



HAL
open science

Les implications de la crise budgétaire de l'UNESCO : lumière sur l'organisation et opportunité de réforme

Mathilde Joseph

► **To cite this version:**

Mathilde Joseph. Les implications de la crise budgétaire de l'UNESCO : lumière sur l'organisation et opportunité de réforme. Science politique. 2012. dumas-00808036

HAL Id: dumas-00808036

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00808036>

Submitted on 4 Apr 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Vous allez consulter un mémoire réalisé par un étudiant dans le cadre de sa scolarité à Sciences Po Grenoble. L'établissement ne pourra être tenu pour responsable des propos contenus dans ce travail.

Afin de respecter la législation sur le droit d'auteur, ce mémoire est diffusé sur Internet en version protégée sans les annexes. La version intégrale est uniquement disponible en intranet.

Université de Grenoble

Institut d'Etudes Politiques

Mathilde Joseph

Master 2 « Organisations internationales »

**Les implications de la crise budgétaire de l'UNESCO : lumière sur
l'organisation et opportunité de réforme**



Source : www.unesco.org

Sous la direction de M. Franck Petiteville
Année universitaire 2011-2012

Université de Grenoble

Institut d'Etudes Politiques de Grenoble

Mathilde Joseph

Master 2 « Organisations internationales »

**Les implications de la crise budgétaire de l'UNESCO : lumière sur
l'organisation et opportunité de réforme**

Sous la direction de M. Franck Petiteville
Année universitaire 2011-2012

Introduction

Le 31 octobre 2011 marque le début d'une nouvelle crise politique pour l'Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture (UNESCO). Alors que se déroule la 36^{ème} session de la Conférence Générale, organe principal en charge de la prise de décision au sein de l'organisation, un vote inattendu permet l'adoption de la résolution faisant de la Palestine un Etat membre à part entière de l'UNESCO. Dans la salle de conférence pleine à craquer du siège de l'UNESCO à Paris, des applaudissements accueillent cette décision.¹ Pourtant, lors du discours de la directrice générale de l'organisation, Mme Irina Bokova, à la suite du vote, la tension est déjà palpable lorsque les craintes des conséquences de ce vote sont évoquées. Depuis la déposition du projet de résolution par la Palestine, les Etats-Unis ont réitéré leur opposition à son entrée au sein de l'UNESCO et ont menacé de suspendre toute contribution financière à l'organisation en cas d'un vote positif. En effet, le 31 octobre 2011, les Etats-Unis annoncent qu'ils coupent tous financements normalement accordés à l'UNESCO, laissant l'organisation avec un déficit de \$65 millions à combler pour l'exercice de 2011 et une réduction de 22% du budget de 2012-2013.²

Cette décision brutale de l'administration Obama a suscité de nombreuses réactions, à la fois dans les médias du monde entier mais également de la part de certains Etats membres qui ont affiché leur soutien à l'organisation. En effet, l'UNESCO, ses programmes, son histoire, son aspiration à l'universalité et son mandat particulier en font

1 Plusieurs articles relatent le déroulement du vote : « La Palestine admise à l'UNESCO : j'ai assisté à ce vote historique », Hela Khamarou pour le Nouvel Observateur, <http://leplus.nouvelobs.com/contribution/209573-la-palestine-admise-a-l-unesco-j-ai-assiste-a-ce-vote-historique.html> et « L'UNESCO accepte la Palestine comme membre à part entière », Compte-rendu par Witold Zyss, représentant permanent du B'nai B'rith (ONG juive) auprès de l'UNESCO, <http://www.bnaibritheurope.org/bbe/content/view/1202/99/lang,fr/>

2 UNESCO Director-General launches Emergency Fund at close of General Conference, UNESCOPRESS, 10.11.2011, http://www.unesco.org/new/en/media-services/single-view/news/unesco_director_general_launches_emergency_fund_at_close_of_general_conference/

une agence spécialisée de l'Organisation des Nations Unies (ONU) respectée et ayant conservé un certain prestige international. En tant qu'agence spécialisée des Nations Unies, l'UNESCO est une organisation autonome dotée de ses propres organes directeurs et mécanismes de prise de décision. En tant qu'organisation de coopération intellectuelle, l'UNESCO possède un mandat particulier basé sur une exigence d'universalité. Lorsque l'UNESCO est créée le 16 novembre 1945, au sortir de la Seconde Guerre Mondiale, une formule célèbre, gouverne la création de l'organisation « Les guerres prennent naissance dans l'esprit des hommes, c'est dans l'esprit des hommes que doivent s'élever les défenses de la paix ».³ La mission de l'UNESCO est alors de « contribuer à l'édification de la paix, à l'élimination de la pauvreté, au développement durable et au dialogue interculturel par l'éducation, les sciences, la culture, la communication et l'information. »⁴ Aujourd'hui, avec la récente adhésion de la Palestine, l'organisation compte 195 Etats membres et travaille partout dans le monde au travers de 53 bureaux régionaux et de liaison et 10 instituts et centres spécialisés. En réponse au vaste mandat qui lui a été confié, l'UNESCO met en œuvre des programmes organisés au sein de 5 secteurs d'activités : Education, Sciences exactes et naturelles, Sciences sociales et humaines, Culture et Communication et Information. Bien que les programmes éducatifs concentrent le plus de moyens, l'UNESCO est en générale connue du grand public pour ses actions en faveur de la sauvegarde et de la protection du patrimoine culturel et naturel mondial. En effet, sur la scène internationale comme au sein du système des Nations Unies, l'UNESCO a parfois du mal à faire valoir l'impact de ses programmes dans les autres domaines. La position qu'occupe aujourd'hui l'UNESCO à l'international, ainsi que ses difficultés internes, tiennent à plusieurs facteurs : un mandat large qui met au cœur des activités de l'UNESCO des sujets « à la frontière entre l'idéologie et le politique »⁵ (les droits de l'homme, les systèmes éducatifs, les systèmes d'information et de communication, etc), l'impact des crises politiques sur l'institution et sa relation

3 Première phrase de l'Acte constitutif de l'UNESCO : http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL_ID=15244&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

4 Tirée du site internet de l'UNESCO : <http://www.unesco.org/new/fr/unesco/about-us/who-we-are/introducing-unesco/>

5 BEKRI, Chikh, « L'UNESCO : une entreprise erronée ? », Publisud : Paris, 1991, p.11.

houleuse avec son plus important contributeur, les Etats-Unis, ainsi que le développement d'une lourde bureaucratie et d'une culture organisationnelle parfois contre-productive. Il convient aussi de noter que, comme toutes les institutions onusiennes, l'UNESCO a du faire face à un monde en rapide évolution, aujourd'hui mondialisé, et à l'explosion du nombre de ses Etats membres suite aux décolonisations des années 1950-1960.

La suspension des financements américains, qui caractérise la crise budgétaire actuelle, fait écho à une précédente crise politique dans les années 80 qui a entraîné le retrait des Etats-Unis de l'organisation durant 18 ans de 1984 à 2003. L'UNESCO a donc fait l'objet de vives critiques depuis plusieurs décennies et a tenté d'y répondre par la mise en œuvre d'importants processus de réforme. Une réforme implique un « changement de caractère profond, radical apporté à quelque chose, en particulier à une institution, et visant à améliorer son fonctionnement »⁶. Le thème de la réforme à l'UNESCO est devenu un thème récurrent depuis les années 80 et le retrait des Etats-Unis de l'organisation. Aujourd'hui, bien que des avancées importantes aient été réalisées, le chantier des réformes est encore vaste et implique des actions dans différents domaines : la gestion de l'organisation, les ressources humaines, les relations entre ses organes de directions, l'orientation stratégique et la définition des priorités, le développement d'activités inter-secteurs, le positionnement international et notamment au sein du système des Nations Unies et les relations avec la société civile et le secteur privé.⁷ La crise budgétaire actuelle met l'UNESCO en grande difficulté et risque d'avoir un impact important sur ce processus de réforme. Depuis novembre dernier, la Directrice Générale de l'UNESCO, Mme Irina Bokova, entend voir dans cette crise une opportunité pour accélérer le processus de réforme : « *I am well aware that this situation is also an*

6 Définition tirée du dictionnaire Larousse en ligne.
<http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/r%C3%A9forme/67503>

7 Cette liste se base sur les recommandations de deux évaluations récentes de l'UNESCO : le rapport relatif à l'évaluation externe indépendante de l'UNESCO, Rapport intégral d'évaluation, 2010, 185^{ème} session du Conseil Exécutif et la *Review of management and administration in the UNESCO*, Corps Commun d'Inspection des Nations Unies, Genève, 2011.

opportunity to accelerate reform » [...] « *I am absolutely ready to completely revise our action, working methods and structures within the secretariat* ». ⁸

Problématique :

En effet, les crises entraînent toujours de nombreux changements. Alors que les processus de réformes subissent souvent la lenteur des lourdes bureaucraties onusiennes en temps de prospérité, les restrictions budgétaires brutales, comme celles qu'est en train de vivre l'UNESCO ne laissent pas d'autres options que la mise en place de changements rapides pour faire face au manque à gagner. Ainsi, le but de cette étude sera d'analyser ce qu'il en est pour l'UNESCO dix mois après l'annonce de la coupure des financements des Etats-Unis. Quelles sont les conséquences de ces restrictions budgétaires sur le fonctionnement et le processus de réforme en cours et quelles sont les perspectives pour l'avenir de l'organisation?

Hypothèses :

Au vue de ces questionnements, cette étude tentera de vérifier les hypothèses suivantes :

1. Les coupures budgétaires ont pour effet d'accélérer le processus de réforme de l'UNESCO dans le sens où elles stimulent l'innovation, la mise en œuvre et facilitent l'acceptation de sacrifices internes.
2. Les programmes les plus affectés par les coupures budgétaires sont les programmes les moins visibles de l'organisation. La crise du budget a donc un impact sur l'évolution du mandat de l'UNESCO.
3. L'impact positif des coupures budgétaires sur les réformes dépend de la qualité du leadership et du management au sein de l'organisation.
4. L'UNESCO, de par son mandat, est une institution particulièrement sujette aux crises politiques et difficile à réformer.

⁸ UNESCO Director-General launches Emergency Fund at close of General Conference, UNESCOPRESS, 10.11.2011, http://www.unesco.org/new/en/media-services/single-view/news/unesco_director_general_launches_emergency_fund_at_close_of_general_conference/

En pleine crise économique mondiale, s'interroger sur la meilleure façon de faire face aux restrictions budgétaires au sein d'une organisation multilatérale internationale telle que l'UNESCO présente l'intérêt de mettre en avant des initiatives innovantes et des processus de réforme dynamiques dont toutes les organisations internationales pourraient bénéficier. Le manque de ressources peut ouvrir des fenêtres d'opportunité pour une organisation intergouvernementale qu'il s'agit d'exploiter. Néanmoins, répondre, dans l'urgence, à ce type de situation implique aussi certains risques. Il faut réformer vite et bien, trouver de nouvelles sources de financement, de nouveaux partenaires à qui il faut pouvoir faire confiance et tenter de négocier une sortie de crise. Ainsi, l'intérêt de cette étude est également de saisir l'opportunité que représente la crise budgétaire de l'UNESCO comme facteur de mise en lumière de l'organisation et des défis auxquels elle doit faire face aujourd'hui. Elle permet non seulement de faire le point sur les actions entreprises par l'UNESCO depuis novembre 2011 en réaction directe à la suspension de financements américains, mais aussi de faire le point sur le processus de réforme en cours plus généralement au sein de l'organisation depuis de nombreuses années.

Méthodologie :

Cette étude se base sur une combinaison entre l'étude de la littérature officielle et scientifique concernant l'UNESCO et une expérience au sein même de l'organisation en tant que stagiaire. Ayant effectué un stage de six mois (Février-Août 2012) au Bureau International de l'Education, Institut spécialisé de l'UNESCO basé à Genève, j'ai pu avoir un aperçu du travail de l'organisation et de sa culture organisationnelle (bien qu'il faille noter une différence entre la culture organisationnelle du siège et les cultures organisationnelles des instituts et bureaux décentralisés qui fonctionnent avec des effectifs bien moindres et ont parfois leurs histoires propres comme c'est le cas du BIE, créé avant la naissance de l'UNESCO et rattaché à celle-ci qu'en 1969). J'ai pu également accéder à un ensemble de ressources réservées au personnel de l'organisation : l'intranet de l'UNESCO ainsi que les communications des syndicats du personnel (l'AIPU, Association Internationale du Personnel de l'UNESCO et le STU, Syndicat du Personnel de l'UNESCO). Enfin, grâce à cette expérience des entretiens ont pu être

réalisés auprès de spécialistes du programme ayant travaillé de nombreuses années pour l'organisation.

Afin de bien comprendre les implications de cette nouvelle crise sur l'UNESCO, il convient d'opérer un retour historique pour constater que les crises politiques ont traversé l'organisation depuis sa création ayant un impact décisif sur sa structure et son fonctionnement (Partie 1). Le retrait américain de 1984 a eu des conséquences particulièrement significatives, notamment celle d'imposer le thème de la réforme comme thème central à l'UNESCO jusqu'à aujourd'hui. Afin d'analyser dans quelle mesure la crise budgétaire actuelle affecte le processus de réforme, il s'agit de voir où en était le chantier des réformes en octobre 2011 lorsque les américains ont déclaré suspendre leurs contributions au budget (Partie 2). Enfin, il est alors possible de constater quelles ont été les conséquences directes de cette suspension, les mesures prises pour y faire face et d'avoir le recul historique nécessaire pour tenter de voir quelles perspectives se profilent pour l'avenir de l'UNESCO (Partie 3).

Partie 1 – L’impact décisif des crises politiques sur l’UNESCO depuis sa création

Depuis sa création en 1945, l’UNESCO a traversé diverses crises politiques qui ont, dans une certaine mesure, transformé les structures et le fonctionnement de l’organisation. Afin de bien comprendre l’actuelle crise traversée par l’UNESCO, il convient de revenir sur l’histoire mouvementée de l’organisation depuis sa création en 1945 et particulièrement sur l’histoire de ses relations avec les Etats-Unis.

1. L’illusion d’une organisation apolitique

2. L’Acte constitutif et la particularité du mandat de l’UNESCO

Le contexte qui préside à la naissance de l’UNESCO est celui d’un monde profondément choqué et dévasté par la Seconde Guerre Mondiale. En Europe, tout est à reconstruire, tant les infrastructures que les systèmes politiques, et le traumatisme qu’engendrent les atrocités perpétrées par les Nazis et les régimes fascistes produisent un élan sans pareil en faveur de politiques éducatives et culturelles promouvant la paix, le dialogue, la justice et la liberté. Suite à l’enthousiasme provoqué par la création des Nations Unies en juin 1945, les Ministres Alliés de l’Education (rassemblés sous la Conférence des Ministres Alliés de l’Education CMAE) sont conviés par le gouvernement britannique à une conférence à Londres du 1^{er} au 16 novembre 1945 dans le but de créer une organisation internationale de coopération intellectuelle.⁹ En juillet 1945, un comité préparatoire est mis en place pour discuter du futur mandat de cette institution et réfléchir à ses structures et modes de fonctionnement.¹⁰

9 Une telle organisation existait avant la guerre sous le nom d’Organisation de Coopération intellectuelle. Un Institut international de coopération intellectuelle était également basé à Paris. Une commission internationale de coopération intellectuelle au mandat plus technique existait également auprès de la Société des Nations.

10 BEKRI, Chikh, « L’UNESCO : une entreprise erronée ? », Publisud : Paris, 1991, p.119.

Le comité préparatoire est alors chargé de définir les domaines d'action de l'organisation. A l'époque, ce ne sont que 48 Etats qui signeront l'Acte constitutif de l'UNESCO et donc presque autant participant à ce comité. Le consensus est donc vite atteint pour définir quatre domaines d'action. Premièrement, l'éducation est perçue comme un domaine prioritaire surtout dans le contexte d'après guerre. Les systèmes éducatifs sont à reconstruire et à repenser pour « élever dans l'esprit des hommes les défenses de la paix »¹¹. Lors d'un discours durant la conférence créant l'UNESCO, Jaime Torrès Bodet, homme politique et écrivain mexicain, place même les détournements du système éducatif comme principaux facteurs de la guerre en déclarant « La guerre est toujours en grande partie l'aboutissement extrême d'une insuffisance ou d'une lamentable déformation des systèmes éducatifs des nations »¹². En outre, l'illettrisme, à l'époque, concerne la moitié de l'humanité. Deuxièmement, la préservation et promotion de la culture et du dialogue interculturel était également perçu comme un domaine primordial pour la construction de la paix. Ensuite, le troisième domaine d'action défini par le comité est celui des sciences exactes. La mission de l'organisation dans ce domaine est de permettre l'accès à tous à la science et aux nouvelles découvertes scientifiques tout en encourageant la coopération scientifique et la mesure des conséquences de ces découvertes. En effet, l'utilisation de la bombe nucléaire par les Etats-Unis en 1945 a entraîné un questionnement autour du progrès et des nouvelles découvertes scientifiques. Quatrièmement, c'est le domaine des sciences sociales qui, selon le comité préparatoire, doit faire partie du mandat de la future organisation puisqu'il s'agit des sciences étudiant l'Homme. Le comité identifie aussi quelques domaines d'importance potentielle à l'époque, tels que la protection de l'environnement et l'écologie.¹³ Enfin, bien que les thèmes de la communication et de l'information n'apparaissent pas dans le sigle de la future UNESCO, ils sont également intégrés aux domaines d'action de l'organisation. La formulation qui sera retenue dans le préambule de l'Acte constitutif est la suivante : avec le soutien de l'UNESCO les Etats sont résolus à assurer « la poursuite de la vérité

11 Préambule de l'Acte constitutif de l'UNESCO : http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL_ID=15244&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

12 Cité par BEKRI, Chikh, Op. cit., p.123.

13 Ibid

objective et le libre échange des idées et des connaissances ». Certains Etats, en particulier les Etats-Unis et le Royaume-Uni insistent pour que l'organisation doive également « prêter concours aux organes d'information de masse » (voir ci-dessous). La guerre a montré à quel point les organes d'informations pouvaient nourrir la propagande des régimes nazis et fascistes et les participants au comité préparatoire veulent donc qu'une coopération internationale existe dans ce domaine.

C'est alors le 16 novembre 1945 qu'est adopté, à Londres, l'Acte constitutif de l'UNESCO détaillant le mandat de l'organisation ainsi que sa structure interne et ses procédures de fonctionnement. L'Acte formule les buts et missions de l'UNESCO comme suit :

Acte Constitutif de l'UNESCO

Article premier - Buts et fonctions

1. L'Organisation se propose de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité en resserrant, par l'éducation, la science et la culture, la collaboration entre nations, afin d'assurer le respect universel de la justice, de la loi, des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion, que la Charte des Nations Unies reconnaît à tous les peuples.

