres les plus peuplés (ayant plus de 100 millions d'habitants par exemple), ainsi que des *membres non permanents* élus dans un cadre régional. Ce nouveau Conseil se substituerait au double forum actuel du Conseil Economique et Social et de la CNUCED.

(10) Rapport précité (JIU/REP/85/9) Genève, 1985.

5. Deux compléments, inspirés des expériences d'intégration à l'échelle régionale, spécialement en Europe occidentale, viendraient donner à l'édifice une plus grande cohérence :

a) inspiré, même de loin, par l'actuelle Commission de Bruxelles, *un Secrétariat d'un type nouveau* devrait être mis sur pied avec « un Secrétariat central interdisciplinaire ayant des effectifs importants d'économistes, de sociologues, etc., d'un niveau très élevé de qualification et des secrétariats sectoriels pour chaque agence mais dont le rôle serait considérablement réduit ».

b) à l'image de ce qui s'est passé dans le cadre des Organisations régionales les plus dynamiques, *de grandes entreprises communes* devraient être lancées à la fois pour donner un soubassement objectif à l'idéal du maintien de la paix et pour lutter contre les conséquences les plus désastreuses du sous-développement.

On conviendra que la prospective de Maurice Bertrand ne manque pas d'audace — même si on est contraint de considérer qu'elle est encore très en avance sur les idées sur lesquelles les Etats sont actuellement en mesure de se mettre d'accord. A vrai dire, ils ne semblent d'ailleurs d'accord sur rien et, de part et d'autre, deux logiques sont retenues qui paraissent actuellement inconciliables.

6. D'un côté, les Etats les plus nombreux, même si leur solidarité est souvent mise à l'épreuve du fait des nombreuses divergences d'intérêt qui les opposent les uns aux autres aussi bien sous l'angle politique que sous l'angle économique et social, *ces Etats dits du Tiers Monde* ne semblent pas prêts, dans leur majorité, à renoncer aux avantages politiques qu'ils ont su tirer de la situation née de la décolonisation. Sans se faire beaucoup d'illusions sur le Nouvel Ordre Economique International — le NOEI traduit en sigle pour faire plus vrai que nature — ils estiment que l'Organisation internationale, avant tout vouée au développement depuis bientôt 30 ans, doit être, pour l'essentiel, financée par les pays industrialisés mais, dans les circonstances décisives, contrôlée par les pays en voie de développement.

De l'autre, certains pays occidentaux ne sont plus disposés à se plier à des exigences parfaitement arbitraires à leurs yeux. Se considérant l'un et l'autre peut-être un peu rapidement innocent du péché de colonialisme, les Etats-Unis et le Japon sont à l'avant-garde de cette nouvelle croisade et entendent bien ne pas plier devant la loi du nombre. A leurs yeux, la pondération des votes devra donc désormais être la règle, l'efficacité (présumée) sur le terrain la seule mesure des choses. S'agissant par exemple de l'Unesco, les Etats-Unis, du moins le gouvernement américain, ont laissé entendre de quelles réformes ils se satisferaient pour l'avenir par diverses voix, plus ou moins autorisées, souvent des organismes privés liés à certains

milieux proches du pouvoir, *Heritage Foundation* (11), par exemple. Au total, il s'agirait d'obtenir à terme un véritable démantèlement de l'Organisation par la constitution d'un certain nombre de fonds voués à l'accomplissement des diverses vocations qui reviennent aujourd'hui à l'Unesco, l'encouragement de l'essor scientifique, la protection de l'environnement, le développement culturel, la politique de l'éducation, etc. Chacun de ces organismes, désormais autonomes, ayant son siège à Bangkok, à Mexico, à Dakar, à Londres ou à Paris, serait géré selon ses règles propres laissant aux principaux contributeurs le soin d'orienter sa politique sur le modèle d'institutions financières, telles que le FMI, la Banque Mondiale ou ses filiales. Comme l'ont souligné à maintes reprises les représentants du Département d'Etat, il ne s'agirait là que d'une première réforme destinée à lancer un programme général de refonte du système des Nations Unies.

7. En face de suggestions aussi radicales, du fait de propositions de réforme beaucoup plus limitées, certains Etats membres qui ne sont ni à proprement parler liés au Tiers Monde, ni convaincus par l'analyse américaine, pourraient tenter de jouer la carte de la modération. C'est d'ailleurs probablement le cas, mais dans une très grande discrétion dont on peut se borner à donner quelques exemples.

1) *Les pays socialistes* sont souvent inquiets devant la croissance du budget des Organisations internationales dont ils supportent une part importante — même si, comme le rappelait Maurice Bertrand dans son rapport, le budget du système des Nations Unies reste inférieur à celui de la ville de New York. Il est vrai que les dépenses ordinaires couvrent, pour près de la moitié, les frais de fonctionnement et qu'elles se règlent en devises. Avec la nouvelle politique du Secrétaire général du PCUS, Mikhaïl Gorbatchev, dite de *la perestroïka*, le gouvernement soviétique s'est montré particulièrement bien disposé à l'égard de l'Organisation des Nations Unies en lui versant, dans le courant de 1988, le montant considérable de ses arriérés, près de 500 millions de dollars. Toutefois, l'attitude des pays de l'Est paraît encore hésitante pour des raisons apparemment très complexes. Certes, une déception réelle, liée à de nombreuses expériences malheureuses dans le Tiers Monde, incitent les dirigeants communistes à une grande prudence. Néanmoins, leur réserve — qui se manifesterait très clairement lors de l'élection d'un nouveau Directeur général de l'Unesco en 1987 — a sans doute d'autres raisons. Au sein de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, la Russie — dont le poids est évidemment déterminant — aspire à retrouver sa place en Europe, donc en un certain sens en Occident. Ce ne pourra être qu'un processus complexe, long et incertain, mais c'est un

(11) On trouvera une analyse détaillée de cette Organisation et de son action contre l'Unesco dans une allocution prononcée le 13 avril 1985 par M. Gough Whitlam, ancien Premier Ministre, Ambassadeur d'Australie auprès de l'Unesco, devant le *Conseil de l'Association du Royaume-Uni pour les Nations Unies* : « Partenaire ou Marionnette ?, Le Royaume-Uni, les Nations Unies et les Etats-Unis » (document multigraphié).

objectif que de toute évidence les réformateurs se sont assignés. Les autres pays européens sont assez partagés, le sentiment général balançant de l'espoir d'une renaissance à la crainte d'un marché de dupes, l'évolution impliquant de toute façon une transformation profonde du système soviétique lui-même (12). L'heure n'est plus en tout cas à la solidarité instinctive des pays socialistes avec le Tiers Monde et, alors que pour la première fois des divisions apparaissent presque publiquement au sein des délégations de l'Est, le sentiment a pu prévaloir en certaines circonstances d'un prudent mais inexorable renversement des alliances.

2) *Les pays du Sud-Est asiatique* sont sans doute eux-mêmes très prudents. L'hégémonie japonaise (13), l'essor des nouveaux pays industrialisés et spécialement mais non uniquement des quatre Dragons, Hong Kong, Singapour, Taiwan et surtout la Corée du Sud, le taux de croissance de la Thaïlande, de la Malaisie et même de l'Indonésie, les liens étroits que tous entretiennent avec les États-Unis et l'Occident en général, la place importante du tourisme étranger dans leurs balances des paiements, nombreux sont les facteurs qui contribuent à les éloigner des autres pays autrefois soumis à la domination directe ou indirecte de l'Europe. L'attitude de *Singapour* à l'égard de l'Unesco n'est sans doute pas pour autant symptomatique ; elle est néanmoins significative.

3) *L'attitude des grands pays occidentaux* a souvent retenu l'attention et, s'agissant de l'Unesco, tout spécialement l'attitude de *la France*, pays hôte de l'Organisation, signataire de l'accord de siège du 2 juillet 1954, et qui avait à l'époque disputé cet honneur au Royaume-Uni... Si, pour chaque organisation du système, l'État-hôte a de l'importance et si des difficultés sont parfois susceptibles de naître du fait des interprétations divergentes des accords de siège (14), le cas de l'Unesco à Paris est très spécifique. Organisation vouée à la réflexion et à l'action dans des domaines avant tout intellectuels, elle a été incontestablement influencée par le climat d'une grande capitale des arts, des lettres et des sciences. Elle l'a sans doute été d'autant plus que Paris accueille traditionnellement de nombreux intellectuels étrangers, artistes ou scientifiques attirés par un centre hors pair —

(12) On a pu ainsi imaginer que l'URSS deviendrait une sorte de Commonwealth dans lequel les Républiques asiatiques jouiraient d'une grande autonomie, cependant que les Républiques européennes s'associeraient beaucoup plus étroitement au reste de l'Europe (voir Roland CLÉMENT : « La frontière invisible », collection *L'avenir de la politique*, éditions Publisud, Paris, 1988).

(13) La menace d'un retrait du Japon de l'Organisation a semblé planer dans les dernières années du second mandat de M. Amadou Mahtar M'Bow. Devenu le premier bailleur de fonds de l'Unesco (10,71 % du budget contre 10,08 % pour l'URSS), le Japon a constamment critiqué avec sévérité son fonctionnement.