2. A ces fins, l'Organisation :

- a) favorise la connaissance et la compréhension mutuelle des nations en prêtant son concours aux organes d'information des masses ; elle recommande, à cet effet, tels accords internationaux qu'elle juge utiles pour faciliter la libre circulation des idées, par le mot et par l'image ;
- b) imprime une impulsion vigoureuse à l'éducation populaire et à la diffusion de la culture : [...]
- c) aide au maintien, à l'avancement et à la diffusion du savoir : [...]

3. Soucieuse d'assurer aux États membres de la présente Organisation l'indépendance, l'intégrité et la féconde diversité de leurs cultures et de leurs systèmes d'éducation, l'Organisation s'interdit d'intervenir en aucune matière relevant essentiellement de leur juridiction intérieure.

Source : site internet de l'UNESCO : http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL_ID=15244&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

Afin de remplir ces missions, la Conférence fondatrice de novembre 1945 décide de mettre en place trois organes directeurs : la Conférence Générale, le Conseil Exécutif et le Secrétariat Général. La Conférence Générale est chargée de « déterminer l'orientation et la ligne de conduite générale de l'Organisation », le Conseil Exécutif de « préparer l'ordre du jour des sessions de la Conférence Générale » et est « responsable devant elle de l'exécution du programme adopté par la conférence » et le Secrétariat Général dont le Directeur Général est en charge « d'établir et de communiquer aux Etats

membres et au Conseil Exécutif des rapports périodiques sur l'activité de l'organisation ». ¹⁴

L'Acte Constitutif prévoit donc un mandat particulièrement vaste conférant un champ d'action large à l'UNESCO qui repose sur l'universalité de certaines valeurs telles que la paix, les droits de l'homme, l'égalité entre les hommes et les cultures, etc. Or si en 1945, le contexte de sortie de guerre favorise le consensus entre les 48 Etats signataires de l'Acte constitutif, l'entrée dans la guerre froide fera plus tard ressortir à quel point les interprétations de ces concepts et valeurs peuvent diverger. En conférant aux intellectuels un rôle important dans le fonctionnement et la définition des programmes de l'organisation dans un premier temps, les créateurs de l'UNESCO ont cru que le politique resterait à l'écart et que les intellectuels, en se basant sur des valeurs communes arriveraient à coopérer dans les domaines de l'éducation, la culture et la science. Pourtant les programmes dans ces domaines sont clairement politiques ¹⁵ car ils agissent sur des prérogatives primordiales pour les Etats. C'est pour cette raison que Chikh Bekri, ancien fonctionnaire de l'UNESCO durant de nombreuses années écrit en 1991 :

« L'Unesco était née avec ce handicap : être une organisation universelle avec un idéal élevé et dépendre comme institution intergouvernementale d'Etats membres dont aucun n'avait la capacité, ni pour la plupart la volonté sincère de réaliser cet idéal. Les limites de l'UNESCO, ses échecs comme ses réussites, les controverses et les critiques qui n'ont cessées depuis pratiquement le jour de sa création de faire parti de sa vie, sont dus à ce défaut de naissance. Elle ne pouvait atteindre les étoiles avec ses semelles de plomb. » ¹⁶

Cette assertion s'avère d'autant plus pertinente lorsque l'on constate la diminution de la place des intellectuels dans l'organisation et l'importance croissante de l'engagement des Etats membres durant la période de la guerre froide.

14 Acte constitutif de l'UNESCO, Op. cit.

15 BEKRI, Chikh, Op. cit.

16 BEKRI, Chikh, Op. cit., p.155.

3. L'équilibre fragile entre le politique et les « intellectuels » au sein de l'UNESCO

La critique principale avancée par les Etats-Unis lorsqu'ils se retirent de l'UNESCO en 1985 est celle de la « politisation » de l'organisation. Cette politisation, selon les Etats-Unis, fait de l'organisation une institution s'éloignant progressivement de son mandat d'origine et au service d'idéologies et d'intérêts nationaux étrangers aux intérêts américains. Cette politisation fait souvent référence aux débats qui ont lieu à l'UNESCO dans les années 70 et 80, notamment sur le Nouvel Ordre Mondiale de l'information et de la communication. Pourtant, si on parle de politisation de l'institution, il s'agit de remonter bien avant les années 70 et de constater que dès la création de l'institution, le rôle du politique, c'est-à-dire des Etats membres, est déjà en question et ne fait qu'augmenter pour laisser de moins en moins de place à la communauté des intellectuels.

Durant les débats précédents la création de l'UNESCO, deux modèles différents sont proposés.¹⁷ D'un côté, certains Etats défendent la création d'une organisation de coopération intellectuelle technique à l'image de la Commission internationale de coopération intellectuelle (CICI) qui existait au temps de la Société des Nations. Au sein de la CICI, on trouvait des intellectuels, des savants et grands penseurs reconnus et respectés, détenteurs d'une autorité morale et spirituelle incontestée. En s'inspirant de cet exemple l'UNESCO devait donc largement reposer sur la communauté internationale des intellectuels, mieux placés, au vue de leurs connaissances et de leur expertise particulière, pour répondre aux défis en matière de programmes éducatifs, culturels et scientifiques. D'un autre côté, en revanche, certains Etats défendaient la création d'une organisation de coopération intellectuelle intergouvernementale, « politique dans sa nature, éthique dans ses objectifs et technique dans ses domaines d'intervention où les décisions seraient prises uniquement par ceux qui ont le pouvoir, la responsabilité et les moyens de les faire exécuter. »¹⁸

Au sortir de la guerre, le rôle important des intellectuels dans la lutte contre les idéologies fascistes et pour la liberté de penser, légitime le rôle tout aussi central qu'ils

¹⁷ Ces deux modèles sont exposés dans BEKRI, Chikh, Op. cit., p.13

¹⁸ Ibid.

pourraient jouer au sein d'une nouvelle organisation de coopération intellectuelle. Pourtant, certains intellectuels ont également contribué, directement ou indirectement, sous la contrainte ou non, à la défense d'idéologies fascistes. Comme le déclare Ellen Wilkinson lors du discours d'ouverture de la Conférence de Londres en 1945 : « Nous avons vu, au cours de ces dernières années des professeurs contraints de glorifier le nationalisme le plus étroit ; des maîtres et prédicateurs contraints d'inculquer l'asservissement sans limite à la machine de guerre... »¹⁹ Par conséquent, dans des domaines aussi primordiaux dans la vie d'une nation que l'éducation, la culture et la science, les intellectuels qui ne possèdent aucune légitimité démocratique, ne peuvent détenir tout le pouvoir de décision. Ils ne sont pas responsables devant leur population et n'ont aucun pouvoir politique mais seulement une expertise dans la conception et la mise en œuvre des programmes.

C'est pourquoi, des deux modèles présentés plus haut, les participants de la Conférence de Londres optent pour un modèle hybride : une organisation intergouvernementale à caractère politique mais également éthique puisqu'elle laisse une certaine place aux intellectuels. Au niveau des structures de l'UNESCO, la répartition des compétences et prérogatives se fait en fonction des trois organes directeurs. L'Acte constitutif, tel qu'il est adopté en 1945, instaure la Conférence Générale comme organe suprême et entièrement politique puisqu'elle se compose de délégations des Etats membres en charge de définir les principales orientations et la ligne de conduite générale de l'organisation. Les délégations sont constituées de membres des gouvernements des Etats membres qui représentent ces Etats auprès de l'UNESCO. Il est ensuite prévu que le Conseil Exécutif soit l'organe subsidiaire de la Conférence Générale destiné à « tempérer le caractère intergouvernemental de l'organisation ».²⁰ A la création de l'UNESCO, le Conseil Exécutif est formé non pas de représentants des gouvernements mais de personnalités « compétentes dans le domaine des arts, des lettres et des sciences, de l'éducation et de la diffusion de la pensée, ayant l'expérience et la compétence nécessaires pour remplir les fonctions administratives et exécutives qui incombent au

19 Citée par BEKRI, Chikh, Op. cit., p.173

20 BEKRI, Chikh, Op. cit.

conseil ». ²¹ L'Acte constitutif prévoit également la mise en place de Commissions Nationales auprès de l'UNESCO composées à la fois de représentants des gouvernements des Etats membres et de représentants de groupes de la société civile ou du secteur privé intéressés par les sujets traités par l'UNESCO. Dans ce système, il est donc prévu que les intellectuels comme les membres de la société civile puissent apporter leur expertise et discuter des programmes de l'organisation. Néanmoins, puisque la Conférence Générale détient le pouvoir décisionnel, le politique a le dernier mot.

Durant les premières décennies de la vie de l'UNESCO, des intellectuels et hommes politiques de renom travaillent au service de l'organisation et donnent à l'institution un certain prestige. En France, des figures telles que Léon Blum et André Malraux participent activement à la création et aux premières activités de l'UNESCO. Ainsi, les vingt premières années ont été décrites comme suit par Chikh Bekri :

« Pendant plus d'un quart de siècle, c'est-à-dire durant toute la période de croissance et d'enrichissement des pays industrialisés à l'économie libérale, et aussi d'espérance des pays sous développés conduits par des chefs charismatiques comme Nehru, Tito, Nasser, l'UNESCO était considérée comme une vieille dame, savante et respectée, gardienne du temple du savoir dans son palais à l'emblème du Parthénon où l'on entrait qu'à pas feutrés. » ²²

Néanmoins, la Guerre Froide et le climat de tensions entre les deux blocs entraînent une mainmise de plus en plus importante du politique sur l'organisation notamment au travers de la transformation du Conseil Exécutif.

4. L'impact de la Guerre Froide et la transformation du Conseil Exécutif

Le contexte politique des vingt premières années de l'UNESCO est primordial pour comprendre l'évolution des structures de l'organisation. Quelques années après sa naissance, l'UNESCO doit faire face aux tensions internationales liées à la Guerre Froide

²¹ Acte constitutif de l'UNESCO tel qu'il est rédigé et adopté à la Conférence de Londres le 16 novembre 1945.

²² BEKRI, Chikh, Op. cit., p.10

et notamment, à la guerre de Corée (1950-1953). L'intervention militaire menée par les Etats-Unis en Corée est la première expérience de « sécurité collective » puisqu'entreprise sous l'autorité du Conseil de Sécurité des Nations Unies. Dans ce cadre, le gouvernement américain attend beaucoup des différentes institutions onusiennes pour soutenir l'intervention. Pourtant, l'UNESCO tarde à afficher ce soutien et l'organisation apparaît même réticente à entreprendre des actions destinées à montrer à la communauté intellectuelle coréenne le bien-fondé de l'intervention.²³ Les membres du Conseil Exécutif résistent un moment aux pressions américaines pour que l'UNESCO participe à l'effort des Nations Unies en Corée. La résistance de l'UNESCO est alors très mal perçue par les américains qui entrent, à l'époque, pleinement en période de Guerre Froide. La méfiance des Etats-Unis à l'égard de l'UNESCO ira ensuite grandissante, notamment sous l'ère du Maccarthysme. En 1953, l'administration américaine convoque quatre fonctionnaires américains employés à l'UNESCO auprès d'un comité chargé d'enquêter sur leur loyalisme.²⁴ Néanmoins, au nom de l'indépendance des fonctionnaires internationaux, ceux-ci refusent de se présenter devant les membres du comité et suscitent un vif mécontentement de leur gouvernement. Suite à cet événement, leurs contrats ne sont pas renouvelés et ils devront user de tous les recours pour retrouver leur place au sein de l'organisation. Enfin, d'autres événements sur la scène internationale nourrissent certaines tensions entre les Etats comme la situation d'apartheid en Afrique du Sud, les tensions en Amérique Latine (avec par exemple le coup d'état au Guatemala en 1954), ou encore les tensions au Proche Orient avec la récente déclaration d'indépendance d'Israël en 1948. Dans ce contexte, certaines missions de l'UNESCO telles que la recherche de la « vérité objective et le libre échange des idées et des connaissances »²⁵ apparaissent difficiles à mettre en œuvre puisque chaque bloc accuse l'UNESCO de favoriser l'idéologie du concurrent.

C'est pourquoi un peu plus de cinq ans après la création de l'organisation, plusieurs Etats membres, avec à leur tête les Etats-Unis, proposent de réformer la composition du

23 BEKRI, Chikh, Op. cit., p.197

24 Ibid, p.190

25 Préambule de l'Acte Constitutif de l'UNESCO, Op. cit.

Conseil Exécutif en vue de le soumettre davantage aux Etats membres. Deux propositions d'amendements à l'Acte constitutif sont déposées pour la Conférence Générale de 1952. Le premier amendement, déposé par les Etats-Unis, propose que ce ne soit plus des personnalités élues membres du Conseil à titre personnel mais que la Conférence Générale vote d'abord pour des Etats membres qui seront ensuite représentés « par une personne choisie sur l'avis de la Commission Nationale ou de son organisme de coopération ».²⁶ Le second amendement propose, quant à lui, que les membres du Conseil soient des « représentants des Etats dont ils sont ressortissants. »²⁷ Il est soutenu par plusieurs pays : les Etats-Unis, l'Australie, le Canada et la Colombie. Ces deux amendements suscitent de vives réactions à la Conférence Générale de 1952, à tel point que toute décision sur le sujet est reportée à la Conférence Générale suivante en 1954. Plusieurs délégations mettent en garde dès 1952 sur les conséquences qu'auraient ces amendements s'ils étaient adoptés comme le délégué suisse qui déclare « Ce projet amènerait qu'on le veuille ou non, une politisation du Conseil Exécutif – chose qu'il faut éviter à tout prix ».²⁸ Néanmoins, en 1954, lorsque les Etats-Unis réitérent leur volonté de transformer le Conseil Exécutif par le biais de ces deux amendements, la Conférence Générale finit par procéder au vote. Au final, le premier amendement est rejeté, les membres du Conseil continuent à être élus à titre personnel, en revanche, le second est adopté faisant d'eux des représentants de leurs Etats. Cette réforme transforme donc profondément le caractère indépendant du Conseil Exécutif qui devait à l'origine être l'organe réservé aux intellectuels.

Mais les réformes du Conseil ne s'arrêtent pas là. En 1968, lors de la 15^{ème} session de la Conférence Générale, suite à l'adhésion de tous les pays nouvellement décolonisés, des critiques sont adressées au Conseil Exécutif à cause de la sous-représentation des continents africain et asiatique. La Conférence décide alors de la création de cinq groupes électoraux régionaux : Europe occidentale et Amérique du Nord, Europe de l'est,

26 Document 7C/ADM.33 cité par BEKRI, Chikh, Op. cit.

27 Document 7C/DR91 cité par BEKRI, Chikh, Op. cit.

28 Cité par BEKRI, Chikh, Op. cit., p.201

Amérique Latine et Caraïbes, Asie et Afrique²⁹ afin de remédier au problème. Malheureusement, cette décision a vite pour effet de créer de véritables blocs géopolitiques et idéologiques au sein du Conseil. Enfin, une dernière modification intervient en 1976 lors de la 19^{ème} session de la Conférence Générale. Un amendement à l'Acte constitutif est adopté prévoyant qu'un membre du Conseil Exécutif, bien qu'élu par la Conférence Générale, puisse être remplacé à tout moment sur décision de l'Etat qu'il représente. Cette réforme a deux conséquences : d'une part, les membres du Conseil deviennent alors totalement dépendants de la politique extérieure de leurs états et leur marge de manœuvre s'en trouve donc considérablement réduite et, d'autre part, le Conseil devient beaucoup plus instable du fait du remplacement régulier de ses membres. Ces trois révisions de l'Acte constitutif marquent donc la politisation du Conseil Exécutif et rompent l'équilibre initial qui faisait la spécificité de l'UNESCO entre les intellectuels et les politiques.

Le débat sur le Nouvel Ordre Mondial de l'Information et de la Communication est souvent perçu comme le facteur principal du retrait américain dans les années 80. Pourtant, dès le début de la Guerre Froide, il est possible de constater un climat de tension. On assiste à la montée de la méfiance des américains vis-à-vis de l'organisation dont la transformation du Conseil Exécutif est la conséquence directe. Cette transformation a, selon certains fonctionnaires comme Chikh Bekri, dénaturé l'UNESCO, organisation de coopération intellectuelle où les intellectuels ont aujourd'hui disparu. Mais l'UNESCO n'est pas au bout de ses peines car à ces premières réformes s'ajoutent une série d'évènements qui mèneront, plus radicalement, au retrait des Etats-Unis de l'organisation.

5. L'UNESCO traversée par les crises politiques : le retrait américain en 1984

1. Les résolutions anti-israéliennes de 1974

29 Ibid, p.205.

A partir des années 70, les relations entre l'UNESCO et les Etats-Unis se détériorent réellement sous l'effet de certaines décisions mises en œuvre par l'organisation. Ces décisions touchent d'ailleurs déjà au dossier sensible du Proche Orient. Lors de la 18^{ème} session de la Conférence Générale en 1974 sont adoptées une série de résolutions concernant les agissements de l'Etat d'Israël. Pour comprendre le contenu de ces résolutions, il faut opérer un bref retour arrière. En 1967, la guerre des six jours marque la victoire écrasante d'Israël sur les Etats arabes et les palestiniens qui perdent une grande partie du territoire qui avait été délimité par la résolution des Nations Unies de 1947. Jérusalem passe alors sous la domination exclusive d'Israël qui entame une série de fouilles archéologiques dans la ville. Ces fouilles ont toujours revêtu une importance particulière pour Israël dans la mesure où elles sont sensées légitimer la présence israélienne sur ce territoire. En effet, les débats visant à savoir qui des palestiniens et des israéliens vivaient sur cette terre les premiers, continuent encore aujourd'hui.

La protection du patrimoine culturel des nations fait partie du mandat de l'UNESCO. Dès lors, l'organisation est compétente pour superviser le contrôle des fouilles entreprises par Israël, comme le demande les Etats arabes. Le travail de l'UNESCO est alors de s'assurer que les fouilles ne soient pas susceptibles d'endommager les sites sacrés de Jérusalem. A partir de 1967, René Maheu, alors Directeur Général de l'UNESCO, tente de contenir les tensions engendrées par les fouilles tout en essayant de trouver un moyen d'appliquer le mandat de l'UNESCO sur place. Il opte donc pour la mise en place d'une investigation d'experts à Jérusalem pour estimer la validité des faits reprocher à Israël et propose une assistance technique à la gestion des sites archéologiques. Il obtient alors l'autorisation d'Israël mais se trouve bloquer par la Jordanie et le Liban qui considèrent que cette autorisation reconnaît à tort l'autorité légale d'Israël sur Jérusalem. Jusqu'en 1974, René Maheu se montre particulièrement habile pour calmer les tensions entre les délégations arabes et Israël et pour maintenir un processus de négociation sur l'enjeu des fouilles israéliennes.³⁰

Néanmoins, ces efforts ne sont pas suffisants face au contexte difficile du début des années 1970. Malgré les efforts de Maheu, les négociations sont dans l'impasse. En outre,

30 PRESTON William, Jr., HERMAN Edward S., and SCHILLER Herbert I., *Hope & folly : the United States and UNESCO, 1945-1985*, Minneapolis, Minn. : University of Minnesota Press, 1989.

au cours des années 60, une attention particulière s'est développée autour des questions de statuts des peuples soumis à l'ordre colonial et à l'occupation étrangère. Ce thème est à l'époque constamment discuté au sein des Nations Unies. Enfin, deux événements marquent le Moyen Orient au début des années 70, la guerre du Kippour et le choc pétrolier imposé par les pays de l'OPEP en 1973. La guerre du Kippour exacerbe les dissensions avec les pays arabes alors qu'ils se sentent, au même moment, fort du nouveau rapport de force économique qu'ils imposent au monde au travers du choc pétrolier. Par conséquent, le vote de résolutions anti-israéliennes lors de la Conférence Générale de 1974 n'apparaît pas surprenant.