(14) Ce fut le cas à plusieurs reprises pour les Nations Unies dans leur relation avec les États-Unis et récemment encore à propos de la mission d'observation de l'OLP accréditée auprès de l'ONU. (Sur un problème voisin, mais à propos du Gouvernement Révolutionnaire Provisoire de la République du Sud-Vietnam — dit le GRP — voir, dans cette *Revue*, J.-P. COLIN : « Le GRP et les Nations Unies », I, 1975).

ou souvent aussi chassés de leurs pays par l'intolérance. Ces trente dernières années, ce fut notamment le cas de nombreux ressortissants de pays du Sud. Très souvent, une fois installés à Paris, ils nouèrent des rapports discrets, mais étroits, avec l'Unesco. Comment enfin oublier que, pour la majeure partie de son existence, l'Organisation aura été dirigée par un Français, ou par un francophone ? Ces circonstances — dont certains n'ont pas hésité à estimer qu'elles n'étaient pas totalement étrangères à l'hostilité anglo-saxonne — ont fait que tout au long de la crise qui allait secouer l'Unesco, bien des regards se sont tournés vers la diplomatie française. Les moins exigeants furent amèrement déçus. Le climat n'était, il est vrai, guère favorable à des initiatives fracassantes. La campagne de presse orchestrée depuis les Etats-Unis avait gagné la France et le procès de l'Organisation, ainsi que celui de son Directeur général, était quotidiennement instruit dans certains médias (15). De plus, au moment le plus crucial, la cohabitation avait succédé au gouvernement de la Gauche et le pouvoir exécutif a pu sembler à plusieurs reprises se diviser sur la question de l'Unesco. Il n'en reste pas moins que la France a été étrangement silencieuse devant une situation qui la concernait pourtant au premier chef. On a pu d'autant plus légitimement s'en étonner qu'au début de son premier septennat, le Président François Mitterrand avait, en plusieurs circonstances, marqué l'intérêt exceptionnel qu'il portait à une Organisation vouée à l'éducation, à la science et à la culture. N'avait-on pas imaginé, au Palais présidentiel, de déménager les services du Ministère du travail dans l'annexe actuelle de l'Unesco (16) en vue de libérer l'aile droite de la Place de Fontenoy afin de la réserver à l'Unesco, quelques aménagements permettant alors à l'Organisation de jouir *d'un siège exceptionnellement prestigieux* en face de la Tour Eiffel ? Devant la discrétion de l'Unesco, la faiblesse de ses moyens et la modestie de ses ambitions, un tel projet paraît aujourd'hui bien incongru. On peut, en revanche, se demander si l'enjeu, la présence à Paris d'une Organisation parmi les plus importantes du système, est encore clairement perçu dans les milieux politiques français.

II. LES RÉFORMES

8. Et pourtant l'Unesco n'a pas attendu la 24^e session de sa Conférence générale pour tenter de se réformer. On peut tout d'abord relever que les instances de direction se montrent beaucoup plus soucieuses de la gestion comptable de l'Organisation que des campagnes de presse, parfois hai-

(15) Y compris dans le journal *Le Monde* dont, assez curieusement, la ligne changera du tout au tout lorsque le Directeur général sortant se retirera... et que M. Peroncel-Hugoz aura succédé à M. Brigouleix. Quant à *l'Express*, un article particulièrement offensant à l'endroit de M. Amadou Mahtar M'Bow, dû à la plume de M. Jérôme Dumoulin, lui vaudra *un procès en diffamation*. (L'article incriminé était paru dans le numéro de *l'Express* daté du 6 au 12 juin 1986).

(16) Rue Miollis, non loin du siège de l'Organisation.

neuses (17), n'ont cherché à le faire croire ces dernières années. En fait, tout au long des six derniers exercices budgétaires bisannuels, tous les programmes de l'Unesco ont été adoptés par consensus, le budget de l'exercice 1986-1987 ayant par exemple encore été approuvé par le représentant de la Grande-Bretagne. De plus, les comptes de l'Organisation ont toujours été ultérieurement approuvés par le Conseil exécutif qui a tenu à féliciter le Directeur général de la bonne gestion financière de l'Organisation afin de dissiper tout malentendu (18). Le commissaire aux comptes de l'Unesco est d'ailleurs le *Vérificateur général des comptes du Royaume-Uni* — et il a continué à en être ainsi après le retrait de la Grande-Bretagne de l'Organisation. Alors que rien ne l'y obligeait, et sans doute en fonction du climat entretenu par certains médias, le Directeur général s'est, peu avant la fin de son second mandat, prêté à l'examen de ses comptes par l'*US General Accounting Office* et, après six mois de travail, cette institution publique américaine n'a relevé aucune irrégularité à son endroit. Gérer n'est rien, il est vrai, si l'on n'est pas sûr d'atteindre les objectifs qu'on s'est fixé. C'est pourquoi, depuis longtemps déjà, l'Unesco avait développé un processus complexe d'évaluation de ses propres activités.

9. *L'évaluation* est, au fil des années, devenue une question essentielle dans le cadre du système des Nations Unies. Elle a fait l'objet de nombreux rapports du Corps commun d'inspection, en particulier depuis 1977 (19). L'évaluation a fait l'objet de soins particuliers au sein de l'Unesco, et même si on peut admettre avec Maurice Bertrand que les progrès en ce domaine ont souvent été « formels » (20), on considère en général que cette fonction revêtera, à l'avenir, une importance croissante. Sur la base du *Glossaire de termes relatifs à l'évaluation* (21) élaboré par le Corps commun d'inspection et publié en novembre 1978, l'Unesco a publié son propre glossaire en juillet 1979 (22), en application d'une décision adoptée par le Conseil exécutif, à sa 104^e session, sur la nécessité d'harmoniser les méthodes et la terminolo-

(17) C'est ainsi que dans l'article de l'*Express* précité (n° daté du 6 au 12 juin 1986), on pourra lire, sans qu'aucun commencement de preuve ait été rapporté lors du procès en diffamation intenté contre l'organe de presse par M. A. M. M'Bow : « ... Le seul examen du dossier 'Protocole' entraînerait, dans une administration normalement gérée, (l')éviction (du Directeur général), note un diplomate français, qui évoque (son) train de vie extravagant... Deux péchés véniels en regard de la gestion d'ensemble de l'Organisation marquée par l'arbitraire et la dissimulation, le clientélisme et la gabegie. Des tares dénoncées, témoignages et chiffres à l'appui, par tous les experts indépendants ».

(18) Au cours de sa 10^e session (10.9.86 au 9.10.86), le Conseil exécutif avait adopté à l'unanimité la résolution suivante « Le Conseil exécutif... félicite le Directeur général de la bonne gestion financière de l'Organisation, conforme au règlement financier et aux textes d'habilitation, ainsi qu'il ressort du rapport financier du Directeur général et du rapport du Commissaire aux comptes relatifs aux comptes de l'Organisation pour 1984-1985 ».

(19) Le rapport du Corps commun d'inspection sur l'évaluation dans le système des Nations Unies en mars 1977 (JIU/REP/77/1) fit date et fut le point de départ d'une relance des procédures d'évaluation dans l'ensemble des organisations.

(20) Maurice Bertrand, rapport précité (JIU/REP/85/9), notamment n° 30.

(21) JIU/REP/78/5.

(22) Termes relatifs à l'évaluation : Glossaire de l'Unesco — BEP.79/WS/8.

gie dans ce domaine — et il a depuis lors été régulièrement mis à jour (23). Dans le contexte des organisations internationales, où les instances de contrôle de l'administration sont composées d'un grand nombre d'États dont les méthodes en ce domaine peuvent varier considérablement, la question est à la fois essentielle et particulièrement délicate, qu'il s'agisse de l'évaluation interne assurée directement par les responsables de l'activité (*auto-évaluation*) ou par des agents d'un autre service de l'Organisation, ou de l'évaluation externe, faite par des organes ou des personnes qui ne font pas partie du Secrétariat de l'Organisation. A un moment où l'efficacité du système était mise en cause, ces questions de l'évaluation ont revêtu une grande importance.

10. Dès les années cinquante, on avait considéré l'évaluation comme un outil de gestion très utile mais chaque Organisation avait alors développé ses propres méthodes et c'est seulement en 1969, à la demande du Conseil économique et social, qu'une étude globale sera entreprise dans le cadre du Secrétariat général des Nations Unies. C'est en 1976 qu'une évaluation systématique et périodique des activités de l'Unesco commencera vraiment et c'est en 1978 que sera créé un service central d'évaluation. La tâche était ardue du fait d'une grande dispersion des activités et plusieurs expériences plus ou moins heureuses seront conduites (24) avant que soit mise en place, en décembre 1984, l'Unité centrale d'évaluation. Composée d'un petit nombre de fonctionnaires spécialisés, elle a pour fonction de coordonner et d'animer les activités d'évaluation, y compris pour les projets financés par des ressources extra-budgétaires. Au total, on a pu observer que l'Unesco avait pris dans ce domaine un certain retard (25) mais il est certain qu'elle dispose aujourd'hui des instruments appropriés. Des débats du Conseil exécutif sur la question, lors de ses dernières sessions, on retiendra que cette activité ne deviendra vraiment utile que si le personnel s'y implique pleinement et si la collaboration avec les autres institutions des Nations Unies se poursuit (26).

11. La réforme de l'Unesco n'est en effet nullement le fait du seul Secrétariat au cours de ces années décisives. C'est dans une relation permanente

(23) Voir sa dernière édition en janvier 1987 : CEU.87/WS/1.

(24) Mise en place en 1981-1983 d'un système de contrôle et d'évaluation des activités (PEMS), puis en décembre 1983 d'un Comité intersectoriel pour l'évaluation et enfin, en 1984, de 5 groupes consultatifs chargés d'améliorer le fonctionnement de l'Unesco, dont un sur les méthodes et les techniques d'évaluation : c'est ce dernier qui recommandera la création d'une unité centrale d'évaluation.

(25) Voir notamment un rapport du Corps commun d'inspection de 1985 (JIU/REP/85/10), n° 148.