Ces résolutions reprochent à Israël de ne pas avoir respecté les recommandations de l'UNESCO qui incitaient les autorités israéliennes à suspendre les fouilles archéologiques et instauraient un système de surveillance de la vie culturelle et éducative dans les territoires occupés. Mais surtout une des résolutions prévoit l'exclusion d'Israël du groupe des Etats européens à l'UNESCO, faisant du pays le seul sans rattachement administratif à un des groupes régionaux du Conseil Exécutif.³¹ Cette exclusion est extrêmement mal perçue par les américains et notamment par la communauté intellectuelle américaine qui, jusque là, s'était montrée moins méfiante vis-à-vis de l'UNESCO que son gouvernement : "perhaps more than any other single document about UNESCO,...[this resolution] contributed to a serious erosion of support for UNESCO among the American intellectual community"³². En réaction, le gouvernement américain décide alors, comme il l'a fait l'année dernière, de suspendre sa contribution au financement de l'UNESCO. Il condamne l'application erronée du mandat de l'UNESCO à des fins politiques par les pays arabes³³ et demande la réintégration d'Israël dans un des groupes régionaux du Conseil Exécutif.

Lors de la Conférence Générale de 1974, est également décidé du remplaçant de René Maheu à la direction du Secrétariat de l'UNESCO. Amadou-Mahtar M'Bow, homme

31 Ibid, p.134.

32 PARTAN Daniel G., *Documentary Study of the Politicization of UNESCO*, Cambridge: American Academy of Arts and Sciences, 1975.

33 JOYNER, Christopher C. and LAWSON Scott A., "The United States and UNESCO: rethinking the decision to withdraw", *International journal*. 41(1) Hiver 1985/86, pp. 37-71.

politique sénégalais, est élu et, en tant que premier Directeur Général africain, possède une influence importante sur les Etats membres de son continent. Pendant deux ans, Amadou-Mahtar M'Bow s'emploie alors à convaincre les Etats-Unis de restituer leurs financements à l'organisation. Il utilise le vote des pays africains pour réintégrer Israël au sein du groupe européen lors de la Conférence Générale de 1976 et mettre fin à la suspension des financements par les Etats-Unis.³⁴ Cette crise offense profondément un grand nombre d'intellectuels et d'associations juives aux Etats-Unis et contribue à accroître la méfiance et parfois l'hostilité envers l'UNESCO. Parallèlement à ces résolutions, c'est aussi et surtout le débat sur le Nouvel Ordre Mondial de l'Information et de la Communication qui pousse les Etats-Unis à se retirer de l'organisation en 1984.

6. Le débat houleux du Nouvel Ordre Mondial de l'Information et de la Communication (NOMIC)

Comme évoqué plus haut, dès la création de l'UNESCO, les Etats-Unis sont particulièrement en faveur de ce que l'UNESCO compte, parmi ses domaines d'action, celui de l'information et de la communication. Durant la Conférence de Londres de 1945, Archibald McLeish, chef de la délégation américaine mentionne déjà l'importance de cette question et de ses différents volets d'action : *« Nous avons été grandement encouragés de voir que les orateurs étaient prêts à comprendre dans le domaine d'activité de l'organisation projetée les nouveaux grands moyens de diffusion internationale : le cinéma, la radio, la presse moderne avec ses moyens perfectionnés de télégraphie avec et sans fil. Il serait inutile de vouloir développer la liberté des échanges en matière d'information si l'on ne s'occupe pas en même temps des moyens utilisés dans le monde moderne pour l'échange de ces informations. »*³⁵ Néanmoins, en 1945, il n'y a que 48 pays signataires de l'Acte constitutif de l'UNESCO. En 1980, ils sont 153 membres³⁶ et le contexte de la Guerre Froide rend ces questions beaucoup plus sensibles.

34 SINGH, S. Nihal, *The Rise and Fall of UNESCO*, Riverdale & Co, 1988.

35 BEKRI, Chikh, *Op. cit.*, p.125

36 UNESCO, *UNESCO 1945-1995 : faits et chiffres*, ARC.95/WS/I, décembre 1995 : <http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001011/101118fb.pdf>

Après l'entrée des pays nouvellement indépendants au sein de l'UNESCO dans les années 60 et 70, le domaine de l'information et de la communication fait l'objet de toutes les attentions. D'une part, les pays en développement critiquent le fait de toujours voir les informations mondiales au travers de la vision des pays occidentaux. En effet, en 1970, 90% des informations internationales qui circulent dans le monde entier sont fournies par seulement quatre agences de presse, toutes occidentales : Associated Press (USA), Reuters (RU), Agence-France-Presse et United Press International (USA).³⁷ Cette domination est donc perçue par les pays en développement comme inacceptable. D'autre part, ces Etats pensent alors que le développement des médias et techniques de communication est primordial pour leur développement national et le renforcement de la nation.³⁸ L'UNESCO est alors à l'origine du « Nouvel Ordre Mondial de l'Information et de la Communication ». Ce nouvel ordre entend, d'un coté, remédier au déséquilibre au problème technique du flot d'information entre les pays du Nord et les pays du Sud mais il lance également un débat beaucoup plus politique sur la libre information et la liberté de la presse. Pour les pays en développement et notamment le mouvement des non-alignés, il s'agit d'en finir avec la situation de dépendance qui s'est établie entre eux et les médias des pays industrialisés.

Tout au long des années 70, une série de documents de travail et de conférences exacerbent le débat sur l'information et la communication. Alors que les pays en développement brandissent leur droit à ne pas dépendre des occidentaux, ceux-ci ne voient dans leurs demandes rien d'autre qu'un moyen de légitimer internationalement la mainmise de l'Etat sur les médias et les moyens de communication de masse. En 1972, la « Declaration of Guiding Principles for the use of satellite broadcasting for the free flow of information, the extension of education and the spread of greater cultural experience » recommande que soient passés des accords entre les différents pays pour que l'Etat ait son mot à dire dans la diffusion de transmission satellite provenant d'autres pays. En 1976, une conférence intergouvernementale au Costa Rica discute un document de travail pour l'UNESCO proposant la promotion des communications au niveau national dans le

37 JORDAN S. Robert, « Boycott Diplomacy : The US, the UN, and UNESCO », Public Administration Review, July/August 1984.

38 SINGH, S. Nihal, Op. cit.

but de renforcer la souveraineté nationale des Etats, notamment dans le domaine de la culture. La même année enfin, une proposition de déclaration fait particulièrement débat. Il s'agit de la « Draft Declaration on the fundamental principles governing the use of mass media in strengthening peace, international understanding and in combating war, propaganda, racism and apartheid ». Elle prévoit que les Etats soient responsables des activités de tous les médias de masse sous leur juridiction dans la sphère internationale et qu'ils puissent rectifier des rapports d'informations erronés dans ces mêmes médias.³⁹ Les Etats-Unis sont farouchement opposés à cette déclaration et le débat est particulièrement agité lors de la Conférence Générale de 1976 à Nairobi.

M. M'Bow décide alors de reporter ce débat à la Conférence Générale suivante mais cette décision arrive tardivement et les occidentaux sont alors convaincus que les actions de l'UNESCO mènent à des restrictions pour la presse et une mainmise des Etats plus importante dans ce domaine. Les agences de presses américaines et de nombreuses associations conservatrices mènent une vraie campagne contre l'UNESCO aux Etats-Unis. En 1977, M. M'Bow propose ensuite une révision de cette déclaration pour la rendre plus acceptable aux yeux de l'occident. Elle fait notamment référence à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et à la liberté d'opinion et d'expression qui en sont des principes fondamentaux. La nouvelle déclaration évite également de faire référence à aucune responsabilité des Etats concernant les activités des médias de masse. Finalement, le Nouvel Ordre Mondial pour l'Information et la Communication est donc adopté lors de la Conférence Générale de 1978.

Néanmoins, une autre question est alors débattue concernant la sécurité des journalistes en zones dangereuses. Il est question de délivrer aux journalistes des cartes permettant de les identifier. L'intérêt serait alors de limiter leur accès à des zones trop dangereuses qui mettraient en danger leur sûreté. Pour les agences de presse américaines, le but de ce système est toutefois bien différent. Il s'agit pour eux de restreindre l'accès de certains pays aux journalistes et de limiter ainsi la libre circulation de l'information. Parallèlement, l'amendement Beard, proposé par l'administration Reagan, est voté aux

39 SINGH, S. Nihal, Op. cit.

Etats-Unis en 1982 stipulant que les Etats-Unis couperaient les financements de toute organisation qui adopterait des mesures remettant en cause la liberté de la presse.⁴⁰

Le débat sur l'information et la communication est donc au premier plan lorsque les Etats-Unis annoncent leur désir de se retirer de l'organisation en 1983. Toutefois, d'autres critiques de l'UNESCO, notamment au niveau managérial, appuient également ce retrait.

7. L'UNESCO sous investigation américaine : controverses et retrait

Quatre domaines apparaissent particulièrement préoccupants pour les pays occidentaux, notamment les Etats-Unis, à la fin des années 1970 : la « politisation » de l'organisation avec le débat sur le Nouvel Ordre Mondial pour l'Information et la Communication, la gestion du personnel, le management et le budget de l'organisation. Quelques temps après son élection, Amadou-Mahtar M'Bow devient souvent la cible et le symbole de toutes les critiques américaines, accusé de mauvaise gestion de l'organisation et du personnel, il est même suspecté de népotisme : « Indeed, the vainglorious aspects of M'Bow's personality, together with reports of his alleged nepotism and his cosy relationship with many members of the Executive Board, provided a focal point for much criticism ». ⁴¹ Afin d'éclairer les doutes qui pèsent sur l'UNESCO et sur les organisations internationales en général, les Etats-Unis entament en 1980, sous la supervision générale du Bureau of International Organization Affairs, une évaluation de l'efficacité des organisations multilatérales en identifiant leurs intérêts particuliers dans ces organisations.⁴²

L'évaluation porte alors sur cinq objectifs : réaffirmer le leadership américain dans les affaires multilatérales ; mettre en œuvre une politique de non croissance du budget de l'UNESCO ; obtenir une représentation adéquate des Etats-Unis dans les secrétariats des organisations multilatérales ; réduire les lourdes dépenses imposées par un nombre excessif de conférences internationales ; plaider pour la définition du rôle du secteur

40 JOYNER, Christopher C. and LAWSON Scott A., Op. cit.

41 SINGH, S. Nihal, Op. cit, p.96

42 JOYNER, Christopher C. and LAWSON Scott A., Op. cit, p.50

privé dans les affaires des organisations internationales.⁴³ Les résultats de l'évaluation présentés à l'administration Reagan montrent que les performances de l'UNESCO sont jugées bien moins satisfaisantes que celles des autres organisations multilatérales.⁴⁴ Plusieurs problèmes sont mis en avant à l'occasion de l'évaluation américaine.

Premièrement, le rapport final du Bureau of International Organization Affairs pointe les problèmes de gestion, et notamment, de gestion du personnel. Suite aux plaintes des pays nouvellement décolonisés quant à leur sous-représentation au sein du personnel de l'UNESCO, la 22ème session de la Conférence Générale relève les quotas pour assurer une meilleure distribution géographique des postes. M. M'Bow a particulièrement travaillé à remédier à la sous-représentation des pays africains au point d'être soupçonné de partialité dans les nominations pour certains postes. Les coûts administratifs et du personnel sont également considérés trop élevés comparés à la somme dédiée aux programmes. Par ailleurs, on assiste à une démoralisation du personnel face à une organisation centralisée (4 employés sur 5 travaillent au siège à Paris)⁴⁵ et au nombre de contrats à durée déterminée (au début des années 1970, 83% des contrats sont à durée déterminée, proportion la plus élevée au sein du système des Nations Unies).⁴⁶

Deuxièmement, la croissance du budget et l'absence de mécanismes d'évaluation sont mises en cause. Durant les années 1970, la crise économique induite par les chocs pétroliers et l'augmentation des contributions extrabudgétaires comme mode de financement de certains programmes onusiens comme le PNUD, poussent les Etats à demander de fixer certaines règles concernant le budget de l'UNESCO. Les Etats-Unis tiennent particulièrement à ce que l'augmentation nette du budget soit plafonnée. Néanmoins, les Etats ont du mal à se mettre d'accord pour établir une nouvelle règle sur le calcul des contributions.⁴⁷ La poursuite de l'augmentation du budget contribue donc largement à irriter le gouvernement américain. L'absence d'évaluation lui pose aussi

43 JOYNER, Christopher C. and LAWSON Scott A., Op. cit, p.50

44 Ibid

45 Ibid, p.52

46 SINGH, S. Nihal, Op. cit, p.100

47 JOYNER, Christopher C. and LAWSON Scott A., Op. cit

problème, d'autant plus que l'UNESCO est perçue comme une organisation à l'administration lourde, aux programmes peu dynamiques et parfois redondants. En effet, jusqu'en 1977, le Corps Commun d'Inspection des Nations Unies n'effectue presque aucune évaluation de l'UNESCO et ce n'est qu'en 1978 qu'est créée une Unité Centrale d'Evaluation. Un premier programme, « Evaluation Monitoring System » est mis en place mais seulement 10% des spécialistes du programme à l'époque le jugent utile pour améliorer le travail de l'UNESCO.⁴⁸

Enfin, le mécontentement des Etats-Unis porte aussi sur un certain nombre de programmes de l'UNESCO notamment des études dans le domaine des droits collectifs et du désarmement. Ces études sont, selon les Etats-Unis, en dehors du champ de compétences et du mandat de l'UNESCO. Pour les américains, elles ne sont que la preuve du biais idéologique de l'organisation en faveur du bloc soviétique. Le 18 décembre 1983, une lettre à l'attention de M. M'Bow l'informe de la décision des Etats-Unis de se retirer de l'organisation l'année suivante.

Cette annonce a eu un impact important sur l'organisation et notamment sur sa volonté de réforme : « the announced intention of the United States to withdraw did spark a considerable degree of reform-related activity. »⁴⁹ Lors de la 119^{ème} session du Conseil Exécutif en 1984, est décidée la mise en place d'un Comité Temporaire en charge d'examiner le fonctionnement de l'organisation. C'est un important pas en avant puisque c'est la première fois dans l'histoire de l'organisation qu'un comité est mis en place pour régler des questions internes à l'organisation. Durant la même session, le Directeur Général met également en place 5 groupes de travail pour étudier le programme, les questions de personnel, le budget, l'évaluation et l'information au public. Quelques mois plus tard sont présentées les conclusions de ce rapport. Les principales recommandations portent alors sur des mesures visant à remédier aux déséquilibres entre l'autorité du Secrétariat, de la Conférence Générale et du Conseil Exécutif. Il faut, selon le comité, renforcer le rôle de la Conférence Générale dans la prise de décision et s'assurer que le Conseil Exécutif remplisse pleinement son rôle dans l'examen des programmes de

48 Ibid

49 Ibid, p.52

l'UNESCO. Par ailleurs, le rapport préconise également un recentrage des activités de l'organisation sur les principaux domaines de son mandat et des réformes au niveau de la gestion du personnel. Néanmoins, ce rapport arrive trop tard et les Etats-Unis se retirent de l'organisation le 31 décembre 1984.

Afin d'expliquer les causes de ce retrait de façon exhaustive, il faut toutefois prendre en compte le contexte de l'époque et les changements structurels qui ont eu lieu dans les organisations internationales dans les années 60 et 70. En passant de 59 Etats membres en 1950 à 153 en 1980,⁵⁰ les pays en développement, nouvellement décolonisés, sont alors plus nombreux que dans n'importe quelle organisation des Nations Unies. La capacité d'influence des Etats-Unis s'en trouve alors largement réduite. Le retrait des américains a parfois également été perçu comme un moyen pour les Etats-Unis de faire de l'UNESCO un exemple pour les autres organisations multilatérales et d'y réaffirmer leur leadership. Le Royaume Uni, par solidarité avec son proche allié se retire de l'organisation la même année.

Le retrait américain provoque une réelle remise en question de l'organisation. Le thème de la réforme devient, à partir de cette date, un thème récurrent. Les Etats-Unis ne réintégreront l'organisation qu'en 2003, 19 ans plus tard, suite à certaines avancées dans le processus de réforme et un contexte international profondément transformé. Néanmoins, certains problèmes persistent et le thème de la réforme reste on ne peut plus présent au sein de l'organisation. Il est important de faire le bilan de ces réformes et d'identifier les nouveaux défis auxquels l'organisation doit faire face pour bien comprendre dans quel contexte survient la crise actuelle.

50 UNESCO, UNESCO 1945-1995 : faits et chiffres, ARC.95/WS/I, décembre 1995 : <http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001011/101118fb.pdf>

Partie 2 – L’UNESCO face au changement : le chantier des réformes

Afin d’évaluer l’impact que la crise budgétaire actuelle est susceptible d’avoir sur l’UNESCO, il est important de faire un état des lieux du processus de réforme en cours depuis plusieurs décennies en mettant en avant, les avancées, les difficultés ainsi que les nouveaux défis auxquels doit faire face l’organisation. L’UNESCO est aujourd’hui confrontée à deux défis majeurs : un défi interne avec la réforme de sa structure et la nécessité d’influer sur sa culture organisationnelle (I) et un défi externe qui consiste à repositionner l’UNESCO au sein d’un monde globalisé et d’un ensemble d’organisations internationales proposant parfois les mêmes services aux Etats (II). Depuis les années 80, de nombreux groupes de travail et de nombreux rapports ont été publiés pour tenter de réformer l’organisation. Grâce à ces rapports, cette partie vise à faire le point sur ce processus de réforme pour ensuite comprendre dans quelle mesure la crise budgétaire actuelle peut avoir un impact sur ce processus.

I. Structures et culture organisationnelle : des modes de fonctionnement ancrés au sein de l’organisation

1. La nécessité de repenser la gouvernance de l’UNESCO

Comme décrite précédemment, la structure de l’UNESCO consiste en deux organes directeurs, la Conférence Générale et le Conseil Exécutif, et un Secrétariat général. Bien que l’Acte constitutif définisse de manière assez délimitée les compétences de chacun de ces organes,⁵¹ la réalité de la répartition des compétences au sein de l’organisation n’apparaît pas si claire.

La 35^{ème} Conférence Générale de l’UNESCO en 2009 a requis la tenue d’une Evaluation Externe Indépendante (EEI) afin d’identifier les problèmes et de se voir recommander des mesures visant à améliorer l’efficacité et l’efficience de l’organisation.

51 Voir Partie 1 – I – 2 et Annexe 1 : Structure de la Gouvernance de l’UNESCO.

L'EEI a donc rendu un rapport intégral d'évaluation⁵² au Conseil Exécutif en septembre 2010. Sur la question de la gouvernance, l'EEI identifie trois problèmes majeurs⁵³ concernant la répartition des compétences entre les organes directeurs et le Secrétariat: les chevauchements d'activités (redondances et doublons dans les programmes mis en œuvre), la déconnexion des organes (faute de coordination certaines activités sont interrompues ou ralenties), et le glissement de responsabilité (lorsqu'un organe prend en charge des activités relevant du mandat d'un autre organe). En effet, par exemple, le rôle du secrétariat dans la définition des plans de travail pour la mise en œuvre des grandes orientations décidées par la Conférence Générale s'est fortement accru à partir des années 60 au détriment du rôle du Conseil Exécutif. Il arrive souvent que les décisions de celui-ci consistent uniquement à approuver un document préparé par le Secrétariat sans presque aucune discussions préalables.⁵⁴ Comme on l'a vu précédemment, ceci est une conséquence de l'évolution de la composition du Conseil Exécutif durant la Guerre Froide. Ses membres sont devenus de hauts fonctionnaires ou des diplomates parfois peu compétents dans les domaines d'activités de l'UNESCO.

Il convient également de noter qu'une des difficultés majeures des organes directeurs est le très grand nombre de participants qu'ils intègrent. Pour la Conférence Générale, 195 Etats doivent atteindre un consensus assez large pour fixer les grandes orientations qui guideront les actions de l'UNESCO. Pour le Conseil Exécutif, structure sensée être plus souple, il s'agit de 58 Etats. Par conséquent, la définition de priorités et d'orientations stratégiques est un vrai casse-tête.⁵⁵ Les Etats ne parviennent en général qu'à s'accorder sur des visions larges et floues et laissent le soin au Secrétariat d'interpréter ces indications au mieux. Faute de vision claire et de mécanismes redditionnels performants entre la Conférence Générale, le Conseil Exécutif et le Secrétariat,⁵⁶ il existe parfois un climat d'incertitude et de méfiance entre les organes qui

52 UNESCO, Rapport relatif à l'évaluation externe indépendante de l'UNESCO, Rapport intégral d'évaluation 185EX/18 Add., 185eme session du Conseil Exécutif, 2010.

53 Ibid, p.26

54 Ibid

55 Voir les deux entretiens réalisés avec des Spécialistes du Programme en annexe 2 et 3.

56 Ibid

poussent le Conseil Exécutif à pratiquer la *microgestion*. Comme décrit dans le rapport de l'EEL, « le Secrétariat reçoit, au stade initial, insuffisamment d'indications stratégiques car il n'y a guère de consensus sur les priorités, puis il obtient des éclaircissements rétrospectifs à travers la (micro)gestion. »⁵⁷ Cette pratique rend le processus exécutif lourd et parfois incohérent.

La Conférence Générale, avec ses 195 participants, a, elle aussi, des difficultés à fixer les orientations stratégiques pour l'organisation. Selon le Department for International Development (DFID département d'aide au développement du gouvernement britannique) l'UNESCO possède un organe directeur « encombrant »⁵⁸ [cumbersome governing body]. En effet, pour Nicholas Burnett, ancien Assistant Directeur Général pour le secteur éducation à l'UNESCO, la Conférence Générale biennale demande trop de temps de préparation et d'efforts du personnel pendant 4 à 6 semaines pour peu de résultats.⁵⁹ Déjà en 1985, une analyse similaire est effectuée par Pierre de Senarclens. Il ajoute également une description précise du déroulement des Conférences Générales, l'importance de la « diplomatie déclamatoire », des grands discours d'idées abstraites et des effets rhétoriques.⁶⁰ En outre, avec autant d'Etats membres participants, il faut également satisfaire les intérêts de chacun. C'est pourquoi, certaines décisions sont parfois moins destinées à enrichir le contenu des programmes de l'organisation qu'à satisfaire les demandes des Etats. Aaron Benavot, ancien fonctionnaire de l'UNESCO décrit ce problème en ces termes : « With 193 [and now 195] clients, priorities often reflect the interest of its members rather than the content. Activities such as conferences are distributed so that all clients can be included. The

57 UNESCO, Rapport relatif à l'évaluation externe indépendante de l'UNESCO, Rapport intégral d'évaluation 185EX/18 Add., 185eme session du Conseil Exécutif, 2010, p.28.

58 DFID, Multilateral Aid Review : Assessment of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation, Février 2011, p.3: <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/mar/unesco.pdf>

59 BURNETT Nicholas, "UNESCO Education: Political or Technical? Reflections on recent personal experience", *International Journal of Educational Development*, 2010, p.2.

60 SENARCLENS Pierre (de), La dérive de l'UNESCO : essai d'analyse psycho-culturelle, 1985.

distribution of activities can outweigh their utility. »⁶¹ Afin de rendre la Conférence Générale plus intéressante pour l'UNESCO, plusieurs publications ont mis en avant la même idée. Qu'il s'agisse du livre de Chikh Bekri, des rapports publiés par le Groupe de travail ad hoc sur les Relations entre les trois organes de l'UNESCO⁶² ou par l'EEI, tous proposent de faire de la Conférence Générale l'occasion d'un évènement culturel majeur. Il s'y déroulerait des débats au sein d'un forum de discussions rassemblant hommes et femmes politiques de premier plan et des experts du monde artistique et intellectuel qui attireraient l'œil des médias et du grand public. Néanmoins, cette proposition existe depuis 20 ans et les réformes ne sont pas parvenues à redynamiser l'organe directeur principal de l'UNESCO.

Enfin, un autre problème pèse sur la gouvernance de l'UNESCO. Il s'agit de la dispersion de cette gouvernance. En effet, l'UNESCO fonctionne grâce à de nombreux « comités intergouvernementaux et groupes d'experts qui administrent des conventions, des programmes intergouvernementaux et des instituts de catégorie 1. »⁶³ Les 6 instituts dits de catégorie 1 sont des instituts spécialisés dans le domaine de l'éducation, attachés à l'UNESCO mais possédant leurs propres organes de direction, composés d'Etats membres, et donc ayant leurs propres processus de décisions. Il est donc difficile d'orienter leurs actions pour qu'elles s'intègrent de façon cohérente aux programmes définis par la Conférence Générale au siège. L'augmentation des financements des programmes par des contributions extrabudgétaires contribue également à la dispersion de la gouvernance puisque les organes directeurs ont un contrôle limité sur ces ressources.⁶⁴

61 BENAVIDE Aaron, "Imagining a transformed UNESCO with learning at its core", *International Journal of Educational Development*, 2010.

62 UNESCO, Rapport sur le Groupe de travail ad hoc sur les Relations entre les trois organes de l'UNESCO, Rapport au Conseil Exécutif, 171 EX/16, mars 2005.

63 UNESCO, Rapport relatif à l'évaluation externe indépendante de l'UNESCO, Rapport intégral d'évaluation 185EX/18 Add., 185ème session du Conseil Exécutif, 2010, p.27.

64 Ibid

Les mécanismes de gouvernance parfois lourds et flous de l'UNESCO ont alors un impact sur la motivation du personnel et sur la gestion des ressources humaines, un autre chantier de réforme pour l'organisation.

8. Améliorer la gestion des ressources humaines : recrutement, promotion et mobilité

Depuis les années 80 et le retrait des Etats-Unis de l'UNESCO, il existe une certaine crise de croyance dans l'organisation au sein du personnel de l'institution. Pour d'anciens fonctionnaires ayant menés une réflexion autour du sort de l'UNESCO au cours de cette décennie, « la réelle crise de l'UNESCO est une crise de la croyance en ses missions et en son idéal. »⁶⁵ Autrefois « galaxie de talents »,⁶⁶ l'UNESCO est aujourd'hui désertée par les prestigieux intellectuels de ses débuts et aurait fait place à certains fonctionnaires internationaux plus intéressés par les avantages qu'offrent les postes au sein de l'organisation que par la réalisation des idéaux qu'elle porte. Aaron Benavot décrit ces avantages en ces termes: « splendid location in Paris, non-taxed salary, good job benefits, including an in-house medical clinic, the availability of low cost midday meals and fine espresso coffee, interesting colleagues from all over the world and many other non pecuniary benefits. »⁶⁷ Mary Joy Pigozzi, ancienne directrice de programme dans le secteur éducation de l'UNESCO parle de “lifers” pour désigner ces fonctionnaires: « those people who are long-term employees who have lost (if they ever had it) the vision and purposes of UNESCO ; they seem to take the best advantage they can of all the financial and other benefits that the system offers. They spend much of their time looking for ways to ensure the easiest route to a well-cushioned retirement. »⁶⁸ Evidemment, il ne s'agit pas généraliser, il faut plutôt se concentrer sur les dysfonctionnements de la gestion

65 BEKRI, Chikh, Op. cit.

66 SINGH, S. Nihal, Op. cit.

67 BENAOT Aaron, Op.cit, p.1.

68 PIGOZZI Mary Joy, « A commentary on « views of the future of UNESCO », *International Journal of Educational Development*, 2010, p.2.

des ressources humaines pour voir comment elle pourrait être améliorée par le processus de réforme.

Premièrement, le sous-financement chronique de l'UNESCO par rapport aux missions ambitieuses qui lui sont demandées, engendre beaucoup de travail pour le personnel de l'organisation. Les coupures budgétaires, notamment la coupure actuelle privent parfois l'organisation de personnel et les tâches qui leur incombent doivent être prises en charge par ceux qui restent. L'UNESCO se repose également beaucoup sur le travail de consultants employés à court terme sans bénéfices particuliers et de stagiaires non payés.⁶⁹ Cela pose alors un problème de mémoire institutionnelle puisque cette gestion entraîne un important « turnover ». Le changement fréquent de personnel implique parfois la duplication de certaines activités ou des problèmes de coordination mais aussi parfois une incapacité de l'institution à apprendre de ses succès ou de ses erreurs. Enfin, cela pose également le problème du manque d'expertise puisque les postes de spécialistes sont moins nombreux.⁷⁰

Deuxièmement, il manque à l'UNESCO un système de surveillance indépendant pour évaluer la qualité de la gestion des hauts fonctionnaires, les mécanismes de recrutement et de promotion ainsi que la professionnalisation du personnel.⁷¹ Dans l'enquête réalisée auprès du personnel en 2010,⁷² le manque de perspectives d'évolution professionnelle/ progression de carrière et le manque de leadership arrive en 1^{ère} et 3^{ème} positions en tant que « raisons de quitter l'UNESCO ». Il y a un certain sentiment d'impunité des managers lorsqu'ils ne se montrent pas à la hauteur de leur responsabilité.⁷³ Au niveau des mécanismes de recrutement, les procédures sont souvent lentes et les contrats

69 BENAVIDE Aaron, Op.cit. Selon le rapport du Corps Commun d'Inspection des Nations Unies 40% des employés à l'UNESCO représentent une assistance temporaire pour l'organisation. Joint Inspection Unit, Review of management and administration in the UNESCO, 2011:

http://www.unjiu.org/data/reports/2011/JIU_REP_2011_08_FINAL_15February2012.pdf

70 BENAVIDE Aaron, Op.cit.

71 Joint Inspection Unit, Review of management and administration in the UNESCO, 2011:

http://www.unjiu.org/data/reports/2011/JIU_REP_2011_08_FINAL_15February2012.pdf

72 UNESCO, Résultats de l'enquête auprès du personnel de l'UNESCO, 2010 :

<http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001921/192107f.pdf>

73 Joint Inspection Unit, Op. cit.

extrêmement divers. Le processus de réforme prévoit donc une revue de tous les types de contrats proposés par l'UNESCO au siège et sur le terrain pour tenter d'harmoniser les pratiques. Afin de répondre aux abus qui surviennent parfois dans le management, le recrutement ou la promotion du personnel, le Secrétariat a récemment mis en place un bureau de l'éthique chargé de collecter les plaintes de toutes sortes (concernant des problèmes de gestion des ressources humaines, ou des problèmes de harcèlements). Le bureau dispense également des séances d'information et de sensibilisation dans toutes les unités de l'organisation ainsi que dans les instituts et bureaux sur le terrain pour informer le personnel des recours possibles en cas d'abus. Cette initiative tend à rendre l'institution plus transparente et remédier à un climat parfois tendu. Comme l'écrit Aaron Benavot, la compétition qui existe parfois entre le personnel de l'organisation crée une culture organisationnelle contre-productive, c'est le syndrome de la « porte fermée » [closed door syndrome].⁷⁴ Aaron Benavot utilise cette expression pour décrire un contexte de travail où les membres du personnel restent souvent enfermés dans leurs bureaux au détriment du travail d'équipe et du partage permanent d'information, nécessaire au bon fonctionnement de toute organisation.

Enfin, le sujet le plus sensible dans le processus de réforme touchant aux ressources humaines est celui de la mobilité. En tant que fonctionnaires internationaux, la mobilité devrait faire partie intégrante de la carrière du personnel de l'UNESCO. Pourtant, la mobilité ne concerne réellement que 10% du personnel et il s'agit souvent de mobilité d'un bureau sur le terrain à un autre.⁷⁵ Bien qu'il soit vrai que beaucoup de fonctionnaires ne sont pas vraiment enclins à quitter la vie parisienne confortable dont ils bénéficient au siège, il faut aussi reconnaître que les opportunités d'emplois sur le terrain ne sont pas assez nombreuses ou pour des postes moins qualifiés. Ce problème correspond également à une forte centralisation de l'UNESCO de manière générale et une faible présence sur le terrain (voir Partie 2 – II – 4 sur l'impératif de décentralisation). Des efforts sont en cours dans ce domaine notamment avec un nouveau document sur la politique de mobilité adoptée par le Conseil Exécutif en 2009.

74 BENAOT Aaron, Op.cit.

75 Joint Inspection Unit, Op. cit., p.34

9. Les difficultés de l'évaluation : gage d'efficacité ou procédures contre-productives ?

Des efforts ont également été réalisés en termes de mécanismes d'évaluation. Comme évoqué précédemment, l'évaluation interne de l'organisation n'existait quasiment pas jusque dans les années 80. Avec les controverses qui ont précédé le départ américain de l'UNESCO, des mécanismes d'évaluation ont alors été créés. Il existe aujourd'hui quatre groupes d'acteurs susceptibles d'évaluer le fonctionnement ainsi que les programmes de l'organisation.

Premièrement, un service d'évaluation et d'audit [Internal Oversight Service IOS] a été mis en place en 2001 dans le but d'améliorer les performances de l'organisation et pour tenter de tirer systématiquement les « leçons » des succès ou échecs des précédents programmes.⁷⁶ L'IOS publie régulièrement des rapports pour la Directrice Générale et a déjà été lui-même soumis à une évaluation extérieure. Les initiatives de l'IOS sont donc importantes pour assurer la surveillance et l'efficacité des activités de l'UNESCO. Néanmoins, le service reçoit moins de fonds chaque année et manque parfois de ressources. Beaucoup d'évaluations sont aujourd'hui mises en œuvre par des services extérieurs.⁷⁷ Deuxièmement, l'UNESCO a mis en place l'Oversight Advisory Committee (OAC). Ce comité est composé de quatre experts indépendants chargés de conseiller la Directrice Générale sur les activités d'évaluation et d'audit et d'autres activités apparentées, telles que la gestion des risques, le contrôle financier et l'éthique au sein de l'UNESCO.⁷⁸ Troisièmement, le Corps Commun d'Inspection des Nations Unies [Joint Inspection Unit] effectue également une évaluation externe régulière. La dernière en date a été conduite en 2011. Enfin, quatrièmement, l'UNESCO fait parfois appel à des auditeurs extérieurs sur demande de la Conférence Générale ou du Conseil Exécutif pour

76 HEYNEMAN Stephen, « The future of UNESCO : Strategies for attracting new resources », *International Journal of Educational Development*, 2010.

77 Joint Inspection Unit, Op. cit., p.47

78 Ibid, p.48

mener des évaluations spéciales. C'est le cas de l'Evaluation Externe Indépendante qui a eu lieu en 2010.

Par ailleurs, d'autres mécanismes ont été mis en place pour améliorer la transparence dans le déroulement des programmes. Depuis 1998, dans le cadre de la réforme plus générale des Nations Unies, un Système d'Information sur les Stratégies, les Tâches et l'Evaluation des Résultats (SISTER) accompagne la mise en œuvre des programmes de l'UNESCO. Ce système fonctionne comme suit : « Le cœur du système réside dans la définition de résultats escomptés – et la construction de leurs stratégies – par les responsables des différents niveaux de programmation [...] Ce processus est conçu pour être interactif : les propositions de chaque niveau répondent aux instructions données par le niveau supérieur, donnant ainsi lieu à une négociation programmatique et budgétaire. »⁷⁹ Grâce à ce système, tout employé de l'UNESCO, ainsi que les Etats membres peuvent suivre, sur l'intranet, la programmation de l'organisation dans tous les secteurs et l'utilisation en temps réel du budget alloué à chaque programme.

Néanmoins, ce système représente un investissement en temps pour les spécialistes des programmes qui ne voient pas toujours l'utilisation constructive qui est fait de ce suivi. Depuis quelques années les évaluations ont été nombreuses : les rapports de l'IOS, l'Evaluation Externe Indépendante demandée par les Etats membres, l'évaluation du Corps Commun d'Inspection des Nations Unies ainsi que le système SISTER à actualiser tous les 6 mois. Cela représente beaucoup de travail pour les spécialistes des programmes qui trouvent parfois cette surévaluation contre-productive.⁸⁰ Pour un des spécialistes du programme interviewé, cette pratique tient également à la méfiance des Etats par rapport au travail de l'organisation. Puisque les Etats éprouvent des difficultés à définir des priorités claires, l'organisation propose ses propres solutions et programmes et les Etats tentent de s'assurer que ces propositions correspondent à leurs attentes au travers de multiples évaluations. Il s'agit alors « d'acheter l'impatience des Etats ».⁸¹ Par ailleurs,

79 Site internet de l'UNESCO : <http://www.unesco.org/new/fr/bureau-of-strategic-planning/themes/staff-training/sister/>

80 Voir les deux entretiens réalisés auprès de spécialistes du programme en juillet et août 2012, annexes 2 et 3

81 Entretien réalisé auprès d'un spécialiste du programme le 3 août 2012, voir annexe 3

certaines évaluations se sont révélées sensibles pour l'organisation. Comme le décrit Aaron Benavot : «The organization is reluctant some might say hostile to critically probe its “dirty” laundry in public. I know of some specific evaluation reports, commissioned by UNESCO’s IOS which reviewed UNESCO’s support activities in education and were deemed too sensitive to be discussed by the education sector. »⁸²

Enfin, un des problèmes majeurs de l'UNESCO concernant l'évaluation est que la nature des activités de l'organisation est parfois peu propice aux mécanismes d'évaluation. En effet, certains programmes, notamment dans le secteur de l'éducation, proposent avant tout une assistance technique aux Etats en matière de politiques éducatives et pour cela, organisent des ateliers, séminaires et conférences pour former et informer le personnel des ministères de l'Education dans de nombreux pays. Evaluer alors l'impact d'un atelier dans le futur travail d'un ministère s'avère être une tâche compliquée. C'est pourquoi dans une récente révision de l'organisation par le DFID, ce problème est identifié : « Unesco is unable to identify its impact ». ⁸³ Il s'agit donc pour l'UNESCO d'affiner davantage ses stratégies évaluatives. Néanmoins, ces stratégies vont de paires avec une bonne définition en amont des objectifs et programmes de l'organisation ainsi que de ses priorités. Or, la définition des priorités et des stratégies est encore un domaine où l'UNESCO, face à son vaste mandat, rencontre des difficultés.