(26) Il existe désormais un groupe de travail inter-agences sur l'évaluation avec lequel l'unité centrale d'évaluation de l'Unesco entretient des relations étroites. Par ailleurs, on peut relever que l'évaluation des mesures prises par le Directeur général, depuis son entrée en fonctions, pour améliorer le fonctionnement de l'Organisation figurera à l'ordre du jour du Comité spécial, lors de la 131^e session du Conseil exécutif, en principe au printemps 1989 (voir 129 EX/36, Rapport du Comité spécial, 129^e session du Conseil exécutif, 4 juillet 1988, n° 128).

avec le Conseil exécutif qui tient deux sessions ordinaires au moins chaque année que les Directeurs généraux poursuivent leur mission. Du fait du nombre relativement faible des membres du Conseil exécutif (51 conseillers), du fait qu'ils ont été généralement élus par la Conférence générale parmi « des personnalités compétentes dans le domaine des arts, des lettres, des sciences, de l'éducation et de la diffusion de la pensée » (27), en raison de l'éminente personnalité de beaucoup d'entre eux et aussi grâce à une relative continuité de leur mandat (28), il s'établit entre le Directeur général, le Conseil exécutif et, on peut le dire, chaque conseiller personnellement, une relation beaucoup plus profonde qu'on ne pourrait l'imaginer de l'extérieur. Même si chacun d'eux représente le gouvernement de l'Etat dont il est ressortissant depuis la révision de l'acte constitutif lors de la 8^e session de la Conférence générale en 1954, la plupart des conseillers prennent rapidement de la hauteur après leur élection et suivent la vie de l'Organisation avec beaucoup de soin. De la sorte, c'est dans cette relation très particulière entre les deux instances exécutives que s'est développée la réforme de l'Organisation, la Conférence générale ponctuant le processus de ses débats et de ses votes.

C'est ainsi, par une décision du Conseil exécutif prise lors de sa 119^e session (29) qu'a été mis en place un *Comité temporaire* qui, composé de 12 membres, et chargé de faire des recommandations au Conseil exécutif sur le fonctionnement de l'Unesco et la mise en œuvre de son programme, a tenu sept sessions en 1984-1985. Les recommandations du comité (30) allaient avoir beaucoup d'importance et fixer en quelque sorte pour les années à venir le cadre dans lequel serait poursuivie la réforme de l'Unesco. Au surplus, le comité temporaire ayant estimé que son travail avait été très utile et que la réforme constituait un *processus permanent*, il suggéra plusieurs formules dont celle qui fut retenue de confier au *comité spécial* (31) du Conseil exécutif le soin « (de) suivre la mise en œuvre des propositions de réformes et (de) surveiller en permanence l'amélioration du fonctionnement de l'Organisation ». Ce sera le cas et, sous la présidence de M. Ivo Margan, délégué de la Yougoslavie, puis de M. José Israël Vargas, délégué

(27) Article 5 de l'acte constitutif, A, 2.

(28) « (Ils) conservent leurs fonctions depuis la fin de la session de la Conférence générale qui les a élus jusqu'à la fin de la deuxième session ordinaire subséquente de la Conférence générale (mais) ne sont pas immédiatement rééligibles pour un second mandat » (article 5 de l'acte constitutif, A, 3). En pratique, les conseillers siègeront donc le plus souvent durant une période de quatre années.

(29) Document 119 EX/5.11.

(30) Documents 120 EX/3, 121 EX/39 et 122 EX/3.

(31) Le *comité spécial* avait lui-même été créé, à titre expérimental, par le Conseil exécutif en octobre-novembre 1967 (77 EX/DEC 31, III, 6B, 7, 8) en tant qu'*organe de réflexion et d'étude du Conseil exécutif*. Devenu permanent lors de la 81^e session (81 EX/DEC 6, 1), il est actuellement composé de 18 membres et se réunit généralement dans les jours qui précèdent les sessions ordinaires du Conseil exécutif. C'est lors de la 132^e session du Conseil exécutif à Sofia que son mandat sera élargi et sa composition modifiée, le nombre de ses membres passant de 12 à 18 (123 EX/DEC 7, 1).

du Brésil, le comité spécial jouera désormais un rôle fondamental dans le processus de réforme et ses réunions seront suivies avec la plus grande attention (32).

Sans qu'il soit possible ici d'entrer dans le détail des réformes entreprises depuis lors, il est utile d'en esquisser les voies principales, tout en laissant de côté, parmi les mesures proposées par le comité temporaire, celles qui concernaient le fonctionnement de la Conférence générale, celui du Conseil exécutif ou encore les procédures de décision (33) et, parmi les mesures proposées par le comité spécial, celles qui concernaient plus spécialement le Secrétariat (34). Ce qui peut retenir l'attention de façon privilégiée, c'est sans doute que les mesures adoptées depuis 1985 s'inscrivent largement dans le cadre des réformes souvent proposées par les pays occidentaux.

12. S'agissant du *Programme* de l'Unesco, les recommandations du comité temporaire s'étaient inspirées de *principes généraux* particulièrement importants : il était fondamentalement apparu nécessaire de maintenir *un certain équilibre entre la réflexion et l'action* et cette vocation spécifique de l'Unesco sera maintes fois rappelée ces dernières années, le « laboratoire d'idées » faisant la quasi-unanimité au sein du Conseil exécutif par exemple et certains délégués occidentaux (35) s'y référant dans chacune de leurs interventions importantes. Toutefois, le comité temporaire avait souligné que, de plus en plus, *l'approche interdisciplinaire et intersectorielle* s'imposait et que, compte tenu de l'immensité des problèmes et de l'inévitable faiblesse des moyens, *une concentration du programme* était nécessaire, des critères clairs de sélection des activités devant être établis en consultation avec les Etats membres, les autres organisations internationales et *les multiples relais* dont dispose l'Unesco à travers le monde : commissions nationales, groupes d'experts, consultants, communautés scientifiques, milieux culturels et artistiques, etc.

C'est bien dans ce sens que s'est de plus en plus orientée l'activité du Secrétariat. Les Programmes soumis à la Conférence générale (36) ont été

(32) Voir notamment les rapports du comité spécial lors de la 121^e session du Conseil exécutif (121 EX/47 — 25-29 avril 1985), de la 122^e session (122 EX/12 — 2-10 septembre 1985), de la 124^e session (124 EX/48 — 28 avril-2 mai 1986), de la 125^e session (125 EX/20 — 2-5 septembre 1986), de la 126^e session (126 EX/19 — 4 mai-3 juin 1987), de la 127^e session (127 EX/25 — 14-25 septembre 1987) et de la 128^e session (128 EX/24). M. J.-L. Vargas est devenu Président du Conseil exécutif lors de la 128^e session et c'est désormais M. El-Khatib, délégué de l'Égypte au Conseil, qui préside le Comité spécial.

(33) Cf. les recommandations A (Conférence générale), B (Conseil exécutif) et C (procédures de décision : voir notamment document EX/CT/5/INF.1 du 12 avril 1985). Ces mesures ont visé à *rationaliser les travaux de la Conférence générale* en allégeant son ordre du jour, en réduisant la durée de ses sessions ordinaires, ainsi qu'à favoriser la pratique du *consensus* au sein des organes de l'Organisation.

(34) Voir les recommandations du Comité spécial adoptées par le Conseil exécutif et notamment ce qui concerne les consultations informelles entre les Etats membres et le Secrétariat.

(35) Les délégués de la Belgique, de la RFA, de l'Italie, de la France, etc.

(36) Voir les documents 23 C/5 et 34 C/5.

établis après de multiples consultations destinées notamment à éviter les doubles emplois et ils ont trouvé leur logique dans le *Plan à moyen terme* (37). L'identification des priorités ont fait l'objet de maintes consultations mais ont parfois été rendues difficiles par l'hypothèque de la croissance zéro du budget imposée par les circonstances liées au retrait de certains Etats membres. D'une façon générale, des mesures très importantes ont été prises pour optimiser les ressources réduites de l'Organisation — dont certaines tout à fait spectaculaires (38) — et, signe des temps sans doute primordial, la coopération avec les organisations non gouvernementales s'est considérablement développée (39), y compris au plan régional (40). Le climat d'austérité n'a d'ailleurs pas empêché le lancement d'un programme intergouvernemental d'informatique et l'ouverture, dont il sera question plus loin, de la Décennie pour le développement culturel.

13. C'est la *décentralisation*, appelée de leurs vœux par les experts et la grande majorité des délégués, qui a peut-être été l'élément le plus nouveau de la politique mise en œuvre (41). Le pourcentage des activités décentralisées qui s'élevait à 19,9 % pour le biennium 1983-1984, est passé respectivement à 26,7 %, puis 28,5 % pour les exercices budgétaires suivants, les chiffres concernant l'action opérationnelle étant encore plus élevés et atteignant 37 % à la fin de 1987. Encore faut-il observer que les problèmes particuliers de la période envisagée — et les restrictions de personnel — ont ralenti cet effort.

On ne comprendrait toutefois pas la portée de cette évolution si on ne prenait pas en considération les mesures prises dans le même temps pour renforcer le rôle des *bureaux régionaux* et, d'une façon plus générale, des *unités hors siège*. On retrouve ici l'une des préoccupations fondamentales du rapport Bertrand (42) et c'est essentiel pour accroître l'efficacité de l'action de l'Organisation auprès des Etats membres, notamment grâce à une meilleure appréhension de leurs aspirations et de leurs besoins. C'est ainsi que les structures régionales existantes ont été développées avec, par exemple, la nomination d'un coordinateur régional pour l'Afrique en 1985, de deux coordinateurs pour l'Asie et le Pacifique, ainsi que pour l'Amérique Latine et les Caraïbes en 1986, la nomination, toujours en 1986, de trois nouveaux directeurs, et la nomination d'un coordinateur pour les Etats arabes en 1987, d'autres mesures étant prévues au cours de l'actuel exercice, notamment l'établissement d'un bureau sous-régional pour les Caraïbes.

(37) 2^e Plan à moyen terme (1984-1989).

(38) On peut citer la diminution des crédits affectés à l'utilisation d'auxiliaires temporaires ou de consultants, aux voyages du personnel, etc. dans des proportions allant de 41 à 62,6 %.

(39) Avec l'élaboration d'un premier annuaire des ONG entretenant des relations officielles avec l'Unesco : près d'un millier aujourd'hui.

(40) Avec, par exemple, l'organisation de la première consultation régionale des ONG à Dakar.

(41) Voir spécialement les documents 122/EX/25 et 125 EX/6.

(42) *Op. cit.*, (JIU/REP/85/9), Genève, 1985.

Les communications entre le Siège et les unités hors siège sont, avec il est vrai beaucoup de retard, dans une phase de modernisation rapide : dotation de certaines activités d'un équipement en fac-similé, mise sur pied d'un système de messagerie électronique, informatisation de la gestion des unités hors siège, amélioration des procédures d'échange des informations financières et budgétaires entre le siège et les unités hors siège, augmentation du plafond pour les achats d'équipements sans autorisation préalable, etc.

De la sorte, *les bureaux régionaux sont beaucoup plus que dans le passé associés à la conception et à la mise en œuvre des activités de l'Organisation*, les coordinateurs étant désormais destinés à jouer un rôle essentiel dans la préparation des PAD régionaux (43). Ce faisceau de mesures a permis une meilleure coopération régionale, les relations se développant entre les commissions nationales, les commissions économiques régionales des Nations Unies et les bureaux régionaux de l'Unesco.

14. La nouvelle politique du personnel préconisée par le comité temporaire a été sérieusement obérée par *l'exercice de réduction et de redéploiement du personnel* auquel l'Organisation a dû se livrer en raison des conséquences budgétaires du retrait de certains États membres. L'exercice est maintenant terminé et, d'un avis assez général, il a été assez réussi et, une reprise progressive et prudente du recrutement s'étant amorcée, une politique d'ensemble s'est esquissée.

S'agissant d'un premier objectif, tout à fait essentiel aux yeux d'une majorité d'États membres, *une répartition géographique équitable du personnel*, le Secrétariat n'avait pas attendu les travaux du comité temporaire pour imprimer, à une évolution très lente jusqu'en 1974, un rythme beaucoup plus soutenu. Ces changements, trop rapides au goût de certains, n'ont peut-être pas été totalement étrangers à l'hostilité déclarée que devra affronter l'ancien Directeur général à la fin de son deuxième mandat. Force est pourtant d'observer que, selon la pratique antérieure, les objectifs raisonnables d'une répartition géographique bien tempérée n'auraient pas été atteints ... avant le XXI^e siècle ! Certes les chiffres que s'était fixée l'Organisation sont encore supérieurs à la situation telle qu'elle se présentait au moment de la 24^e session de la Conférence générale. Néanmoins, le recul de la sur-représentation est très net, les pays sur-représentés n'étant plus qu'au nombre de 9, et les pays normalement représentés étant beaucoup plus nombreux (96). Quant aux pays sous-représentés (24) ou non-représentés (29), appartenant pour la plupart au Tiers Monde ou au groupe des pays socialistes, s'ils sont encore si nombreux, c'est en partie en raison de la réduction du personnel, en partie du fait des difficultés de certains États membres de présenter des candidatures valables aux postes vacants.

(43) PAD = Programme d'activités détaillées.

La politique du personnel, au demeurant, a d'autres aspects. C'est ainsi qu'en dépit des mesures de restriction, des efforts ont continué à être fournis pour rajeunir les cadres et, d'une façon plus générale, assurer le *renouvellement des compétences*, avec une attention particulière pour *l'amélioration de la représentation des femmes* dans les postes de responsabilité. Il faut dire qu'ils ont été assez peu couronnés de succès, mais les difficultés liées à la réduction du personnel ne permettent pas de porter un jugement définitif sur la question.

Au-delà de tentatives d'amélioration de la gestion, une amorce de formation spécialisée a été entreprise, telle ou telle mesure relevant peut-être d'une certaine forme de naïveté, l'institution d'un stage probatoire pour les nouveaux administrateurs par exemple, avec la mise en place d'un « tuteur ». La concertation avec les représentants des deux associations de personnel s'est beaucoup développée, des réunions de travail étant organisées avec le Directeur général adjoint chaque mois, ce qui, à moyen terme, aura beaucoup d'importance.

15. L'Unesco a rencontré ces dernières années un grave problème d'*image de marque*. Parmi les Organisations du système des Nations Unies, elle peut s'enorgueillir d'une vocation intellectuelle exceptionnelle — et qui, dans le contexte actuel de crise mondiale, est plus que jamais indispensable ; elle a conduit de nombreux projets à travers le monde et, grâce notamment à l'existence de commissions nationales dans chacun des États membres (44), elle est beaucoup plus connue du grand public que ses consœurs. Si, comme le soutient Maurice Bertrand dans son rapport (45), les organisations à vocation universelle ne pourront se transformer qu'en lançant, à l'instar de certaines organisations régionales, telle la Communauté Européenne, de grands projets audacieux, l'Unesco a plus qu'une longueur d'avance avec la sauvegarde de sites aussi prestigieux qu'Abou Simbel, Borobudur ou Venise ou encore le programme d'alphabétisation totale de l'humanité à l'horizon 2000. Néanmoins, du fait de campagnes de presse répétées, l'organisation a été de plus en plus souvent perçue, du moins en Occident, comme une administration sclérosée et inefficace (46). De ce point de vue, le comité temporaire a appelé de ses vœux une refonte complète du système de communication de l'Unesco qui, effectivement, était resté très vieillot. C'était sans doute aux yeux des membres du comité une tâche d'autant plus urgente que les tentatives faites à partir de 1976 pour créer les conditions d'une meilleure circulation de l'information à travers le monde avait été considérée par de nombreux professionnels comme traduisant une volonté de limiter leur liberté d'expression. C'est ainsi que le comité temporaire a

(44) On peut relever que *des groupes de pression* importants se sont formés *aux États-Unis et en Grande-Bretagne* en vue d'obtenir des gouvernements qu'ils reviennent sur leur décision de se retirer de l'Unesco.

(45) *Op. cit.*, (JIU/REP/85), Genève, 1985 (voir notamment les nos 155 et suivants).

(46) Citations empruntées notamment à *l'Express* (cf. *supra*, notes 15 et 17).

eu une vision très large de la question, soulignant dès ses premières sessions que *l'information du public* était de nos jours un aspect essentiel de l'exécution des activités de programme de l'Unesco et qu'elle faisait partie de la mission de coopération intellectuelle et de compréhension internationale qui lui assignait son acte constitutif (47).

Dans cet esprit, le Secrétariat s'est efforcé de faire en sorte que l'information du public ne soit pas perçue comme sa seule prérogative, mais qu'elle apparaisse au contraire comme une responsabilité fondamentale incombant à tous ceux qui participent aux activités de l'Unesco, commissions nationales comprises.

Il a pris de nombreuses mesures en vue d'assurer *une meilleure circulation de l'information* en restructurant les services techniques (réforme de l'Office d'information du public désormais rattaché au nouveau Secteur des relations extérieures et de l'information), en recrutant des journalistes professionnels, en informatisant le système de documentation, en développant la communication vidéo et la transmission par satellite, etc. En outre, il a pris l'habitude de faire appel, beaucoup plus systématiquement que dans le passé, aux commissions nationales, aux organisations non gouvernementales dotées auprès de l'Unesco du statut consultatif et plus généralement à toutes les institutions qui reçoivent un soutien de l'Unesco. Le même mouvement de décentralisation s'est amorcé ici, avec la mise en place de correspondants locaux en Amérique Latine et dans les Caraïbes (à partir de 1985), puis à la lumière de cette expérience en Afrique et en Asie (à partir de 1986) et enfin dans les pays arabes (en principe au cours de l'actuel bienium).

Mais le Secrétariat a surtout cherché à repenser *la stratégie de la communication* telle qu'elle pouvait être conduite par l'Unesco. Toute une démarche restait ici à inventer (48) et des progrès ont d'ores et déjà été accomplis. Le recours à des *stratégies d'information différenciées* a été fréquent avec une documentation de base, des fiches précises sur les projets opérationnels régulièrement mises à jour, le lancement, à la fin de 1986, de « Unesco Spécial », mais également des dépêches d'actualité diffusées par télex à un nombre réduit de destinataires. *L'utilisation des moyens modernes de communication* est entrée dans *les mœurs*, non sans retard, avec notamment la réalisation de programmes vidéo. Le Secrétariat a cherché à *identifier les « groupes-cibles d'utilisateurs*, s'efforçant de mesurer l'évolution de l'image de l'Organisation, spécialement dans la presse écrite. Au total, une activité tout à fait nouvelle de *relation publique* est apparue qui semble avoir eu rapidement un impact certain.

(47) Voir document 120 EX/3 du 3 octobre 1984, n° 298.

(48) Voir notamment le document 125 EX/20, n° 158. Les travaux du Comité spécial, lors de la 129^e session du Conseil exécutif, ont largement confirmé cette évolution (voir document 129 EX/36, 4 juillet 1988, pp. 10 et s.).

15. A en juger par l'évolution générale du système des Nations Unies au cours de ces dernières années, l'Unesco — qui, de toute façon, a toujours occupé une place à part du fait de sa vocation intellectuelle — semble faire partie des organisations qui sont sur la voie du redressement. Ce pourrait être d'autant plus remarquable que les difficultés, aussi bien politiques que budgétaires, qu'a entraînées pour l'Unesco le retrait de trois Etats membres, ont été considérables. Ceux qui avaient accredité dans les couloirs l'idée que les Etats-Unis et la Grande-Bretagne n'attendaient que le départ de M. Amadou Mahtar M'Bow pour engager en douceur leur rapprochement avec l'Organisation, laissaient ainsi entendre qu'avec l'élection d'un nouveau Directeur général, M. Federico Mayor, l'Unesco allait quitter rapidement la zone de turbulence qu'elle avait traversée. Il est pourtant permis de douter qu'elle soit sortie d'une crise dont la nature est, il est vrai, fort complexe.