10. Recentrer et repositionner l'UNESCO au niveau mondial

1. La nécessité d'un recentrage stratégique face au vaste mandat de l'UNESCO

Depuis plusieurs dizaines d'années, le contexte de travail de l'UNESCO a été le suivant : un vaste mandat permettant la définition d'une multitude d'activités et un sous-financement chronique de l'organisation. Dans ce contexte, la définition de priorités et de stratégies précises sont primordiales afin d'améliorer l'efficacité de l'organisation. Or la

82 BENAOT Aaron, Op.cit., p.3

83 DFID, Multilateral Aid Review : Assessment of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation, Février 2011, p.3: <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/mar/unesco.pdf>

définition de ces priorités ne peut s'effectuer qu'en répondant à la question suivante : quelle est aujourd'hui la plus-value de l'UNESCO en tant qu'organisation multilatérale ? Qu'a-t-elle à offrir de plus que toute autre organisation pour susciter l'intérêt des Etats et donc le retour de financements dans ses vastes domaines de compétences ?

Bien que les structures de l'UNESCO, et notamment le fonctionnement de ses organes directeurs, soient lourdes et peu flexibles, l'organisation a l'avantage d'être particulièrement démocratique. C'est pourquoi, les pays en développement restent loyaux envers l'UNESCO. Ils trouvent dans l'organisation, un forum où ils dominent et des programmes servant leurs intérêts. C'est pourquoi, les réunions, séminaires ou conférences de l'UNESCO rassemblent encore et toujours de hauts fonctionnaires et figures politiques de premier plan de ces pays. Par ailleurs, les pays en développement ont tendance à chercher l'assistance d'une agence des Nations Unies au fonctionnement démocratique telle que l'UNESCO car elle leur apparaît moins biaisée que certaines autres agences (comme la Banque Mondiale par exemple qui bien que beaucoup plus riche, est dominée par les Etats-Unis qui de par leur contribution majoritaire au budget ont un droit de veto sur les décisions de cette organisation).⁸⁴ En revanche, l'UNESCO a plus de difficultés à susciter l'intérêt des pays occidentaux. Le paradoxe de l'organisation est que la majorité du budget provient des pays occidentaux qui ont pourtant moins de poids au sein des organes directeurs, notamment de la Conférence Générale et moins d'intérêts dans les programmes d'assistance technique en matière d'éducation, de sciences ou de protection du patrimoine que les pays en développement. Une de leurs prérogatives particulières tient à la possibilité de financer les programmes qui les intéressent grâce à des contributions extrabudgétaires. Stephen Hayneman identifie quatre programmes qui seraient, selon lui, susceptibles de susciter l'intérêt des pays occidentaux : les statistiques en matière d'éducation (dispensé par l'Institut de Statistiques de l'UNESCO basé à Montréal), la définition du rôle des écoles dans la construction de la cohésion sociale au sein des sociétés, les codes de conduite pour les universités afin d'éviter la corruption en matière d'éducation, et enfin, l'expérimentation

84 BURNETT Nicholas, Op. cit.

de nouvelles méthodes pour l'évaluation de la qualité des universités.⁸⁵ Aaron Benavot, quant à lui, met en avant la nécessité pour l'UNESCO de produire des publications de meilleure qualité, déplorant le fait qu'aujourd'hui, les publications soient rarement lues à l'extérieur de l'organisation.⁸⁶ Ces propositions sont autant de pistes que l'UNESCO peut suivre pour améliorer la qualité de son travail et son efficacité. Le problème, c'est qu'il revient aux nombreux Etats membres de se mettre d'accord sur lesquelles de ces propositions doivent être traitées en priorité. Comme Mary Joy Pigozzi l'affirme « it is clear that a major challenge that UNESCO has to deal with if it is to re-emerge as a string multilateral organization is that of the expectations that its member states and others have of it. »⁸⁷

L'Evaluation Externe Indépendante de 2010 fait également le point sur la question de la définition de stratégies et de priorités pour l'organisation. Cette question apparait au travers du rapport d'évaluation comme une condition sine qua none pour la bonne tenue de tout le processus de réforme de l'UNESCO. Néanmoins, la définition des priorités est une tâche compliquée. L'EEI rappelle que « de nombreuses tentatives ont été faites pour « recentrer » les travaux sur des programmes plus importants, promouvoir « l'intersectorialité » ou les plates-formes intersectorielles et attribuer un degré de priorité aux « objectifs » afin d'optimiser les synergies et l'impact. Mais ces efforts ont été mis à mal par l'autonomie persistante des secteurs, le manque d'incitation à la collaboration, les systèmes de budgétisation sectoriels, le nombre excessif de priorités et d'objectifs transversaux et l'absence de consensus au sein des organes et du Secrétariat. »⁸⁸ Les dirigeants de l'UNESCO ont également leur part de responsabilité dans ce manque de définition des stratégies et des priorités. Pour des raisons politiques, diplomatiques ou des perspectives de promotion, certains fonctionnaires ont du mal à dire non aux Etats membres qui veulent la mise en place de programmes ambitieux.⁸⁹

85 HEYNEMAN Stephen, Op. cit., p.2.

86 BENAOT Aaron, Op.cit.

87 PIGOZZI Mary Joy, Op. cit.

88 UNESCO, Rapport relatif à l'évaluation externe indépendante de l'UNESCO, Rapport intégral d'évaluation 185EX/18 Add., 185eme session du Conseil Exécutif, 2010, p.7.

89 BENAOT Aaron, Op.cit.

11.L'UNESCO au sein du système des Nations Unies : réaffirmation et collaboration

En 1991, Chikh Bekri cherche à mettre en avant la plus value de l'UNESCO en tant qu'organisation multilatérale en ces termes : « L'UNESCO intervient dans des domaines où les bonnes volontés ne suffisent pas sans l'accord et la volonté politique des états. On ne peut réaliser de grands projets de scolarisation, ou d'alphabétisation, on ne peut concevoir de grands programmes scientifiques dont l'objet transcende les frontières, ni de sauvetage de monuments sans l'assentiment et le soutien des gouvernements. On ne peut faire aucun travail normatif, ni établir aucune convention dans l'un des 4 grands domaines d'action de l'UNESCO si les états ne sont pas prêts à les ratifier. »⁹⁰ Si cette affirmation apparaît toujours valide aujourd'hui, le contexte a, quant à lui, changé. L'UNESCO n'est plus la seule organisation à agir dans ses domaines de prédilection et notamment dans le domaine de l'éducation. On peut même dire que certaines autres organisations, au sein du système des Nations Unies, mais aussi à l'extérieur, ont développé des programmes qui concurrencent sérieusement le leadership supposé de l'UNESCO dans ce domaine. Pour Mary Joy Pigozzi, L'UNESCO a manqué certaines opportunités d'affirmer son leadership dans le domaine de l'éducation.⁹¹ C'est pourquoi, d'autres organisations multilatérales ont renforcé leur expertise en matière d'éducation et que les Etats, notamment occidentaux, se sont tournés vers ces organisations pour résoudre leurs problèmes.

L'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) est par exemple perçue comme un forum efficace pour discuter des questions d'éducation par les pays occidentaux qui considèrent parfois que l'UNESCO ne devrait se consacrer qu'aux pays en développement.⁹² Le travail de l'OCDE dans le domaine de l'éducation a augmenté ces dernières années, et en particulier la portée géographique de ses

90 BEKRI, Chikh, Op. cit., p.21

91 PIGOZZI Mary Joy, Op. cit.

92 BURNETT Nicholas, Op. cit.

programmes pour inclure des pays candidats à l'entrée dans l'OCDE et avec l'établissement d'un programme important pour fournir une assistance technique en matière d'éducation à des pays non membres de l'organisation. Les rapports pointus et rigoureux de l'OCDE sont d'ailleurs souvent utilisés par le personnel de l'UNESCO à l'heure d'écrire leurs propres rapports.

D'autres organisations ont également pris une importance croissante dans le domaine de l'éducation en partie à cause des difficultés de l'UNESCO à fournir une expertise suffisante et à donner aux Etats et à d'autres organisations l'apport dont elles avaient besoin. Depuis les années 70, par exemple, la Banque Mondiale a financé de nombreux programmes en coopération avec l'UNESCO mais s'est vite trouvée préoccupée par la qualité de l'assistance technique de l'UNESCO. Ils ont alors recruté leur propre équipe d'expert en éducation.⁹³ L'UNICEF (Fond des Nations Unies pour l'enfance) également a grandi et a étendu ses activités très rapidement. Avec 400 membres du personnel dédiés à l'éducation, elle possède une plus grande équipe que n'importe quelle autre agence multilatérale dans ce domaine. Aujourd'hui, au sein du système des Nations Unies, l'UNICEF est bien souvent perçue comme l'agence détenant le leadership en matière d'éducation. En tant que fond, l'UNICEF n'est pas contrainte par les mêmes règles de gouvernance qu'une agence spécialisée telle que l'UNESCO, ce qui pourrait expliquer le développement rapide de programmes opérationnels ciblés.⁹⁴ Par ailleurs, l'UNICEF a également tablé sur une politique de communication efficace (sinon morale ?) qui l'a rendue particulièrement visible aux yeux du grand public. La multiplication de l'offre de programmes multilatéraux en matière d'éducation a poussé les Etats à se tourner vers d'autres organisations et à diminuer le nombre de contributions extrabudgétaires faites à l'UNESCO.⁹⁵ Aujourd'hui, le budget total de l'UNESCO représente environ la moitié du

93 Ibid

94 Voir l'entretien réalisé auprès d'un spécialiste du programme de l'UNESCO le 26 juillet 2012, annexe n°2.

95 Selon Stephen Heyneman (Op. cit.) la proportion de contribution extrabudgétaire dans le budget total de l'UNESCO est la proportion la plus basse comparée à toutes les autres agences spécialisées des Nations Unies.

budget d'une Université de recherche aux Etats-Unis.⁹⁶ Dans ce cadre, il n'est pas étonnant que les Etats se tournent davantage vers d'autres organisations.

Par ailleurs, l'UNESCO a longtemps eu du mal à trouver sa place au sein du système des Nations Unies or, comme le met en avant l'EEI, « le système des Nations Unies, plus vaste, offre un riche terrain d'apprentissage qui permet à l'UNESCO d'aligner ses pratiques sur celles d'autres organismes des Nations Unies et ce faisant de « passer au niveau supérieur ».⁹⁷ Dernièrement, l'UNESCO a saisi les opportunités de participer aux processus de réformes pour la cohérence des Nations Unies tels que les Nations Unies « Unis dans l'action », le GNUD (Groupe des Nations Unies pour le Développement) ou encore le PNUAD (Plan cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement). L'UNESCO a donc intensifié le « travail conjoint »⁹⁸ avec les différents organismes des Nations Unies. Néanmoins, selon l'EEI, des efforts restent à faire afin d'améliorer cette collaboration : l'UNESCO doit d'abord définir un positionnement stratégique clair sur les missions qu'elle entend prendre en charge, elle doit remplir son rôle de chef de file dans les domaines imposés par son mandat, apporter un leadership intellectuel au système des Nations Unies, renforcer la qualité et la capacité d'encadrement de son personnel, renforcer la volonté de travailler en partenariat avec d'autres organisations et de façon décentralisée. L'action de l'UNESCO sur le terrain est perçue comme très limitée par de nombreuses agences des Nations Unies, il s'agit de renforcer la présence de l'UNESCO au niveau local (voir Partie 2 – II – 4).

En effet, afin de collaborer plus sereinement avec d'autres organisations multilatérales et de se réaffirmer sur la scène internationale, l'UNESCO doit étendre ses partenariats et opérer un processus de décentralisation.

12. Renforcer et exploiter le « réseau UNESCO » : développer une politique de partenariats

96 HEYNEMAN Stephen, Op. cit., p.2.

97 UNESCO, Rapport relatif à l'évaluation externe indépendante de l'UNESCO, Rapport intégral d'évaluation 185EX/18 Add., 185eme session du Conseil Exécutif, 2010, p.24

98 Ibid, p.17

Aujourd'hui, dans un monde globalisé où des organisations indépendantes de la société civile, notamment les ONG, jouent un rôle de plus en plus prégnant dans les processus de développement, il est important pour l'UNESCO de mettre en place une réelle stratégie de partenariat et des mécanismes de collaboration avec ces dernières. Le fonctionnement des ONG a changé depuis leur création dans les années 1960. Elles se sont d'une part professionnalisées et ont acquis une expertise non négligeable grâce à leur longue expérience sur le terrain. D'autre part, loin des contraintes qu'impose la gouvernance des organisations multilatérales, les ONG jouissent d'une flexibilité et d'un ancrage sur le terrain particulier. C'est pour cette raison que les organisations internationales telles que l'UNESCO ont tout intérêt à collaborer avec ces organisations et à profiter de leur expertise pour améliorer leurs programmes. De plus, les ONG ne sont pas les seules organisations de la société civile agissant dans les domaines d'activités de l'UNESCO. Les Fondations peuvent également être de précieuses sources de financement et d'expertise (par exemple, la Fondation Bill et Melinda Gates particulièrement connue dans le domaine du développement depuis plusieurs années). Enfin, l'EEI accentue l'utilité de partenariats avec la société civile comme un moyen de mobiliser un plus grand nombre d'acteurs autour du mandat et des valeurs défendues par l'UNESCO.⁹⁹ De la même façon, l'expertise et les qualités techniques du secteur privé peuvent être une ressource importante pour l'UNESCO à condition de bien définir les modalités des partenariats. L'UNESCO travaille déjà depuis longtemps avec nombre d'organisations partenaires. Le DFID met en avant cette qualité de l'organisation : « There are evidence of strong partnerships. »¹⁰⁰ Néanmoins, ces partenariats pourraient être étendus et/ou améliorés.

Au cours de son étude, l'EEI identifie les points forts et les points faibles de la politique de partenariat de l'UNESCO.

99 Rapport relatif à l'EEI de l'UNESCO, Op. cit.

100 DFID, Multilateral Aid Review, Op. cit.

| La politique de partenariat de l'UNESCO | |
|---|---|
| Points forts | Points faibles |
| <ul style="list-style-type: none"> • Des partenariats nombreux et anciens. • Des modes de collaboration diversifiés. • Collaboration « en amont » pour la réalisation de travaux normatifs, participation aux concertations politique. • Contribution au renforcement des capacités des organisations de la société civile. • Image de marque positive de l'UNESCO auprès de ces organisations. • Mise en contact de nombreuses organisations par le biais des clubs et écoles associées, chaires et instituts de l'UNESCO. • L'existence des commissions nationales pour établir des contacts avec la société civile. | <ul style="list-style-type: none"> • Manque d'une stratégie pour les partenariats (en cours d'élaboration). • Relations asymétriques avec les organisations de la société civile. L'UNESCO ne les considère souvent que comme des « instruments au service de l'accomplissement de ses objectifs ». ¹⁰¹ • De nombreux partenariats sur le court terme (souvent le temps d'un projet). • Les différences de cultures organisationnelles entre l'UNESCO, les ONG et le secteur privé qui entraînent des difficultés de compréhension de la part du personnel. • L'engagement variable du personnel vis-à-vis des partenariats. • Le déséquilibre de la représentation régionale des partenaires (se sont en général des ONG européennes ou nord américaines) • La rareté des arrangements sud-sud et des partenariats tripartites. • Le manque d'outils d'évaluation des partenariats • Le manque de coordination du système des Nations Unies dans les stratégies de partenariats. • Peu de concertation des organisations de la société civile au sein des organes directeurs de l'UNESCO, la Conférence Générale et le Conseil Exécutif. • La collaboration variable des commissions nationales avec la société civile. • Sous-estimation et mauvaise gestion du réseau de partenaires actuels. |

101 Rapport relatif à l'EEI de l'UNESCO, Op. cit.

Source : Tableau réalisé à partir des informations tirées du Rapport relatif à l'Evaluation Externe Indépendante de l'UNESCO, 185EX/18 Add, 2010.

Un des défis de l'UNESCO est donc de se doter d'une politique de partenariat plus claire, de mécanismes d'évaluation pour celle-ci mais également d'étendre le nombre de ses partenaires notamment dans les pays dits du sud. Pour ce faire, la présence de l'UNESCO sur le terrain est primordiale et doit également faire l'objet de réformes.

13.L'UNESCO sur le terrain : l'impératif de décentralisation

La présence de l'UNESCO sur le terrain consiste en 49 bureaux régionaux et nationaux, 4 bureaux de liaison ainsi que 10 instituts et centres spécialisés.¹⁰² Néanmoins, l'efficacité de ces bureaux hors siège est variable. Or le bon fonctionnement des bureaux hors sièges est un impératif pour l'amélioration de la mise en œuvre des programmes de l'UNESCO, pour une meilleure qualité des services rendus aux Etats membres, pour des partenariats plus forts mais également pour une meilleure intégration et collaboration avec les autres organisations du système des Nations Unies.¹⁰³

L'EEI a identifié différentes caractéristiques des bureaux dits « forts » et des bureaux dits « faibles ». Certains bureaux « forts » de l'UNESCO sur le terrain sont décrits comme : « bien gérés et dirigés ; dotés d'une masse critique de personnel permettant une bonne couverture des programmes/secteurs/disciplines ; dotés de personnel d'encadrement expérimenté – pas toujours du « personnel international » mais des experts nationaux ; assurant la coopération de l'ensemble de l'équipe ; bien intégrés dans les structures régionales ; travaillant bien avec les partenaires des Nations Unies ; capables de mobiliser des fonds et des ressources, notamment ceux d'instituts et de réseaux plus vastes (commissions nationales, clubs et écoles) ; ayant élaboré un plan national (sous-régional ou pour un groupe de pays). »¹⁰⁴ A l'inverse, les bureaux dits « faibles » sont les bureaux où : « les apports sont limités par l'insuffisance des

102 Site internet de l'UNESCO : <http://www.unesco.org/new/fr/bfc/all-offices/> et <http://www.unesco.org/new/fr/unesco/about-us/where-we-are/institutes-and-centres/>

103 UNESCO, Report by the Director-General on the Reform of the Field Network, 186 EX/28, Avril 2011, p.1.

104 Rapport relatif à l'EEI de l'UNESCO, Op. cit., p.12

ressources ; le manque d'effectifs implique une moindre crédibilité auprès des gouvernements et des partenaires ; la mauvaise prise en compte de différents programmes et disciplines nuit à l'articulation des efforts et à la capacité de réaction de l'UNESCO ; les activités sont moins pertinentes si elles se fondent sur des priorités générales de l'UNESCO plutôt que sur des besoins nationaux/sous-régionaux ; les résultats sont plutôt des activités ponctuelles de faible portée, sans suivi et ayant une faible visibilité ; les liens avec le réseau de l'UNESCO (y compris ses instituts) sont très limités. »¹⁰⁵

Afin de faire en sorte que les caractéristiques des bureaux hors sièges s'alignent avec les caractéristiques des bureaux forts, tout en prenant en compte les ressources limitées dont dispose actuellement l'UNESCO, il s'agit de réformer le réseau décentralisé de l'organisation. La nouvelle organisation prévoit alors 14 bureaux régionaux multisectoriels, 15 bureaux nationaux et 30 bureaux spécifiques ou équipes de projet au niveau national. La restructuration des bureaux hors siège pour atteindre ce nombre devra engendrer la fermeture de certains bureaux. L'UNESCO compte alors sur la compréhension de certains de leurs Etats membres pour transférer les ressources et le personnel de certains bureaux vers des pays ou régions où les besoins sont plus grands. Néanmoins, la mise en œuvre de cette réforme s'avère donc compliquée. Il s'agit également de renforcer l'expertise au niveau local avec la présence de personnel mieux gradé sur le terrain. C'est pourquoi, la réforme des bureaux hors siège telle que prévue avant que ne survienne la crise actuelle demande des ressources importantes. Selon le dernier rapport de la Directrice Générale en avril 2011 sur le sujet, 13,3 millions de dollars supplémentaires par biennies seront nécessaires pour mettre en œuvre cette réforme durant les exercices des programmes 36C/5 et 37C/5 (c'est-à-dire les budgets 2012-2013 et 2014-2015).