III. LA CRISE

17. Tels qu'ils ont été rapportés par une bonne partie des médias, et depuis des années maintenant, les problèmes de l'Unesco auraient été engendrés pour l'essentiel par une alliance de la majorité des pays du Tiers Monde avec les pays du groupe socialiste en vue d'imposer des règles nouvelles qui, peu à peu, auraient eu pour conséquence de limiter la liberté de la presse. S'inspirant, sans jamais les citer vraiment, de certains projets de résolution présentés notamment par l'Union Soviétique à la 18^e session de la Conférence générale à Nairobi, confondant à dessein projets et recommandations effectivement adoptées, certains journalistes ont eu tôt fait d'achever leur démonstration. En fait, on peut très bien regretter le déséquilibre patent de l'information à l'échelle mondiale (49), s'inquiéter des conséquences d'une situation dans laquelle les pays en voie de développement tendent à n'être plus informés de leurs propres problèmes que par des sources étrangères, tenter d'y remédier en encourageant par exemple la création de nouvelles agences de presse — sans aller jusqu'à l'extrémité envisagée à une certaine époque par certains Etats socialistes pour qui *chaque gouvernement devrait avoir le monopole de l'information sur son aire de souveraineté*. L'attitude adoptée par le Secrétariat de l'Unesco, passé le temps d'une certaine imprudence de langage, n'a jamais varié dans le sens de *la défense inconditionnelle de la liberté d'expression*.

Souvent mal informés, et le style de communication adopté par l'Organisation jusqu'à une époque récente en a été en partie responsable, parfois mal intentionnés, nombre de commentateurs n'en sont pas restés là. Ils ont de plus en plus donné de l'Unesco une image bien surprenante pour ceux qui travaillent au sein de l'Organisation : non seulement elle était devenue

(49) Cf. *Annuaire du Tiers Monde 1979* (éditions Berger Levrault, Paris, 1979), *op. cit.*

une bureaucratie sans âme et avait perdu son efficacité d'antan, mais elle prétendait régenter le monde de la culture en imposant des diktats opposés à l'esprit du libéralisme dont se nourrit la civilisation occidentale. Pour certains journalistes, un homme incarnait cette volonté de « normalisation », l'ancien Directeur général, M. Amadou Mahtar M'Bow — souvent présenté comme l'otage, sinon l'agent des Soviétiques (50). Le retrait américain, puis le retrait de deux autres États membres, était présenté comme la conséquence inéluctable d'une telle aberration, des rumeurs laissant entendre que le Japon, la RFA, la Suisse, risquaient d'emboîter le pas aux partants — et que ce serait nécessairement le cas si M. M'Bow était reconduit à la tête de l'Organisation pour un troisième mandat. On commence aujourd'hui, six mois après la fin des travaux de la 24^e session de la Conférence générale, à prendre un peu mieux la mesure des choses. Beaucoup se sont laissés prendre à *une campagne d'intoxication* dont les tenants et les aboutissants seront sans doute connus un jour, les puissants mécanismes de la démocratie américaine permettant presque toujours de faire apparaître la vérité en pareil cas.

18. Au moment où se réunit le Conseil exécutif pour sa 127^e session, à l'automne 1987, la question de l'élection du nouveau Directeur général retient unanimement une attention d'autant plus tendue qu'elle est quotidiennement entretenue par des dépêches d'agence et des articles à sensation dans la grande presse internationale. La question la plus souvent posée est de savoir si le Directeur général sortant se représentera ou non pour un nouveau mandat. Il a d'ailleurs laissé entendre l'année précédente que ce ne serait pas le cas, tout en utilisant des formules prudentes. Un mouvement se dessine dans la communauté scientifique en faveur d'un universitaire espagnol, ancien ministre conservateur, M. Federico Mayor. Rien n'est joué, le 22 septembre 1987, lors de l'ouverture du Conseil : on sait qu'en définitive quatre personnalités seront présentées au Conseil (51) et que l'élection du nouveau Directeur général sera exceptionnellement disputée. *Le mode d'élection* est très particulier (52) et la double nécessité d'une désignation par le Conseil, puis d'une ratification de ce choix par la Confé-

(50) Nous avons déjà fait référence à l'article de Jérôme Dumoulin (*l'Express*, 6 au 12 juin 1986) qui donna lieu à un procès en diffamation. Il y en eut bien d'autres de la même veine, aux États-Unis, en Grande-Bretagne, en France également.

(51) La tradition veut, à l'Unesco, que les candidatures soient présentées au Conseil exécutif par l'État dont les intéressés sont les ressortissants et, éventuellement, d'autres États membres.

(52) Voir les articles 99, 100 et 101 de l'acte constitutif (XVIII : Nomination du Directeur général : *le Conseil propose le nom d'un candidat à la Conférence générale* qui examine cette proposition et se prononce au scrutin secret. Si la Conférence n'élit pas le candidat proposé par le Conseil, celui-ci lui soumet un autre nom *dans les quarante-huit heures*).

rence générale, a contribué à rendre plus délicate encore une opération éloignée de tout esprit de consensus (53).

On s'est souvent demandé ce qui avait pu conduire M. Amadou Mahtar M'Bow à accepter de voir le Sénégal et un grand nombre d'autres Etats membres de l'OUA à présenter sa candidature. Universitaire, ancien Ministre de l'Education Nationale dans son pays, Directeur général de l'Unesco pendant treize ans, âgé de 66 ans, M. M'Bow pouvait penser qu'avait sonné l'heure d'une retraite de toute façon très active pour un homme qui avait exercé de si hautes responsabilités. Ses adversaires soutiendront que sa volonté de puissance, son goût du pouvoir, ses intérêts personnels, expliqueront avant tout une décision qui, selon eux, n'aurait été tardive que pour mieux s'imposer au Conseil. Pour ceux qui connaissent bien, non seulement M. M'Bow lui-même, mais également l'Unesco, ses règles, ses habitudes, sa pratique, tout cela est du mauvais roman. M. M'Bow pouvait légitimement prendre ses distances avec une Organisation qu'il avait servie sans repos. Ce n'était pas nécessairement de gaîté de cœur bien entendu (54) mais la situation est toujours la même dans ces cas-là. On peut estimer que plusieurs raisons ont lourdement pesé dans *la balance de son choix* : les réformes engagées qu'il avait envie de conduire à leur terme ; le climat de doute qui entourait l'Organisation et son avenir qu'il avait envie de dissiper ; les pressions très fortes sur lui de ses frères et amis africains et arabes auxquelles il lui était difficile de résister ; la pression également sans doute de son entourage, très inquiet des grandes manœuvres plus ou moins engagées dans son dos. L'hostilité déclarée de certains milieux, les multiples attaques personnelles dont il était l'objet, la calomnie entretenue contre lui, ont probablement joué également : il ne pouvait qu'aspirer à relever le défi. Il sera donc *candidat*, il s'expliquera longuement sur sa décision devant le Conseil exécutif dont il connaît personnellement chaque délégué, il se réjouira de l'appui sans réserve d'un bon nombre de délégués qui se battront énergiquement pour lui, il aura aussi la satisfaction de voir la France se rallier à sa candidature lors du troisième tour de scrutin et saura s'effacer avec noblesse lorsqu'il comprendra que son nom n'est plus en mesure de réunir une véritable majorité. Il apparaîtra tel qu'en lui-même dans le der-

(53) Au premier tour, MM. M'Bow, Ayoub Khan et F. Mayor obtiendront respectivement 18, 13 et 6 voix ; au second 18, 15 et 9 ; au troisième, MM. M'Bow et F. Mayor respectivement 23 et 19 ; au quatrième tour 21 et 18 ; au cinquième tour enfin M. Federico Mayor, seul candidat, 32 voix (sa candidature sera ratifiée à une très large majorité par la Conférence générale : 437 pour, 2 contre, 7 abstentions). [M. Todorov avait obtenu 5 voix aux quatre premiers tours de scrutin].

(54) Le dévouement de M. Amadou Mahtar M'Bow a été sans conteste comparable à celui *des « grands commis » de l'Etat*. On lui a reproché, au cours des campagnes de presse qui ont marqué l'été et l'automne 1987, d'avoir fait aménager un vaste et luxueux appartement de fonction au siège de l'Organisation. En fait, les locaux de la Place de Fontenoy sont avant tout fonctionnels et ne se prêtaient pas à un aménagement exagérément coûteux. Si le Directeur général avait choisi d'habiter sur place, c'était pour se rendre plus *disponible* : ceux qui ont travaillé avec lui se souviennent que, très tôt à son bureau, il y était souvent très tard encore.

nier discours qu'il prononcera devant la Conférence générale dont le passage le plus personnel surprendra plus d'un jeune délégué du Tiers Monde, davantage habitué aux péroraisons anticolonialistes. Au moment de quitter ses fonctions, d'entrer dans une semi-retraite, à l'heure où l'homme revient sur sa vie avec une sorte de frisson éternel, l'image qui lui vient à l'esprit est celle d'un enfant de huit ans qui ne parle encore que le oulof et qui n'a jusque-là fréquenté que l'école coranique. Son père le tient par la main et il tremble un peu. Pour la première fois, en effet, il entre à l'école française et c'est là que l'homme de foi qu'il restera toute sa vie s'abreuvera aux sources de la culture universelle. Dans son rapport, M. Maurice Bertrand souligne que l'Unesco est peut-être la seule organisation du système des Nations Unies qui témoigne aujourd'hui du *Siècle des Lumières* (55). Ses ennemis n'auront pas compris que M. Amadou Mahtar M'Bow témoignait de la permanence de ce souffle de la raison dans un Tiers Monde qu'on en avait souvent détourné par le triste usage qu'on en avait fait.