Par ailleurs, l'UNESCO dépense également beaucoup de ses ressources dans le maintien de nombreux instituts spécialisés. Ces instituts ayant leur propre gouvernance, il est en outre difficile de coordonner l'action du siège avec leurs activités propres. Selon Nicholas Burnett, seuls trois de ces instituts produisent encore des publications de qualité (le Bureau International de l'Education, l'Institut International de la Planification de

105 Ibid, p.13.

l'Education et l'Institut pour l'apprentissage tout au long de la vie UIL).¹⁰⁶ Il s'agit donc également de revoir le fonctionnement de ces nombreux instituts qui ne disposent plus aujourd'hui des ressources suffisantes pour produire des programmes de qualité optimale. Cette réforme s'annonce également sensible, d'autant plus au vue des restrictions budgétaires nouvelles qu'engendrent la crise actuelle.

Malgré les nombreux défis qu'il reste à relever, l'UNESCO semble être lancée dans un vaste processus de réforme. Mais même si Irina Bokova, Directrice Générale de l'UNESCO élue en 2009, entend mettre en place une gestion transparente et dynamique, le changement reste soumis à deux contraintes : les résistances du personnels et/ou des Etats membres et le financement de ces réformes. C'est dans ce contexte que survient la crise actuelle. Il convient, au vue des quelques mois écoulés depuis l'adhésion de la Palestine en tant qu'Etat membre de l'UNESCO, d'évaluer quel impact a et aura cette crise sur ces deux contraintes et donc sur le processus de réforme dans son ensemble.

106 BURNETT Nicholas, Op. cit., p.2

Partie 3 - L'UNESCO face à une nouvelle crise politique : conséquences et perspectives

L'adhésion de la Palestine et le retrait des financements américains en novembre 2011 ont eu des conséquences directes sur le fonctionnement de l'UNESCO. En effet, les Etats-Unis ont décidé de ne pas payer leur contribution de 2011 alors que les programmes étaient soit déjà terminés ou encore en cours. C'est pourquoi, l'UNESCO a du mettre en place des mesures d'urgence pour répondre au manque à gagner. Presqu'un an après le vote, il est possible de faire le point sur les premières conséquences de cette coupure budgétaire (I). Parallèlement, aux mesures d'urgence chargées d'assurer la survie de l'organisation, le débat politique sur une sortie de crise entre l'UNESCO et les Etats-Unis s'est engagé. Plusieurs facteurs sont en jeu pour la reprise des financements américains. Il s'agit donc de comprendre les éléments du débat et de tracer les grandes lignes des scénarii possibles pour l'avenir de l'organisation (II).

I. Premières mesures et conséquences de la coupure budgétaire imposée par les Etats-Unis

1. Retour sur les faits : la Palestine, les organisations internationales et la législation américaine

Le 31 octobre 2011, lors de la 36^{ème} session de la Conférence Générale, les Etats membres de l'UNESCO ont voté la reconnaissance et l'adhésion de la Palestine en tant qu'Etat membre de l'organisation. Sur 173 délégations d'Etats membres présentes, 107 ont voté en faveur de cette adhésion, 14 s'y sont opposés et 52 se sont abstenus donnant tout de même aux Palestiniens les deux tiers des voix nécessaires à l'adoption de la résolution.¹⁰⁷ Parmi les pays ayant votés en faveur de la résolution, on trouve de nombreux pays de l'Union Européenne tels que la France, l'Autriche, la Belgique,

¹⁰⁷ The Guardian, "How Unesco countries voted on Palestinian membership", 1/11/2011, <http://www.guardian.co.uk/world/2011/nov/01/unesco-countries-vote-palestinian-membership>

l'Espagne, la Finlande, la Grèce, l'Irlande etc, ainsi que des puissances émergentes telles que la Russie, la Chine, l'Inde et le Brésil. Ce vote apparaît particulièrement intéressant dans la mesure où il intervient dans un contexte où les palestiniens pensaient également déposer leur candidature à l'assemblée générale des Nations Unies et à d'autres agences spécialisées du système. Face à la menace du veto américain pour l'adhésion à l'ONU et de la suspension de financements pour les autres agences, les palestiniens ont pourtant renoncé à ces candidatures.

En effet, dès le 31 octobre les Etats-Unis annoncent qu'ils ne peuvent maintenir leur contribution à l'UNESCO à cause de deux lois américaines adoptées en 1990 et 1994.

US Code Title 22, Section 287^e

- « “No funds authorized to be appropriated by this Act or any other Act shall be available for the United Nations or any specialized agency thereof which accords the Palestine Liberation Organization the same standing as member states.” Public Law 101-246 (1990)
- “The United States shall not make any voluntary or assessed contribution: (1) to any affiliated organization of the United Nations which grants full membership as a state to any organization or group that does not have the internationally recognized attributes of statehood, or (2) to the United Nations, if the United Nations grants full membership as a state in the United Nations to any organization or group that does not have the internationally recognized attributes of statehood, during any period in which such membership is effective.” Public Law 103-236 (1994)

Source : “Palestinian Membership : More Trick Than Treat For UNESCO”, 31 Octobre 2011, <http://blog.heritage.org/2011/10/31/palestine-membership-more-trick-than-treat-for-unesco/>

Selon les premières déclarations des délégués américains la décision de reconnaître la Palestine comme Etat membre de l'UNESCO intervient prématurément et pourrait nuire à la négociation du processus de paix entre Israël et l'Autorité palestinienne.¹⁰⁸ Sans surprise, Israël a également suspendu le versement de sa contribution à l'UNESCO, son

108 The Telegraph, “Unesco gives Palestinians full membership”, 31/10/2011
<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/palestinianauthority/8859839/Unesco-gives-Palestinians-full-membership.html>

délégué comparant l'adhésion de la Palestine à de la « science-fiction. »¹⁰⁹ Peu de temps après le vote, Israël a adopté des mesures de représailles pour les palestiniens en gelant l'utilisation des revenus des impôts qui leur sont normalement destinés dans les territoires palestiniens. Cette mesure n'a pas été soutenue par les Etats-Unis.¹¹⁰ Depuis, la situation s'est calmée mais les négociations stagnent.

A l'UNESCO, durant l'année écoulée, de nombreuses initiatives ont été mises en place pour absorber au mieux l'impact de la crise. La Directrice Générale, Irina Bokova, a même insisté sur le fait que cette crise devait servir d'opportunité pour l'UNESCO de se réformer davantage. Des groupes de travail ont été créés pour discuter de la réforme rapide de l'organisation tels que le groupe de travail sur les méthodes de travail et les systèmes de gestion du Secrétariat et le groupe de travail sur l'efficacité de l'organisation. Parallèlement, de nombreuses réunions d'informations ont été tenues en vue d'informer les Etats membres et le personnel de l'UNESCO et de recueillir leurs idées et opinions quant aux réformes possibles afin d'économiser des fonds sur le court terme et d'améliorer l'efficacité de l'organisation sur le long terme.

14. Les conséquences financières directes de la crise budgétaire

Le budget total de l'UNESCO tel qu'approuvé par la Conférence Générale s'élève à 653 millions de dollars.¹¹¹ Sans la contribution américaine, 22% de ce montant a donc manqué pour finir l'année 2011. En additionnant, la coupure de financement israélienne, le budget a été ramené à 465 millions de dollars pour le prochain exercice en 2012.¹¹²

109 « La Palestine admise à l'UNESCO : j'ai assisté à ce vote historique », Hela Khamarou pour le Nouvel Observateur, <http://leplus.nouvelobs.com/contribution/209573-la-palestine-admise-a-l-unesco-j-ai-assiste-a-ce-vote-historique.html>

110 Haaretz, "After UNESCO vote, Israeli sanctions on Palestinian Authority anger U.S.", 04/11/2011, <http://www.haaretz.com/print-edition/news/after-unesco-vote-israeli-sanctions-on-palestinian-authority-anger-u-s-1.393600>

111 Allocution prononcée par la Directrice Générale de l'UNESCO, Irina Bokova, à l'occasion de la session d'information avec le Conseil Exécutif, <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002169/216914M.pdf>

112 Le Monde, « Coupe dans le budget de l'UNESCO après l'arrêt du financement américain », http://www.lemonde.fr/international/article/2012/03/02/unesco-coupe-budgetaires-apres-l-arret-du-financement-americain_1651127_3210.html

Face au déficit, Irina Bokova a rapidement annoncé plusieurs mesures d'urgences. Immédiatement après la coupure des financements américains 4 initiatives ont été mises en place : un mécanisme de dons en ligne a été créé sur le site internet de l'UNESCO ; une demande a été faite aux Etats d'augmenter le montant du Working Capital Fund pour 2012 – 2013 de 30 à 65 millions de dollars ; une demande a été faite aux Etats de payer leur contribution aussi tôt que possible en 2012 ; enfin, une proposition a été évoquée pour faire bénéficier d'une réduction les Etats qui paient cette contribution dans les temps.¹¹³

Selon un document présenté au Conseil Exécutif de l'UNESCO en Février 2012, l'UNESCO devait combler un déficit de 72 millions de dollars pour l'exercice du programme de 2010 – 2011 (35C/5). Sur ces 72 millions, 31,2 millions de dollars ont pu être économisés grâce aux réductions des dépenses.¹¹⁴ Ces réductions ont été permises par la mise en place de plusieurs mesures dans trois domaines distincts. Premièrement, certains projets ont été suspendus ou abandonnés. Par exemple, certaines activités d'évaluation ont été annulées telles que l'évaluation de la priorité « égalité des genres », de la formation des AO (Administration Officers), l'audit des bureaux hors siège ou encore l'audit des équipes informatiques. De manière générale, toutes les activités de formation ont également été suspendues. Deuxièmement, des économies ont été réalisées au niveau du personnel en gelant tous les processus de recrutement et en ne laissant en vigueur que les offres de postes particulièrement vitales pour l'organisation. Il a également été recommandé que l'organisation se serve de ses compétences internes en transférant certains membres du personnel vers d'autres postes et que les contrats temporaires ne soient pas renouvelés¹¹⁵ (de 482 contrats temporaires au 1^{er} décembre

113 UNESCOPRESS, UNESCO Director-General launches Emergency Fund at close of General Conference, 10.11.2011, http://www.unesco.org/new/en/media-services/single-view/news/unesco_director_general_launches_emergency_fund_at_close_of_general_conference/

114 UNESCO, Financial situation of the organization and its implications for the implementation of document 36C/5, 189 EX/15, <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002152/215202e.pdf>

115 Intranet de l'UNESCO, Senior Management team meets on 2 May to discuss reform initiatives - 10-05-2012, http://portal.unesco.org/intranet/ev.php?URL_ID=21743&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201&PHPSESSID=7df309e77cf2c3871ad1805e66d01fb7

2011 il n'en reste plus que 160 en janvier 2012).¹¹⁶ Enfin, troisièmement, les coûts administratifs ont été diminués grâce à la réduction des déplacements en mission (sur les missions prévues pour décembre 2011, 70 ont eu lieu au lieu de 319, 4 millions de dollars ont donc été économisés)¹¹⁷, des dépenses pour l'achat d'équipements et de matériel (7 millions de dollars de moins ont été dépensés), mais également pour les publications dont le nombre a été réduit et pour les activités de traductions. Afin de s'assurer de l'exécution des activités opérationnelles de l'UNESCO, la totalité du Working Capital Fund a été utilisé, soit environ 30 millions de dollars (ce fonds a été créé afin de mettre de l'argent à disposition de l'organisation en attendant le versement des contributions. L'argent utilisé doit donc être remboursé dès que possible).¹¹⁸

Parallèlement, une des premières initiatives pour palier à la crise budgétaire a été la création d'un Fonds d'urgence. La Directrice Générale a donc lancé un appel à la générosité des Etats pour combler le déficit. A la date du 21 juin 2012, 15 Etats ont contribué à ce fonds : l'Algérie, le Belize, le Tchad, le Congo, le Gabon, l'Islande, le Kazakhstan, la Namibie, le Qatar, la Turquie, Andorre, Chypre, le Luxembourg, Monaco et San Marino. Le montant du fonds s'élève alors à la même date à 38 496 913\$ avec des promesses de dons de plus de 7 millions de dollars.¹¹⁹ L'utilisation de ce fonds doit servir à remplacer certaines contributions extrabudgétaires, notamment des Etats-Unis et autres dépenses importantes pour l'organisation. Par exemple, un programme sur « La route de l'esclave » et l'utilisation pédagogique de l'Histoire générale de l'Afrique ainsi qu'un programme sur le patrimoine culturel subaquatique sont financés par ce fonds d'urgence.

Le plan de travail réalisé pour l'année 2012 requiert un budget de 491 millions de dollars. Pourtant le budget a été plafonné pour prendre en compte la suspension

116 UNESCO, 189 EX/15, Op. cit.

117 UNESCO PRESS, Director-General prepares a "road-map to the future" for UNESCO Delegations, 26/01/2012, http://www.unesco.org/new/en/media-services/single-view/news/director_general_constructs_a_road_map_to_the_future_for_unesco_delegations/

118 Le Monde, « Coupe dans le budget de l'UNESCO après l'arrêt du financement américain », http://www.lemonde.fr/international/article/2012/03/02/unesco-coupe-budgetaires-apres-l-arret-du-financement-americain_1651127_3210.html

119 Informations tirées du « Status of contribution » du 21 juin 2012 disponible sur l'intranet de l'UNESCO.

américaine et devait s'élever à 465 millions de dollars.¹²⁰ C'est pourquoi il est prévu que les 26 millions manquant doivent être récupérés en réduisant les coûts et en attirant d'autres fonds, notamment extrabudgétaires. Sur le moyen terme, les efforts doivent donc être maintenus pour continuer le processus de réforme.

15. Bilan du processus de réforme à l'été 2012

Depuis le début de la crise budgétaire en novembre dernier, des mesures ont été prises dans trois directions. Premièrement, une feuille de route pour l'année 2012 a été présentée au Conseil Exécutif le 27 Février 2012. Cette feuille de route fixe un certain nombre d'objectifs précis qu'il faut atteindre courant 2012. Elle fournit également, dans les grandes lignes, le calendrier de la mise en oeuvre de ces réformes jusqu'à la fin 2012.¹²¹ La feuille de route est notamment basée sur les recommandations des deux groupes de travail mentionnés précédemment: le groupe de travail sur l'efficacité de l'UNESCO et le groupe de travail sur les méthodes de travail et les systèmes de gestion du Secrétariat.

Le groupe de travail sur l'efficacité de l'UNESCO, mis en place en novembre dernier, a rédigé 606 propositions pour continuer la réforme de l'organisation et faire face à la crise budgétaire. Parmi ces propositions, 70 ont été identifiées comme prioritaires et certaines d'entre elles ont déjà été mises en oeuvre. Il est possible de constater que certaines mesures d'urgence décrites plus haut sont aussi un moyen pour l'UNESCO de rationaliser son activité sur le long terme. La réduction du budget pour les voyages en mission (réduction de l'utilisation de la classe affaire par exemple)¹²², la réduction de l'utilisation des contrats temporaires et la conséquente meilleure prise en compte des

120 UNESCO, Director's general update on financial position, reform initiatives and programme implementation as at 31 March 2012, http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ERI/pdf/Q1_2012_financial_reform_and_prog_implementation_report.pdf

121 UNESCOPRESS, Director-General prepares a "road-map to the future" for UNESCO Delegations, 26/01/2012 http://www.unesco.org/new/en/media-services/single-view/news/director_general_constructs_a_road_map_to_the_future_for_unesco_delegations/

122 Allocution prononcée par la Directrice Générale de l'UNESCO, Irina Bokova, à l'occasion de la session d'information avec le Conseil Exécutif, <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002169/216914M.pdf>

talents et compétences en interne, la limitation de l'usage des téléphones mobiles, 25% de réduction des Indemnités journalières de subsistance pour les participants à des missions, réunions et conférences en déplacement, la location de la Salle n°1, salle de conférence de l'UNESCO à Paris pour des évènements culturels, et enfin la diminution des documents imprimés¹²³ distribués aux Etats membres, sont autant de mesures d'urgences qui peuvent être maintenues sur le plus long terme pour améliorer la fonctionnement de l'UNESCO.

Le groupe de travail sur les méthodes de travail et les systèmes de gestion du Secrétariat s'emploie également à la mise en œuvre de nombreux changements : une révision des bureaux exécutifs et administratifs pour une structure plus rationnelle et efficiente ; une suspension des recrutements au siège afin de prendre le temps de penser à une meilleure gestion du personnel et au redéploiement de personnel sur le terrain notamment en Afrique ; une transformation de l'administration et une meilleure orientation vers la « clientèle » de l'UNESCO pour améliorer la qualité des services de l'organisation ; une optimisation de l'espace au sein des bureaux de l'UNESCO afin de louer les bureaux inoccupés ; une amélioration des services de gestion auxiliaires (tel que l'intendance au sein de l'UNESCO) ; et enfin une révision des solutions informatiques et le développement d'une stratégie de gestion des systèmes d'information et de connaissance pour l'ensemble de l'organisation.¹²⁴ Pour illustrer la révision des bureaux exécutifs et administratifs, on peut mentionner les rationalisations suivantes : le bureau des ressources humaines compte désormais 2 sections au lieu de 6 ; il a également été décidé de fusionner les unités administratives des services centraux du Secrétariat en une seule unité (les services centraux concernés sont MSS, ERI, BFM, BFC, BSP, ODG, AFR, HRM, GBS).¹²⁵

123 UNESCO, Director's general update on financial position, reform initiatives and programme implementation as at 31 March 2012, http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ERI/pdf/Q1_2012_financial_reform_and_prog_implementation_report.pdf

124 Ibid

125 Signification des acronymes : MSS (Gestion des services de soutien), ERI (service des relations extérieures et de l'information du public), BFM (Bureau de la gestion financière), BFC (Bureau de coordination des unités hors siège), BSP (Bureau de la Planification Stratégique), ODG (Bureau du Directeur Général), AFR (Département Afrique), HRM (Bureau de la Gestion des ressources humaines),

Deuxièmement, des mesures ont été prises afin d'accélérer la réforme de l'organisation sur la base de l'Evaluation Externe Indépendante. Ces mesures correspondent donc aux réformes définies avant que ne survienne la crise budgétaire. Cinq orientations stratégiques ont été définies par l'EEI : le recentrage stratégique, la décentralisation de l'UNESCO, la meilleure participation au système des Nations Unies, l'accroissement des partenariats et la gouvernance. Des actions ont été entreprises selon ces orientations.