19. L'élection du nouveau Directeur général révélera l'ambiguïté profonde de l'attitude de certains États face à l'avenir de l'Unesco. La candidature du général Ayoub Khan a d'abord surpris plus d'un observateur. L'ancien ministre pakistanais avait certes la réputation d'un homme de premier plan dont les compétences étaient reconnues, notamment dans le domaine scientifique. Musulman, ayant longtemps vécu en Occident, joueur international de polo, il pouvait apparaître comme *un candidat de compromis*. Toutefois de lourds handicaps hypothéquaient visiblement la démarche qui lui avait été inspirée : militaire de carrière, il ne paraissait pas naturellement désigné pour diriger une Organisation à vocation culturelle dont de bons esprits disaient dans les couloirs de la Place de Fontenoy qu'il serait le « général-directeur ». Ministre, il avait appartenu à un gouvernement issu d'un coup d'Etat militaire et qui avait pris la responsabilité de faire exécuter un leader très respecté dans le monde, l'ancien Président Ali Butho ; présenté par le Pakistan, il apparaissait comme l'homme de confiance d'un régime qui venait de rétablir la « charia » et s'inspirait dans la vie quotidienne d'une jurisprudence archaïque, notamment sur la question du statut et du rôle des femmes dans la société. Que la plupart des pays occidentaux, à commencer par la France, l'ait d'abord soutenu, a semblé quelque peu extravagant et traduisait de façon évidente le souci de se débarrasser avant tout autre chose d'un Directeur général jugé indésirable. On espérait sans doute, dans certains milieux, que le nouveau Directeur, ressortissant d'un pays du Tiers Monde mais fortement marqué par la culture anglo-saxonne, ancien Ministre d'un pays musulman tenté par le retour à la tradition mais rigoureusement pro-occidental, pourrait convaincre plus facilement que d'autres les États-Unis, la Grande-Bretagne et Singapour de reprendre leur place au sein de l'Unesco.

(55) Rapport (JIU/REP/85), Genève, 1985, *op. cit.*, n° 24.

Quoi qu'il en soit, c'était sans compter avec les fortes réactions de rejet que cette candidature allait susciter : parmi les Etats du Tiers Monde, spécialement de nombreux Etats africains et arabes, aux yeux de qui l'opposition d'un homme du Tiers Monde, musulman de surcroît, à M. Amadou Mahtar M'Bow était déplorable ; parmi les Etats socialistes de l'Est européen à l'endroit desquels la politique pakistanaise était hostile depuis si longtemps — sans parler de l'aversion déclarée de l'Inde ou du Bangladesh, frères-ennemis jurés de l'ancienne province occidentale de l'Empire des Indes.

Beaucoup de délégués, représentant leur gouvernement au sein du Conseil exécutif, mais en même temps élus *intuitu personae* — selon la cote mal taillée de la réforme de l'acte constitutif en 1954 — éprouvaient un véritable malaise qui conduisit finalement le représentant de la France, M^{me} Gisèle Halimi, à un esclandre fort peu diplomatique, mais significatif. Le hasard faisait, on le sait, que, représentant le gouvernement français alors dirigé par M. Jacques Chirac, elle avait été désignée par le gouvernement de la gauche en 1984 sur les conseils de la Présidence de la République et que, tout en appartenant à une fraction féministe et passablement radicale du socialisme français, elle devait normalement appliquer les consignes du Quai d'Orsay et voter pour M. Ayoub Khan. Dotée d'une forte personnalité, ancien membre du collectif des avocats du F.L.N. pendant la guerre d'Algérie, élue députée de l'Isère en 1981, par ailleurs proche du Président François Mitterrand, elle se refusa à franchir le pas et préféra démissionner du Conseil exécutif sur-le-champ. Mais elle le fit avec éclat, dénonçant publiquement devant le Conseil, au cours d'une séance très tendue, non la personne du Général Ayoub Khan, mais ce que représentait son gouvernement, en insistant sur le sort des femmes au Pakistan. Lors de la séance suivante, le délégué du Pakistan au Conseil, une femme également, M^{me} A. Inayatullah, devait bien entendu lui répondre très vivement, allant jusqu'à l'attaque personnelle en mettant en cause l'ambition de M^{me} Halimi, et même les sympathies que lui inspireraient ses origines : le nouveau délégué de la France, une troisième femme, M^{me} Marie-Claude Cabana, par ailleurs ambassadeur auprès de l'Unesco et qui avait été désignée sans retard pour remplacer M^{me} Halimi, ne releva pas le gant, ce qui en indigna plus d'un. La France vota donc pour le général Ayoub Khan au premier, puis au second tour, mais une ombre était passée et l'*impensable compromis* n'était sans doute plus possible.

20. Aussi bien M. Ayoub Kahn comprit-il rapidement l'impasse dans laquelle on l'avait fourvoyé et réagit-il d'une façon tout à fait opposée à ce qu'avaient espéré les inspireurs de sa candidature. Convaincu après le deuxième tour de scrutin qu'il n'avait aucune chance et que, sans doute, on l'avait trompé, il se désista avec éclat ... pour le Directeur général sortant, M. Amadou Mahtar M'Bow ! L'espoir avait changé de camp et le troi-

sième tour voyait se redresser nettement la barre en faveur de M. M'Bow. Au demeurant, les jours passaient, les séances s'espaçaient et une solution devait rapidement intervenir si l'on voulait que les travaux de la Conférence générale s'ouvrirent le jour prévu, dans un climat de sérénité retrouvée. Les partisans de M. M'Bow ont probablement alors cru avoir partie gagnée : il se trompaient lourdement. En effet, si les scores de M. M'Bow s'étaient améliorés, M. Federico Mayor — en quelque sorte *l'outsider* du premier tour — avait également progressé et il faisait presque partie égale au troisième tour avec l'ancien Directeur général. Manifestement, un certain nombre de voix, acquises à M. Ayoub Khan aux deux premiers tours, s'étaient reportées sur lui et il devenait *le candidat de l'Occident*. Pas de tout l'Occident néanmoins car la France, sur les instructions impératives du Premier Ministre, lassé des hésitations du Quai d'Orsay, faisait savoir que désormais elle appuyait ... M. M'Bow ! En réalité, le compte des voix soigneusement dressé dans les coulisses, on s'apercevait que le vote des pays de l'Est et des pays qui leur étaient plus ou moins liés — en l'occurrence l'Union Soviétique, la Mongolie extérieure, la Bulgarie, l'Éthiopie, l'Algérie (56) et peut-être quelques autres — allait être décisif dans un sens ou dans l'autre. Sans doute y eut-il des hésitations au sein de la délégation soviétique car ses membres firent circuler des bruits de couloir assez contradictoires. Toujours est-il que les pays socialistes confirmèrent leur hostilité à un troisième mandat de M. M'Bow et se refusèrent à se rallier à sa candidature au troisième, puis au quatrième tour. La cause était entendue, M. M'Bow se retira et, dans la lassitude générale, la candidature de M. Federico Mayor fut retenue, lors du cinquième tour, à *une forte majorité*.

21. Dès lors qu'un *homme nouveau*, resté jusque-là étranger aux querelles intestines de l'Organisation, était élu, quels qu'aient été les mérites de son prédécesseur et challenger — auquel toutes les délégations rendirent un hommage plus ou moins appuyé, parfois hypocrite — l'espoir de changements rapides s'était exprimé ; il fallut vite déchanter. Nous avons déjà relevé que les États qui s'étaient retirés de l'Unesco firent savoir que leur attitude n'était nullement dictée par la personnalité de l'ancien Directeur général et qu'ils attendaient des réformes profondes pour éventuellement revenir sur leur décision (57). C'est donc avec les mêmes contraintes, politiques et budgétaires, qu'il faudra jusqu'à nouvel ordre gouverner l'Unesco. De plus, la candidature de M. Mayor avait été lancée par des scientifiques de haut rang, anciens Prix Nobel, etc., et elle n'avait d'abord reçu qu'un appui très réservé du gouvernement espagnol... On pouvait, en tout cas, s'attendre après l'élection du nouveau Directeur général, à *une mobilisation des milieux scientifiques en faveur de l'Unesco*. Cela n'a pas été vraiment le

(56) Ces pays votaient jusque-là pour le Président de la Conférence générale, élu lors de la 23^e session à Sofia, M. Todorov, un historien réputé et très apprécié.

(57) Voir *supra*, n° 2, notamment note 6.

cas (58) et ceux qui, à l'automne dernier, avaient estimé que la démarche de certains savants était peut-être avant tout une manœuvre politique, n'ont pas jusqu'à présent été démentis. Le Directeur général aura au total adopté une politique prudente au début de son mandat, comme en témoigne *la préparation du Troisième Plan à moyen terme*. Les idées-forces qui l'inspirent sont de « faire moins, mais de faire mieux », d'être plus succinct dans la rédaction des documents, de prévoir moins d'activités qu'auparavant, mais d'en assurer un meilleur suivi. Si l'on tente de résumer la nouvelle démarche ainsi esquissée très brièvement, on peut retenir deux mots-clés : *la concentration* et *la concertation*. Il faudra aussi agir selon des priorités bien définies et se manifester davantage sur le terrain tout en améliorant les relations avec les Organisations intergouvernementales et surtout non gouvernementales, l'Unesco devant renforcer sa présence dans les communautés intellectuelle et scientifique. De ce point de vue, l'action de M. Federico Mayor s'inscrit dans le fil de l'évolution qui s'était amorcée ces dernières années.