En termes de recentrage, le nombre de plans de travail a été considérablement réduit pour l'année 2012 (l'objectif est de les réduire de 20%. En juillet dernier la réduction était de 17%).¹²⁶ Ces mesures accroîtront très certainement l'efficacité de l'UNESCO à court terme. Pourtant, le recentrage préconisé par l'EEI est d'une autre nature. Il s'agit de lancer un grand débat sur les missions de l'UNESCO avec les Etats membres, avec les agences onusiennes et avec les partenaires de l'UNESCO afin d'identifier l'avantage comparatif de l'organisation et donc les domaines d'action où son activité serait la plus utile et efficace. Or ce débat ne peut se dérouler qu'à travers une consultation massive de ces acteurs, ce qui prendra du temps.

En termes de décentralisation de l'organisation, la réforme du dispositif hors siège a continué à être menée à bien. Selon les décisions de la 36^{ème} session de la Conférence Générale, il a été décidé la mise en place de 4 bureaux régionaux multisectoriels à Dakar, Abuja, Nairobi, et Yaoundé respectivement pour les secteurs : Sahel et Afrique de l'Ouest, Afrique de l'Ouest, Afrique de l'Est et Afrique centrale. La transformation de ces bureaux est actuellement en cours. A Dakar et Nairobi, la planification des ressources humaines et matérielles nécessaires a été réalisée et le transfert du personnel intervient en ce moment. Par ailleurs, il a été décidé que le bureau d'Addis-Abeba garde la fonction de bureau de liaison et doit être renforcé pour constituer une plateforme pour un soutien administratif et financier aux autres bureaux africains. A l'heure actuelle, le bureau

GBS (Secrétariat des organes directeurs). Allocution prononcée par la Directrice Générale de l'UNESCO, Irina Bokova, à l'occasion de la session d'information avec le Conseil Exécutif,
<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002169/216914M.pdf>

126 Allocution prononcée par la Directrice Générale de l'UNESCO, Irina Bokova, à l'occasion de la session d'information avec le Conseil Exécutif,
<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002169/216914M.pdf>

d'Addis-Abeba a été établi et le recrutement du personnel a été initié en juin dernier. Enfin, deux nouveaux bureaux nationaux ont été ouverts en Côte d'Ivoire et au Sud Soudan. Le bureau de Juba est aujourd'hui opérationnel et celui d'Abidjan en est au stade du recrutement du personnel.¹²⁷ Fin 2012, début 2013, les autres bureaux africains devraient subir les transformations décidées par la Conférence Générale. La Directrice Générale a débloqué les ressources nécessaires pour mener cette réforme en Afrique en se servant notamment du fond d'urgence. Les nouveaux postes sur le terrain seront ouverts au personnel interne de l'UNESCO et notamment à des employés du siège afin de promouvoir la mobilité du personnel, autre chantier de la réforme.

En termes de participation au système des Nations Unies, certaines initiatives récentes sont favorables à l'UNESCO. Tout d'abord, l'Initiative Globale pour l'Éducation lancée par Ban Ki Moon, qui entend faire de l'éducation la priorité de son mandat, permet à l'UNESCO de jouer un rôle de premier plan (l'UNESCO est le leader désigné pour cette initiative). Ban Ki Moon a également demandé à l'UNESCO de réfléchir sur la mise en œuvre des recommandations du rapport sur la viabilité mondiale qui porte sur les sciences. L'UNESCO tente d'être également mieux représenté dans certains programmes transversaux tels que l'UNDAF (le Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement). La réforme des dispositifs hors siège permettra également une meilleure représentation locale de l'UNESCO auprès des partenaires onusiens.

En termes d'accroissement des partenariats, l'UNESCO montre également ses efforts avec la signature d'une trentaine de nouveaux partenariats public-privé en 6 mois.¹²⁸

En termes de gouvernance, peu de changements ont été entrepris si ce n'est un effort de *reporting* du Secrétariat envers les organes directeurs pour les informer de l'impact et des actions entreprises pour palier à la crise budgétaire. De nombreuses réunions d'information ont été tenues.

Enfin, la troisième direction a envisagé pour faire face à la crise budgétaire est bien évidemment l'attraction de nouveaux financements, notamment extrabudgétaires.

127 Ibid

128 Ibid.

Chaque chef de services, d'instituts et de bureaux hors siège est tenu de renforcer la recherche de fonds et de contracter de nouveaux accords avec les Etats membres pour des contributions extrabudgétaires.

Néanmoins, même si de nouveaux fonds sont trouvés, 22% du budget représente une somme colossale, 188 millions de dollars¹²⁹ qui, sur le long terme, impliqueront la suspension de nombreux programmes. Même si le personnel a accepté de redoubler d'efforts en se privant d'assistance temporaire ou même de collègues de longue date, certains ne voudront pas maintenir cette cadence sur le long terme. Face à la désertion de certains bureaux (tel que le Bureau International de l'Education), le moral du personnel se dégrade et certains chercheront peut être à trouver un poste ailleurs. C'est pourquoi, il est intéressant de se pencher maintenant sur la crise politique et les perspectives qu'elle laisse entrevoir pour l'UNESCO.

16. Perspectives pour l'avenir de l'UNESCO

1. Quel parallèle avec le retrait américain de 1985 ?

Cette étude nous a permis de constater que ce n'est pas la première fois que l'UNESCO traverse une crise politique et budgétaire à cause de ses relations houleuses avec les Etats-Unis, son plus gros contributeur. La crise des années 80, décrite au début de cette étude en est l'exemple le plus marquant. Cette crise a entraîné le retrait des Etats-Unis de l'organisation durant 19 ans (1984-2003). La question qui survient naturellement aujourd'hui est celle de savoir si le scénario se reproduit et si la situation actuelle pourrait mener à cet extrême, un retrait long et total des Etats-Unis de l'UNESCO. Afin d'effectuer une comparaison entre ces deux événements, quatre critères peuvent être examinés : les causes des deux crises, les modalités de la protestation américaine, les relations des Etats-Unis avec la direction de l'UNESCO et enfin, le contexte de la crise.

Si on se penche de nouveau sur la crise des années 1980, on constate que les causes du retrait américain ont été multiples. La méfiance des Etats-Unis envers l'organisation

129 UNESCO, Director's general update on financial position, reform initiatives and programme implementation as at 31 March 2012, Op. cit.

dans le contexte de la Guerre Froide a été un facteur majeur de leur retrait. Cette méfiance s'est notamment matérialisée avec le débat sur le Nouvel Ordre Mondial pour l'Information et la Communication. Les critiques visant la gestion de l'organisation ont constitué une autre justification pour le retrait. Les Etats-Unis, comme on l'a vu ont enquêté sur l'organisation pendant un an avant de prononcer le retrait définitif. Aujourd'hui, la crise tient à deux lois américaines qui prohibent la participation financière des Etats-Unis dans des organisations reconnaissant la Palestine comme un Etat membre. L'organisation n'est pas directement mise en cause mais plutôt la participation d'un Etat pour un problème extérieur au mandat et aux activités de l'organisation.

C'est la raison pour laquelle les modalités de la protestation américaine sont différentes aujourd'hui. Dans les années 1980, les Etats-Unis utilisent le mécanisme de retrait prévu par l'Acte constitutif de l'UNESCO et se retirent totalement de l'organisation. Ils ne peuvent donc plus participer aux réunions tenues à l'UNESCO et bénéficier des programmes ou de l'activité des Instituts et Centres rattachés à l'organisation. Aujourd'hui, les Etats-Unis s'en sont tenus à la suspension des financements et n'ont exprimé aucun désir de se retirer. Selon, un des spécialistes du programme interviewé dans le cadre de cette étude,¹³⁰ les Etats-Unis n'ont même aucune intention de se retirer de l'organisation. Alors que dans les années 80, le retrait avait été clairement réfléchi et préparé, le vote de l'entrée de la Palestine en Octobre dernier est apparu inattendu et semble avoir pris au dépourvu les américains.

Les relations avec la direction de l'organisation sont également très différentes aujourd'hui par rapport aux années 80. Comme on l'a vu précédemment, les relations avec le Directeur Général d'alors, Amadou-Mahtar M'Bow, étaient particulièrement compliquées. Le personnage était la cible de toutes les critiques américaines, originaire d'Afrique et donc symbole de ces nouveaux pays majoritaires à la Conférence Générale face aux Etats-Unis, accusé de népotisme et de mauvaise gestion de l'organisation. Aujourd'hui, Irina Bokova, première femme élue directrice de l'UNESCO, est une politicienne bulgare consensuelle et qui s'est montrée particulièrement insistante pour

130 Voir l'entretien réalisé auprès d'un spécialiste du programme, le 26 juillet 2012, annexe n°2.

réformer l'institution. Les Etats-Unis ont donc une relation tout à fait normalisée avec la direction actuelle de l'UNESCO.

Le contexte dans lequel survient la crise a lui aussi changé. Dans les années 80, sous l'administration Reagan, les tensions liées à la Guerre Froide s'intensifient de nouveau. En plus de la confrontation Est-Ouest, les américains se retrouvent également pris dans une confrontation Nord Sud avec les pays nouvellement décolonisés qui ont été admis au sein de l'UNESCO et qui cherchent naturellement à atteindre le niveau de représentation qui leur est dû dans les organes directeurs de l'UNESCO. Le retrait américain peut donc également être perçu comme un moyen pour les Etats-Unis de réaffirmer leur puissance et leur domination dans les organisations multilatérales, l'UNESCO devant servir d'exemple. Aujourd'hui, les Etats-Unis n'ont aucunement besoin d'affirmer leur hégémonie. En revanche, la suspension des financements pour le soutien de son allier, Israël, peut être également perçu comme un moyen d'ériger l'UNESCO en exemple pour les autres agences des Nations Unies qui avaient pensé accepter l'adhésion de la Palestine en tant qu'Etat membre. D'ailleurs, cette stratégie a fonctionné à tel point que c'est l'autorité palestinienne elle-même qui s'est refusée à demander l'adhésion de la Palestine dans les autres agences onusiennes. D'autre part, les Etats-Unis étaient, depuis 2003, redevenus un membre important de l'organisation, en termes financier, bien sûr, mais aussi en termes de participation grâce à des contributions extrabudgétaires sur des projets phares tels que la Commission océanographique intergouvernementale et son système d'alerte aux tsunamis.

Au vue de ces différences, la comparaison s'avère donc peu pertinente. En revanche, les caractéristiques de la crise actuelle semblent se rapprocher davantage d'une autre crise politique de l'UNESCO avec les Etats-Unis. Celle des résolutions anti-israéliennes de 1974 où les américains ont décidé de suspendre leurs financements durant 2 ans en signe de protestation, jusqu'à temps qu'Israël soit réintégré dans le groupe européen de la Conférence Générale de l'UNESCO. Peut-on donc espérer que la crise actuelle soit, elle aussi, de courte durée ? Pour que la suspension soit levée, il faudrait que les américains règlent le problème des deux lois qui les empêchent de financer l'UNESCO. Il est donc intéressant de voir où en est le débat aux Etats-Unis sur ce sujet.

17. Pour ou contre ré-autoriser le financement de l'UNESCO : les arguments du débat aux Etats-Unis

Depuis l'annonce des Etats-Unis de couper leurs financements pour l'UNESCO, la Directrice Générale, Irina Bokova n'a cessé de mettre en avant, les activités de l'organisation en lien directs avec les intérêts américains. Dans le discours prononcé en novembre 2011 suite à la suspension des financements, Irina Bokova établit une liste de ces activités : l'UNESCO contribue à développer et maintenir des médias compétitifs et libres en Irak, en Tunisie et en Egypte ; les programmes d'alphabétisation, notamment dans ces pays contribuent à donner aux populations les moyens d'exercer leur esprit critique et leur donnent confiance pour combattre les extrémismes violents ; l'UNESCO est la seule agence des Nations Unies à avoir le mandat de protéger la liberté d'expression ; la seule agence également qui promeuve l'éducation sur l'holocauste partout dans le monde, elle développe des programmes scolaires pour intégrer le devoir de mémoire de l'holocauste. En Février 2011, Irina Bokova a par exemple mené une visite du camp de concentration d'Auschwitz-Birkenau pour plus de 150 politiciens et leaders religieux principalement originaires de pays arabes et musulmans ; l'UNESCO utilise la science pour le bien commun notamment avec le système d'alerte aux tsunamis. Dans ce discours, Irina Bokova met également en avant les paroles du Département d'Etat américain qui disait avant novembre 2011 : « US engagement with UNESCO serves a wide range of our national interests on education, science, culture and communication issues...we will work with Congress to ensure that US interests and influence are preserved. »¹³¹ Au Etats-Unis, les partisans de l'UNESCO reprennent ces arguments. Les programmes d'alphabétisation pour les officiers de la police afghane sont souvent mis en avant pour montrer l'importance de l'UNESCO. Le « Daily Show », émission satirique très regardée aux Etats-Unis a même consacré un de ces reportages à la situation actuelle de l'UNESCO.¹³² Dans ce reportage, le journaliste tente d'expliquer la

131 UNESCOPRESS, Statement by the Director-General of UNESCO on withholding of Funds by the United States, 02/11/2011, http://www.unesco.org/new/en/media-services/single-view/news/statement_by_the_director_general_of_unesco_on_withholding_of_funds_by_the_united_states

132 Vidéo en ligne du Daily Show, reportage comique sur l'UNESCO diffusé le 15 mars 2012 : <http://www.thedailyshow.com/watch/thu-march-15-2012/march-15--2012---pt--3>

situation actuelle et de défendre la position américaine sans y parvenir. Usant de sarcasme, le journaliste entend montrer l'absurdité de la décision en allant expliquer à des enfants africains pourquoi les Etats-Unis refusent aujourd'hui de financer des programmes qui leur sont destinés. A la fin de l'émission, le journaliste résume la situation comme suit : « it's not that we are not aware of the terrible consequences of our action, we'd love to help, it's just we can't...even though we can...but the law says that we shouldn't...we'd love to change that law, but we can't... except we can...it's just that we don't want to...except we do...it's just that we are not going to. But it's not that bad a situation... apart from the fact that it really is. But...but... we are the good guys". Cette explication sarcastique reflète l'opinion d'une partie de la population américaine ayant connaissance du problème de l'UNESCO. Pour eux la position des Etats-Unis apparaît assez indéfendable et le travail de l'organisation devrait toujours être financé par les Etats-Unis.

Pourtant, pour une autre partie des américains intéressés par ce problème, le travail de l'UNESCO n'apparaît pas indispensable et le vote pour l'adhésion de la Palestine est l'occasion de se détacher de l'organisation. Les milieux conservateurs américains sont en général hostiles aux organisations multilatérales. Dans le cas de l'UNESCO, certaines fondations conservatrices telles que la « Heritage Foundation » s'était montrées très critiques à l'égard de l'UNESCO dans les années 80 et avaient contribué au retrait américain. Depuis novembre dernier, la Heritage Foundation s'est de nouveau intéressée à l'organisation et a publié sur son site internet, une série d'article développant des arguments pour la non restauration des financements américains. Reprenant les arguments avancés par Irina Bokova en termes de programmes avantageux pour les Etats-Unis, Brett Schaefer, auteur des articles en question écrit : « A closer look reveals that UNESCO's role in these areas is not vital and in some cases is minimal. »¹³³ Par ailleurs, il remet également en question l'importance de la participation américaine aux différents programmes. Le programme d'alphabétisation des policiers et citoyens afghans est par exemple financé par une contribution extrabudgétaire japonaise et non américaine. Le système d'alerte aux tsunamis également ne reçoit qu'une maigre contribution américaine

133 SCHAEFER Brett, UNESCO: Not Exactly Indispensable, 8 mai 2012, pour The Heritage Foundation, <http://www.heritage.org/research/commentary/2012/05/unesco-not-exactly-indispensable>

sur plus de 9 millions de dollars pour 2010-2011, les Etats-Unis n'ont participé qu'à hauteur d'un million. En outre, Brett Scheafer ajoute que cet investissement est très inférieur à ce que les Etats-Unis dépensent pour leur propre système d'alerte aux tsunamis (42 millions de dollars).¹³⁴ En effet, un des arguments souvent mis en avant par les conservateurs est l'efficacité des Etats-Unis par le biais de programmes de développement bilatéraux sans besoin de recourir aux lourdes et bureaucratiques organisations multilatérales. Enfin, plusieurs actions récentes ont donné mauvaise presse à l'UNESCO selon Brett Schaefer : l'élection de la Syrie au comité des droits de l'homme de l'organisation, l'histoire du magazine palestinien dont les financements de l'UNESCO ont été supprimés à cause de contenus antisémites, la création d'un prix UNESCO-Guinée équatorial scientifique financé par le dictateur controversé de Guinée équatoriale, Teodoro Obiang Nguema Mbasogo et enfin, le décernement récent d'un prix au roi Abdullah d'Arabie Saoudite pour ses efforts dans la promotion d'une culture de dialogue et pour la paix alors qu'il est accusé de graves violations des droits humains dans son pays.¹³⁵

Face à ces argumentaires, plusieurs scénarii concernant le futur de l'UNESCO sont envisageables.

18. Trois scénarii envisageables pour le futur de l'organisation

Plusieurs perspectives existent aujourd'hui pour l'UNESCO et l'élément majeur qui influera sur la suite de cette crise est l'élection présidentielle américaine de novembre prochain. En effet, on voit mal comment l'UNESCO pourrait revenir sur la décision d'admettre la Palestine en tant qu'Etat membre de l'organisation. Par conséquent, la sortie de crise est aux seules mains des américains et dépendra de leur volonté à modifier les lois qui les empêchent aujourd'hui de financer l'UNESCO. Dans le contexte actuel, trois scénarii sont envisageables.