L'idée la plus nouvelle a été de proposer, par-delà *les grands programmes* qui constituaient l'épine dorsale du Deuxième Plan à moyen terme, au nombre de 15 à l'origine mais dont le nombre serait désormais réduit, *des projets mobilisateurs*, au nombre de 7. La différence ne serait pas seulement quantitative, car plusieurs de ces projets, parfois il est vrai directement issus des Grands Programmes, auraient un objectif plus précis que ces derniers : on notera en revanche, avec le plus grand intérêt, que la vocation intellectuelle de l'Unesco se trouve parfaitement confirmée. Elle doit, comme par le passé, « (s'efforcer) d'élaborer des projets interdisciplinaires et autonomes couvrant toute la gamme des activités, depuis la réflexion, les échanges intellectuels et les études jusqu'à l'analyse des politiques, la programmation et les activités opérationnelles » (59). Les nouveaux projets mobilisateurs pourraient cependant annoncer une évolution profonde de l'Unesco : « S'il s'avérait à l'expérience qu'ils ont permis à l'Organisation de remplir plus efficacement *sa mission éthique et opérationnelle* », « ils pourraient être considérés comme *l'amorce d'une mutation* de l'Organisation » (60).

(58) On peut toutefois relever l'intérêt particulier porté aux problèmes scientifiques par le Directeur général avec le document 129 EX/4 Partie II (25 avril 1988) : préparation du Troisième Plan à moyen terme : rapport du Directeur général (Partie II : Esquisse du troisième plan à moyen terme : considérations préliminaires du Directeur général). Dans le cadre de l'appui au développement scientifique et technique, au titre d'une *contribution aux frontières de la science*, il est souhaité que l'Unesco participe aux grands programmes scientifiques mondiaux et soutienne les activités des réseaux internationaux des biosciences, de l'Organisation internationale de recherche sur le cerveau (IBRO), de l'Organisation internationale de recherche sur la cellule (ICRO), du réseau de centres de ressources microbiennes, etc. (document *op. cit.*, n^{os} 56 à 60). Au demeurant, des objectifs comparables avaient déjà été retenus par le Deuxième plan à moyen terme (voir 4 XC/4 (4^e session extraordinaire de la Conférence générale) n^{os} 6039 et s.).

(59) Document 129 EX/4 (Partie II), *op. cit.*, n^o 99, p. 22.

(60) Document 129 EX/4 (Partie II), *op. cit.*, n^o 104, p. 23.

Annonçait-on ici la couleur ? Les projets mobilisateurs correspondraient, ou bien à de grands défis, ou bien aux domaines traditionnels de compétence de l'Unesco : « Les sociétés face aux modifications de l'environnement mondial » (61) ; « Science, technologie et société » (62) ; « Culture et développement : pensée mondiale, action locale » (63) ; « L'avenir des villes face aux défis sociaux, culturels et de l'environnement » (64) ; « Mobilisation des connaissances pour améliorer les conditions de vie de la femme rurale » (65) ; « La jeunesse et la culture de l'avenir » (66) ; « Relier les communautés insulaires » (67).

Ce programme global sexennal concret entraînerait à la fois l'extinction automatique de certaines activités alors que d'autres activités, retenues prioritairement, constitueraient l'ossature des trois programmes biennaux correspondant au Troisième Plan à moyen terme. Le nouveau Directeur général retrouve ici la logique qui avait commencé à être celle de la période précédente en souhaitant « des plans glissants en vertu desquels chaque exercice biennal serait suivi d'une évaluation des résultats obtenus qui servirait elle-même à déterminer les objectifs de l'exercice suivant » (68).

Serait-ce pourtant par là que le bât blesserait ? Lors de la réunion du Conseil exécutif consacrée à la discussion du 3^e Plan, le délégué de la Belgique, personnalité particulièrement qualifiée et qui fait autorité au sein du Conseil, M. Dumont, a exprimé la crainte que ces projets mobilisateurs ne conduisent à l'émiettement de l'Organisation, peut-être même à la naissance de « mini-Unesco » : l'environnement, la science, la culture, la jeunesse (et donc l'éducation), risqueraient ainsi de conduire à des institutions autonomes (69). Quant au financement de ces projets, il pose des questions du même ordre. Si, pour l'essentiel, il est constitué de ressources extrabudgétaires fournies par des contributions volontaires, ne risque-t-on pas d'aller vers un « financement à la carte » et de voir les projets mobilisateurs échapper au contrôle des organes directeurs de l'Unesco ? La question a été posée au sein du Conseil exécutif lors de sa 120^e session, mais le Directeur général s'en était défendu à l'avance dans le document soumis aux délégués des gouvernements (70). Cela dit, ces projets seraient autonomes, feraient —

(61) Document 129 EX/4, Partie II, n^{os} 105 et s., pp. 23 et s.

(62) Document 129 EX/4, Partie II, n^{os} 117 et s., pp. 25 et s.

(63) Document 129 EX/4, Partie II, n^{os} 126 et s., pp. 27 et s.

(64) Document 129 EX/4, Partie II, n^{os} 129 et s., pp. 28 et s.

(65) Document 129 EX/4, Partie II, n^{os} 140 et s., pp. 30 et s.

(66) Document 129 EX/4, Partie II, n^{os} 146 et s., pp. 31 et s.

(67) Document 129 EX/4, Partie II, n^{os} 153 et s., pp. 33 et s.

(68) Document 129 EX/4, Partie II, n^o 162, p. 35.

(69) Si cette perspective est ainsi rejetée par de nombreux Etats membres, y compris en Occident, d'autres l'appellent de leurs vœux. Ainsi, le Japon qui, souhaitant le renforcement des bureaux de l'Unesco, estime que cela suppose : « non seulement la décentralisation des ressources, mais aussi celle de l'autorité » (cf. réponse des Etats membres, des Membres associés et des Organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales à la consultation sur le 3^e Plan à moyen terme, Document EX/4, Partie I, n^o 66).

(70) Document 129 EX/4, Partie II, n^{os} 98 et s., pp. 22 et s.

« par définition » — appel à un personnel multidisciplinaire, détaché des secteurs actuels du Secrétariat ou recruté spécialement à cet effet.

En définitive, l'accueil du Conseil exécutif, lors de sa 129^e session, a été mitigé (71) : Retenant 6 « *champs majeurs de programme* » qui continueraient à « structurer l'action de l'Unesco » (72), le Conseil a considéré favorablement la formule des projets mobilisateurs qui lui est apparue « riche de potentialités et susceptible de renforcer, à terme, la crédibilité de l'Unesco » (73), mais il a aussitôt mis toute une série de barrières au nouveau mode d'action qui devrait répondre à un certain nombre de critères bien définis. Non seulement *les projets mobilisateurs devraient être de nature multidisciplinaire et intersectorielle*, mais ils devraient faire partie intégrante d'un champ majeur de programme et surtout *être financés principalement par le budget ordinaire* et relever du pouvoir de décision et de contrôle des organes directeurs de l'Organisation, tout en étant, il est vrai, « de nature à mobiliser des financements extrabudgétaires ». Le Conseil a, en outre, estimé qu'il ne pourrait être envisagé de lancer de tels projets qu'en nombre limité et sur une base expérimentale et que « la formule (méritait) d'être encore affinée et précise ». En conséquence, il a invité le Directeur général à lui présenter au maximum 4 modèles lors de sa 130^e session à l'automne de 1988, en suggérant que deux d'entre eux soient choisis parmi ses propositions initiales (74) et que deux autres reprennent des thèmes particulièrement importants aux yeux des Etats membres de l'Unesco : « l'élimination de l'analphabétisme » et « l'avènement d'une société démocratique, pluriculturelle dans une Afrique du Sud libérée de l'*apartheid* ». Même si le Conseil a, par ailleurs, « (exprimé) sa satisfaction au Directeur général et (l'a) félicité d'avoir élaboré, dans des délais très brefs, un document concis, aisément lisible et stimulant, qui a permis que s'instaurent au sein du Conseil un large échange de vues et un dialogue franc et constructif sur les orientations et les principes qui devraient guider la préparation du 3^e Plan à

(71) Voir document 129 EX/Décisions (4 juillet 1988), (Décisions adoptées par le Conseil exécutif à sa 129^e session, Paris, 25 mai-10 juin 1988, notamment pp. 3 et s.).

(72) A savoir :

- I. — l'Education et l'avenir
- II. — La Science pour le progrès et l'environnement.
- III. — La Culture, passée, présente et future
- IV. — La Communication au service de l'humanité
- V. — L'Homme et la société dans un monde en mutation
- VI. — La contribution de l'Unesco à la paix, aux droits de l'homme et à l'élimination de toutes les formes de discrimination (Document 129 EX/Décisions, *op. cit.*, p. 6).

Comparés aux anciens Grands programmes, les nouveaux « champs majeurs de programme » sont beaucoup moins nombreux mais s'inspirent largement de la même philosophie. A ces 6 propositions s'ajouterait un « Plan administratif » indiquant les structures, le personnel et les modalités d'exécution envisagés pour chacun des programmes majeurs.

(73) Document 129 EX/Décisions, *op. cit.*, p. 7.