134 Ibid.

135 Ibid.

Le premier scénario est celui dans lequel, les Républicains gagneraient l'élection présidentielle, plaçant Mitt Romney à la tête du pays. Il serait surprenant que les Républicains, traditionnellement hostiles aux organisations multilatérales et choisissant souvent la voie de l'unilatéralisme, tentent de trouver une solution afin de restaurer les financements de l'UNESCO. En revanche, il serait également compliqué pour eux de justifier un retrait de l'organisation. C'est pourquoi, s'ils sont élus, il est probable que la situation actuelle se fige et perdure tout au long du mandat de Mitt Romney. Cette situation est rendue possible à la fois par la loi américaine mais aussi par l'Acte constitutif de l'UNESCO.¹³⁶ D'un côté, la loi américaine ne prévoit pas que les Etats-Unis doivent se retirer de l'organisation à cause de la reconnaissance de la Palestine, elle requiert uniquement la coupure de tous financements à cette organisation. D'un autre côté, l'Acte constitutif de l'UNESCO ne prévoit pas de mécanismes d'expulsion dans le cas où un Etat membre viendrait à ne plus payer ses contributions. Seul le retrait du droit de vote à la Conférence Générale doit être appliqué. Dans ce cadre, la situation telle qu'elle existe aujourd'hui pourrait se prolonger indéfiniment. L'UNESCO serait alors en grande difficulté, surtout dans un contexte international de grave crise économique où les financements des Etats tendent à diminuer. Il faudrait alors, pour que l'organisation survive, qu'elle se réinvente et ne se concentre que sur certaines activités phares.

Un deuxième scénario est possible dans le cas d'une élection favorable à Barack Obama et aux Démocrates. Pris au dépourvu, l'administration Obama a laissé transparaître un certain malaise dans la décision de couper tous financements à l'UNESCO. David Killion, ambassadeur des Etats-Unis à l'UNESCO, a assuré peu de temps après le vote en octobre 2011 « The United States remains deeply committed to UNESCO and its noble mission to build peace in the minds of men and women. Despite the challenges ahead, we pledge to continue our efforts to find ways to support and strengthen the important work of this vital organization. »¹³⁷ En février dernier, lorsque le

136 Voir l'explication dans SCHAEFER Brett, « Palestine Membership : More Trick Than Treat for UNESCO », The Heritage Foundation, 31/11/2011, <http://blog.heritage.org/2011/10/31/palestine-membership-more-trick-than-treat-for-unesco/>

137 WOODRO Lorianne, "Multilateralism at Any Cost? The Obama Administration and UNESCO", 16/03/2012, <http://americanactionforum.org/topic/multilateralism-any-cost-obama-administration-and-unesco>

budget pour l'année 2013 a été rendu public par l'administration Obama, une note de bas de page prévoyait le retour des financements pour l'UNESCO. Le contenu précis de cette note est le suivant : « The Department of State intends to work with Congress to seek legislation that would provide authority to waive restrictions on paying the US assessed contributions to UNESCO. Should the Congress pass this legislation, this funding is sufficient to cover the FY 2013 UNESCO assessment and the balance of the FY 2012 assessment. »¹³⁸ Le Département d'Etat requiert un budget de 79 millions de dollars pour l'UNESCO.¹³⁹ Dans le cas où Obama serait réélu président des Etats-Unis, deux scénarii sont donc envisageables. Le premier serait que le Congrès vote en faveur d'un changement des lois qui interdisent pour le moment le financement de l'UNESCO. Dans ce cas, une sortie de crise rapide serait possible.

En revanche, un autre scénario qui apparaît plus plausible, serait le suivant. Malgré les incitations de l'administration Obama, le Congrès pourrait s'opposer au changement des deux lois en question. Cette éventualité est à prendre au sérieux. En effet, les élus républicains comme démocrates de la Chambre des représentants et du Sénat ne semblent pas en faveur du retour des financements à l'UNESCO. L'été dernier, une résolution bipartisane est même passée à la chambre basse avec le contenu suivant : « [call the Obama administration] to oppose recognition of a Palestinian state by other nations, within the United Nations, and in other international forums prior to achievement of a final agreement between Israel and the Palestinians. »¹⁴⁰ Cette résolution a été votée à 407 voix pour et 6 contre et a fait consensus au Sénat. Dans le cas d'une décision négative du Congrès, il faudrait une grande insistance du Président Obama pour tenter de convaincre au moins les élus démocrates de voter le changement des deux lois.

138 Mark Shurtleff & Benjamin Ryberg (Attorney General), "Congress Cuts Funding to UNESCO, Obama Administration Seeks Waiver", 28/03/2012, <http://www.thelawfareproject.org/Articles-by-LP-Staff/congress-cuts-funding-to-unesco-obama-administration-seeks-waiver.html>

139 Ibid

140 Patrick Goodenough, « Obama Wants to Restore U.S. Funding for UNESCO, After it Admitted Palestine », 16/02/2012, <http://cnsnews.com/news/article/obama-wants-restore-us-funding-unesco-after-it-admitted-palestine>

Il s'agit donc pour l'UNESCO de faire face à la crise budgétaire actuelle en attendant patiemment, les yeux tournés vers les Etats-Unis, quelle perspective se profile pour le futur de l'organisation.

Conclusion

Pour conclure cette étude, il s'agit de faire le point sur les 4 hypothèses posées en introduction.

La première hypothèse tentait d'établir un lien entre la coupure budgétaire actuelle et l'accélération du processus de réforme de l'UNESCO. L'étude du chantier des réformes auquel est confronté l'UNESCO et la mise en œuvre de ces réformes jusqu'à présent permet de vérifier partiellement cette hypothèse. Il est vrai que le manque à gagner budgétaire a créé une opportunité pour revoir minutieusement tous les mécanismes de fonctionnement de l'UNESCO jusqu'à la facture des téléphones mobiles du personnel. La crise donne donc le courage à l'organisation de revoir ses coûts, notamment administratifs et de les réduire. De même, le personnel est également plus enclin à faire des efforts pour assurer la survie de l'organisation. Sans assistance temporaire, ils doivent effectuer eux même le travail qu'ils effectuaient auparavant à plusieurs. Bien que les réformes initiées depuis plusieurs mois ne fassent pas toujours consensus, de nombreux changements et restructuration sont intervenus et le personnel s'est adapté. Par ailleurs, certaines réformes de fond n'ont pas été stoppées par la crise, au contraire, la réforme du dispositif hors siège est, par exemple, actuellement menée à bien. En revanche, certains programmes ont été touchés par cette crise de manière durable. Par exemple, les scientifiques océanographes de la Commission océanographique intergouvernementale qui étaient payés par une contribution extrabudgétaire américaine sont partis travailler pour l'Organisation météorologique mondiale et il y a peu de chance pour qu'ils reviennent au sein de l'UNESCO même en cas de reprise des financements américains. De même, l'impact de la crise ne semble pas suffisant pour régler certains problèmes de fond de l'organisation et notamment son problème de gouvernance. On voit mal comment la crise actuelle pourrait mettre soudainement les Etats d'accord sur le moyen d'alléger les structures de la gouvernance.

La seconde hypothèse de cette étude affirmait que les programmes les plus affectés par les coupures budgétaires devaient être les programmes les moins visibles de l'organisation. Ceci ayant pour conséquence de recentrer les activités de l'UNESCO sur

ses activités les plus visibles. Cette hypothèse n'a pas été vérifiée au cours de cette étude. Les programmes de tous les secteurs d'activité de l'UNESCO ont été touchés, aucun secteur n'a été épargné, pas même le secteur de la culture et de la protection du patrimoine mondial pourtant mieux connu du grand public. De même, les allocations des fonds collectés grâce au fond d'urgence montrent la volonté de la direction d'une répartition équitable. En outre, le recentrage stratégique dont il est question dans le processus de réforme entend une meilleure définition des priorités dans chaque secteur et pour l'activité intersectorielle mais en aucun cas la suppression d'un des secteurs d'activité.

La troisième hypothèse affirmait que l'impact positif des coupures budgétaires sur les réformes dépendait de la qualité du leadership et du management au sein de l'organisation. En effet, la position proactive du Secrétariat et notamment du Bureau de la Directrice Générale dans la gestion de la crise a permis un certain nombre d'avancées. Bien que la directrice ait fait l'objet de critiques au sein du personnel (ces critiques sont notamment visibles lors de la tenue des réunions d'information), de nombreuses propositions émanant du personnel ont été prises en compte et le personnel permanent a été largement protégé du choc budgétaire.¹⁴¹ Par ailleurs, la Directrice Générale a tenu des séances d'information régulières auprès des Etats membres et du personnel faisant l'écho des mesures prises, des fonds collectés par le fond d'urgence et de la marche à suivre en accord avec les différentes évaluations auxquelles s'est soumise l'UNESCO depuis quelques années telles que l'Evaluation Externe Indépendante. Pourtant, encore une fois, la bonne volonté du secrétariat n'est pas suffisante pour mettre les Etats d'accords sur des réformes de fond comme celle de la gouvernance.

Enfin, la quatrième hypothèse se demandait si l'UNESCO, de par son mandat était une institution particulièrement sujette aux crises politiques et difficile à réformer. Il est vrai que dans les années 80, le mandat de l'UNESCO, notamment pour la protection de la liberté d'expression a été sensible au contexte de la Guerre Froide. Néanmoins, aujourd'hui, la crise politique ne semble pas liée au mandat de l'UNESCO mais plutôt à son mode de gouvernance. En effet, le caractère démocratique de la Conférence Générale

141 Voir l'entretien réalisé auprès d'un spécialiste du programme le 26 juillet 2012, voir annexe n°2.

de l'UNESCO donne à chaque Etat membre une voix. Dans ce contexte, les grandes puissances ne peuvent exercer leur hégémonie de la même manière qu'au Conseil de Sécurité où ils détiennent un droit de veto. C'est pourquoi, la suspension des financements ou encore le retrait sont les moyens pour les grandes puissances d'imposer leur hégémonie. Le système démocratique est donc, dans un sens, favorable à ce type de crises. Pour répondre à la deuxième partie de l'hypothèse, c'est également cette gouvernance qui, certes démocratique mais aussi lourde et compliquée rend difficile le processus de réforme. Il est difficile de trouver sans cesse des consensus auprès de 195 Etats membres.

Néanmoins, si l'impact positif de la crise actuelle sur le processus de réformes n'est pas totalement vérifiable, une chose est sûre, cette crise aura permis de remettre l'UNESCO sous les projecteurs. Afin de couvrir l'évènement du vote de la Palestine, combien de journalistes ont du se replonger dans l'histoire et les activités de l'organisation ? Cette crise est l'occasion de rappeler à quoi sert l'UNESCO et quelles sont ses missions, non pas seulement la protection du patrimoine mondial mais aussi des programmes important dans les domaines de l'éducation et des sciences. Mais surtout, paradoxalement, la crise en elle-même permet de rappeler pourquoi l'UNESCO est un forum multilatéral particulièrement intéressant. Le caractère démocratique et quasi universel de l'organisation présente, certes, des désavantages en terme d'efficacité, mais il fait de l'UNESCO un forum où, chaque Etat ayant une voix, les décisions reflètent les opinions de la majorité des Etats du monde. C'est pourquoi des décisions hautement symboliques, telles que la reconnaissance de la Palestine en tant qu'Etat membre peuvent être prises.

Bibliographie

Documents Officiels de l'UNESCO :

Acte Constitutif de l'UNESCO : http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL_ID=15244&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

UNESCO, Allocution prononcée par la Directrice Générale de l'UNESCO, Irina Bokova, à l'occasion de la session d'information avec le Conseil Exécutif, le 10 juillet 2012 : <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002169/216914M.pdf>

UNESCO, Director's general update on financial position, reform initiatives and programme implementation as at 31 March 2012, http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ERI/pdf/Q1_2012_financial_reform_and_prog_implementation_report.pdf

UNESCO, « UNESCO 1945-1995 : faits et chiffres », ARC.95/WS/I, décembre 1995 : <http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001011/101118fb.pdf>

UNESCO, Rapport relatif à l'Evaluation Externe Indépendante de l'UNESCO, Rapport intégral d'évaluation 185EX/18 Add., 185eme session du Conseil Exécutif, 2010 : <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001891/189160f.pdf#page=19>

UNESCO, Rapport sur le Groupe de travail ad hoc sur les Relations entre les trois organes de l'UNESCO, Rapport au Conseil Exécutif, 171 EX/16, mars 2005 : <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001389/138903f.pdf>

UNESCO, Résultats de l'enquête auprès du personnel de l'UNESCO, 2010 : <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001921/192107f.pdf>

UNESCO, Report by the Director-General on the Reform of the Field Network, 186 EX/28, Avril 2011: <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001921/192102e.pdf>

UNESCO, Financial situation of the organization and its implications for the implementation of document 36C/5, 189 EX/15, <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002152/215202e.pdf>

Intranet de l'UNESCO et UNESCOPRESS:

Intranet de l'UNESCO, "Senior Management team meets on 2 May to discuss reform initiatives" - 10-05-2012.

Intranet de l'UNESCO, « Status of contribution » du 21 juin 2012.

UNESCO PRESS, “Director-General prepares a “road-map to the future” for UNESCO Delegations”, 26/01/2012, http://www.unesco.org/new/en/media-services/single-view/news/director_general_constructs_a_road_map_to_the_future_for_unesco_delegations/

UNESCO PRESS, Statement by the Director-General of UNESCO on withholding of Funds by the United States, 02/11/2011, http://www.unesco.org/new/en/media-services/single-view/news/statement_by_the_director_general_of_unesco_on_withholding_of_funds_by_the_united_states

UNESCO PRESS, “Director-General launches Emergency Fund at close of General Conference”, 10.11.2011, http://www.unesco.org/new/en/media-services/single-view/news/unesco_director_general_launches_emergency_fund_at_close_of_general_conference/

Autres rapports publics sur l’UNESCO:

Joint Inspection Unit, Review of management and administration in the UNESCO, 2011: http://www.unjiu.org/data/reports/2011/JIU_REP_2011_08_FINAL_15February2012.pdf

DFID, Multilateral Aid Review : Assessment of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation, Février 2011, p.3: <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/mar/unesco.pdf>

Ouvrages

BEKRI, Chikh, *L’UNESCO : une entreprise erronée ?*, Publisud : Paris, 1991.

PARTAN Daniel G., *Documentary Study of the Politicization of UNESCO*, Cambridge: American Academy of Arts and Sciences, 1975.

PRESTON William, Jr., HERMAN Edward S., and SCHILLER Herbert I., *Hope & folly : the United States and UNESCO, 1945-1985*, Minneapolis, Minn. : University of Minnesota Press, 1989.

SINGH, S. Nihal, *The Rise and Fall of UNESCO*, Riverdale & Co, 1988.

Articles de revues scientifiques

BENAVOT Aaron, “Imagining a transformed UNESCO with learning at its core”, *International Journal of Educational Development*, 2010.

BURNETT Nicholas, "UNESCO Education: Political or Technical? Reflections on recent personal experience", *International Journal of Educational Development*, 2010, p.2.

HEYNEMAN Stephen, « The future of UNESCO : Strategies for attracting new resources », *International Journal of Educational Development*, 2010.

JOYNER, Christopher C. and LAWSON Scott A., "The United States and UNESCO: rethinking the decision to withdraw", *International journal*. 41(1) Hiver 1985/86, pp. 37-71.

JORDAN S. Robert, « Boycott Diplomacy : The US, the UN, and UNESCO », *Public Administration Review*, July/August 1984

PIGOZZI Mary Joy, « A commentary on « views of the future of UNESCO », *International Journal of Educational Development*, 2010.

SENARCLENS Pierre (de), « La dérive de l'UNESCO : essai d'analyse psychoculturelle », *Etudes internationales*
. 1985.

Articles et communiqués de presse :

B'nai B'rith (ONG juive), « L'UNESCO accepte la Palestine comme membre à part entière », Compte-rendu par Witold Zyss, représentant permanent du B'nai B'rith auprès de l'UNESCO, <http://www.bnaibrithurope.org/bbe/content/view/1202/99/lang.fr/>

CNS News, « Obama Wants to Restore U.S. Funding for UNESCO, After it Admitted Palestine », 16/02/2012, <http://cnsnews.com/news/article/obama-wants-restore-us-funding-unesco-after-it-admitted-palestine>

Haaretz, "After UNESCO vote, Israeli sanctions on Palestinian Authority anger U.S.", 04/11/2011, <http://www.haaretz.com/print-edition/news/after-unesco-vote-israeli-sanctions-on-palestinian-authority-anger-u-s-1.393600>

Le Monde, « Coupe dans le budget de l'UNESCO après l'arrêt du financement américain », http://www.lemonde.fr/international/article/2012/03/02/unesco-coupes-budgetaires-apres-l-arret-du-financement-americain_1651127_3210.html

Le Nouvel Observateur, « La Palestine admise à l'UNESCO : j'ai assisté à ce vote historique », Hela Khamarou, <http://leplus.nouvelobs.com/contribution/209573-la-palestine-admise-a-l-unesco-j-ai-assiste-a-ce-vote-historique.html>

The Guardian, "How Unesco countries voted on Palestinian membership", 1/11/2011, <http://www.guardian.co.uk/world/2011/nov/01/unesco-countries-vote-palestinian-membership>

The Telegraph, "Unesco gives Palestinians full membership", 31/10/2011

<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/palestinianauthority/8859839/Unesco-gives-Palestinians-full-membership.html>

SCHAEFER Brett, “UNESCO: Not Exactly Indispensable”, 8 mai 2012, pour The Heritage Foundation, <http://www.heritage.org/research/commentary/2012/05/unesco-not-exactly-indispensable>

SCHAEFER Brett, « Palestine Membership : More Trick Than Treat for UNESCO », The Heritage Foundation, 31/11/2011, <http://blog.heritage.org/2011/10/31/palestine-membership-more-trick-than-treat-for-unesco/>

SHURTLEFF Mark & RYBERG Benjamin (Attorney General), “Congress Cuts Funding to UNESCO, Obama Administration Seeks Waiver”, 28/03/2012, <http://www.thelawfareproject.org/Articles-by-LP-Staff/congress-cuts-funding-to-unesco-obama-administration-seeks-waiver.html>

WOODRO Lorianne, “Multilateralism at Any Cost? The Obama Administration and UNESCO”, 16/03/2012, <http://americanactionforum.org/topic/multilateralism-any-cost-obama-administration-and-unesco>

Sites internet :

Site internet de l’UNESCO : www.unesco.org

Mission des Etats-Unis à l’UNESCO : <http://unesco.usmission.gov/>

Dictionnaire Larousse en ligne. <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/r%C3%A9forme/67503>

Site internet du Daily Show, vidéo en ligne, reportage comique sur l’UNESCO diffusé le 15 mars 2012 : <http://www.thedailyshow.com/watch/thu-march-15-2012/march-15--2012---pt--3>

Entretiens :

Pour des raisons de confidentialité, les spécialistes interrogés ont préféré garder l’anonymat.

Entretien réalisé auprès d’un spécialiste du programme travaillant depuis 18 ans à l’UNESCO dans le secteur éducation, le 26 juillet 2012, voir la transcription de l’entretien.

Entretien réalisé auprès d’un spécialiste du programme travaillant depuis 7 ans à l’UNESCO dans le secteur éducation, le 3 août 2012, voir la transcription de l’entretien.