(74) L'un parmi les trois premiers de nature conceptuelle, l'autre parmi les quatre suivants projets mobilisateurs « plus spécifiquement orientés vers l'action » (Document 129 EX/Décisions, *op. cit.*, p. 7).

moyen terme » (75), on peut constater chez la grande majorité des conseillers, et certains Occidentaux ne sont pas en reste, *la volonté de maintenir à tout prix une Organisation cohérente*. D'une façon assez générale, les décisions prises lors de la 129^e session du Conseil reflètent une volonté marquée de continuité et tout ce qui concerne, par exemple, la décentralisation des activités de l'Unesco est accueilli avec intérêt, mais non sans méfiance. C'est ainsi que, lors de la 129^e session du Conseil exécutif (76), il a été fait état d'*une étude d'ensemble* des résultats obtenus jusqu'ici en matière de décentralisation, des difficultés et des obstacles rencontrés et de propositions qui seraient présentées au Conseil en vue de renforcer la présence de l'Unesco sur le terrain : nombre de délégués sont ici visiblement très attentifs et son nouveau Président, M. M. F. El-Khatib, a rappelé à la fin des travaux du Comité spécial, que ce dernier aurait, lors de la 130^e session du Conseil exécutif, en octobre prochain, à examiner plus particulièrement *la question de la décentralisation* et que le Secrétariat devrait préciser « la manière dont elle était conçue à l'Unesco » (77).

CONCLUSION

22. La place de l'Unesco dans le système des Nations Unies est singulière. A l'instar des autres Organisations intergouvernementales, un pourcentage élevé de son budget, environ la moitié, est consacré à ses frais de fonctionnement, de telle sorte qu'elle fait appel le plus souvent possible à des financements extrabudgétaires pour engager de nouveaux projets dans le cadre de la mission que lui assigne son acte constitutif. L'Unesco ne peut cependant être jugée à la seule aune du rendement et de l'efficacité ; elle a d'ailleurs fait des progrès notables de ce point de vue. « Laboratoire d'idées », nous l'avons dit, elle a souvent été présentée par les délégués au Conseil exécutif ou à la Conférence générale comme *la conscience du monde*. De ce point de vue, le retrait de certains Etats membres a été très durement ressenti. Même si l'Organisation ne s'engage pas dans la voie proposée par les Etats-Unis, ces derniers changeront peut-être d'attitude à son égard après les prochaines élections présidentielles. Les progrès observés dans l'évolution des relations américano-soviétiques ces derniers temps vont dans ce sens. Dans un ensemble aussi complexe que les relations internationales, rien n'est simple, cependant. La nouvelle diplomatie soviétique peut, de toute évidence, réserver des surprises, en particulier aux Etats du Tiers Monde. Lors de la dernière Conférence générale, l'idée est revenue souvent, dans les interventions des délégués de l'Est de l'Europe, que l'Unesco avait depuis longtemps négligé la culture et le patrimoine européens : ce que les

(75) Document 129 EX/Décisions, *op. cit.*, p. 3.

(76) Document 129 EX/36 (4 juillet 1988), notamment pp. 5 et s. Voir également Document 129 EX/Décisions, *op. cit.*, p. 21.

(77) Document 129 EX/36, *op. cit.*, n° 128.

délégués occidentaux n'osaient dire qu'à voix basse, dans les couloirs et depuis des années, voilà que c'était l'Union Soviétique qui le proclamait. Le Métropolitain de toutes les Russies faisait partie de la délégation officielle de l'URSS, il intervint longuement en commission et l'annonce de la commémoration solennelle du millénaire du baptême de « Rous », fut l'un des événements de la 24^e session de la Conférence générale. La portée de l'événement peut être discutée, il se situait en tout cas dans une ambiance russe philo-européenne qui n'était pas sans rappeler le passé, certains délégués expliquant en coulisse que l'URSS continuait à encourager le contrôle des naissances dans ses républiques asiatiques, toujours marquées par un taux élevé de fécondité, mais avait changé de politique en Europe où sévissait la dénatalité...

C'est en définitive dans un paysage assez nouveau que l'Organisation devra conduire son 3^e Plan à moyen terme : renouveau spirituel sous toutes les latitudes, ébranlement des solidarités tiers-mondistes, recherche d'un nouveau souffle dans les relations entre l'Est et l'Ouest. Si on a pu parler d'« *une crise de la conscience mondiale* », de *nouvelles solidarités n'en sont que plus nécessaires* (78). Les plus fortes seront sans doute celles qui naîtront, à l'échelle régionale, d'une volonté politique librement exprimée et la communauté des Etats d'Europe occidentale constituera longtemps, sinon un modèle, du moins un exemple assez extraordinaire. Toutefois, l'essor relatif du régionalisme dans le monde d'aujourd'hui ne doit pas dissimuler les extrêmes difficultés rencontrées par un très grand nombre d'Etats.

L'analyse des réponses des Etats membres à la consultation sur le 3^e Plan à moyen terme (79) est révélatrice à cet égard : la plupart des Etats du Tiers Monde craignent tout à la fois de voir l'environnement progressivement détruit, l'écart se creuser entre les pays technologiquement avancés et les autres, l'analphabétisme progresser de nouveau — ce qui est déjà le cas en chiffres absolus — et de ressentir, au creux de leurs sociétés, *les névroses sociales* résultant de l'irruption de *valeurs étrangères* à leurs cultures (80). En même temps, les pays industrialisés sont conscients que d'*importants mouvements migratoires vers les centres développés* sont probables du fait de l'explosion démographique des uns, du vieillissement et de

(78) Voir, par exemple, Jean-Pierre COLIN, « La société multidimensionnelle : d'une crise de la conscience mondiale à de nouvelles formes de solidarité » (Unesco, Paris, 1988).

(79) Document 129 EX/4, Partie I, *op. cit.* Il est à souligner que, *souvent faute de moyens*, de nombreux Etats membres n'ont pas répondu au questionnaire (80 réponses sur 169 membres et 2 membres associés), notamment dans le Tiers Monde (16 réponses sur 33 en Amérique latine et aux Caraïbes, 9 sur 21 pour les Etats arabes, 13 sur 20 en Asie et seulement 14 sur 50 en Afrique).

(80) Document 129 EX/4, *op. cit.*, p. 13 : cette crainte est assez générale et c'est le *gouvernement helvétique* qui a employé cette expression dans sa réponse au questionnaire de l'Unesco.

la stagnation des autres (81). Les fractures sociales et politiques qui se profilent ainsi à un horizon peu dégagé ne sont pas nécessairement encourageantes, surtout si l'on songe au retour de certaines formes d'intolérance nationaliste. Une fois de plus, on constatera volontiers le rôle essentiel que la culture peut être amenée à jouer si elle est conçue comme le lieu d'excellence de la coopération entre les peuples et les civilisations. Tel est bien le but profond de *la Décennie mondiale du développement culturel* (82), proclamée par l'Assemblée générale des Nations Unies lors de sa 41^e session (résolution 41/187) et appuyée par la Conférence générale de l'Unesco lors de sa 24^e session (résolution 24 X/11.12). Elle devrait, en effet, « renforcer la coopération culturelle internationale » et « contribuer à la formation d'un nouveau mode de pensée dans le monde » qui serait « fondé sur la confiance et sur la compréhension mutuelles ».

Il reste à savoir ce qui se passera vraiment, l'Unesco ayant la responsabilité de piloter la Décennie. Ouverte le 1^{er} janvier 1988, il faut bien dire que celle-ci n'a pas vraiment commencé, tous les comités nationaux sont loin d'être en place (83) et, quand ils le sont, ils n'ont pas toujours vraiment amorcé « (la mobilisation d'une) large participation des communautés scientifiques et culturelles à la mise en œuvre des projets et programmes de la Décennie » (84). L'idée de la Décennie avait pourtant été retenue par la Conférence sur les politiques culturelles de Mexico (MONDIACULT) en 1982 et approuvée par la Conférence générale de l'Unesco lors de sa 22^e session en 1983 (résolution 11.20)...

Dans les coulisses de l'Organisation, on pressent la nécessité *d'une réforme profonde*. La plupart des Etats petits et moyens ne sont néanmoins pas prêts à accepter qu'elle se traduise par la domination de quelques-uns sur le plus grand nombre. La démocratisation des relations internationales, même si elle constitue un processus très ambigu du fait qu'un grand nombre d'Etats tourne le dos aux exigences minimales de la liberté à l'intérieur de leurs frontières, est « un acquis » que le Tiers Monde défendra chèrement.

Une autre démarche est parfois proposée dans le cas de l'Unesco. Organisation incomparable à ses voisins du système des Nations Unies, elle a pour vocation première de se faire l'écho des communautés intellectuelles

(81) Opinion exprimée notamment par *le gouvernement belge* dans sa réponse au questionnaire de l'Unesco (Document 129 EX/4, Partie I, p. 11); l'Algérie, l'Egypte et le Pérou se sont exprimés dans le même sens.

(82) Voir notamment les documents 129 EX/25, 129 EX/37, 129 EX/SR.1 et 14 et 129 EX/Décisions, *op. cit.*, pp. 31 et s.

(83) Voir document 129 EX/Décisions, *op. cit.*, p. 32.

(84) L'exemple du pays-hôte de l'Organisation est typique : un comité d'experts, dont nous sommes membre, a été mis en place mais s'en sera tenu à l'automne de 1988 à de simples échanges de vues, notamment avec les principaux responsables de l'Unesco. Le comité intergouvernemental pour la Décennie du développement culturel tiendra *sa première session* à Paris des 12 au 16 septembre 1988. Il est composé de 36 Etats élus par la Conférence générale lors de sa 24^e session.

à travers le monde. Ne devrait-on pas *en revenir au système originel* où les membres du Conseil exécutif, élus *intuitu personae*, siègeraient également à titre personnel au sein du Conseil, sans recevoir d'instructions de leur gouvernement ? Les Etats membres garderaient le contrôle de l'Unesco puisque la Conférence générale en est l'organe souverain, mais, d'une session à l'autre, dans une relation intime entre le Secrétariat et le Conseil, une politique plus audacieuse pourrait sans doute progressivement s'esquisser.