

N° 373

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 mai 1986.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1), en application de l'article 22, alinéa premier du Règlement, sur la situation actuelle de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (U.N.E.S.C.O.).

Par M. Jacques CHAUMONT,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Genton, *président*, Yvon Bourges, Emile Didier, Pierre Matraja, Jacques Menard, *vice-présidents*, Serge Boucheny, Michel d'Ailhères, Gérard Gaud, Alfred Gerin, *secrétaires*, MM. Paul Alduy, Michel Alloncle, François Autain, Jean-Pierre Bayle, Jean Benard-Mousseaux, Noël Berrier, André Bettencourt, Charles Bosson, Raymond Bourguin, Louis Brives, Guy Cabanel, Michel Caldagues, Paul Caron, Jacques Chaumont, Michel Crucis, André Delella, Jacques Delong, Maurice Faure, Charles Ferrant, Louis de la Forest, Jean Garcia, Marcel Henry, Louis Jung, Philippe Labeyrie, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longueue, Philippe Madrelle, Jean Mercier, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Bernard Parmantier, Mme Rolande Perlican, MM. Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Marcel Rosette, Albert Voilquin.

SOMMAIRE

	Pages
Avant-propos. — Les raisons de la présente étude	5
— La gravité de la crise actuelle	5
— La proximité des échéances	5
— Le rôle particulier qui incombe à la France	5
Chapitre préliminaire	7
Première remarque : l'U.N.E.S.C.O. a été conçue comme une organisation de coopération intellectuelle intergouvernementale répondant à un projet politique occidental	7
Deuxième remarque : les structures de l'U.N.E.S.C.O. présentent l'aspect classique d'une institution spécialisée de l'O.N.U., au sein de laquelle la France occupe une place privilégiée	9
Troisième remarque : les activités de l'U.N.E.S.C.O., pour être importantes et diversifiées, n'en demeurent pas moins souvent confuses et mal connues	12
Dernière remarque liminaire : l'histoire de l'U.N.E.S.C.O. a été ponctuée, depuis quarante ans, de crises successives soulignant que l'organisation n'a pas échappé à une certaine politisation	15
a) Avant 1974	15
b) L'année 1974	16
c) Depuis 1974	17
PREMIÈRE PARTIE. — LES DONNÉES IMMÉDIATES DU DÉBAT ACTUEL	19
CHAPITRE I. — Décembre 1983 - mai 1986 : histoire d'une crise	20
A. — 1984 : du préavis américain au préavis britannique	20
1. La notification américaine	20
2. La communication britannique	21
3. La session du Conseil exécutif de mai 1984	21
4. La session du Conseil exécutif d'octobre 1984	21
5. Le préavis britannique et le retrait américain	22
B. — 1985 : du retrait américain au retrait britannique	23
1. La session du Conseil exécutif de février 1985	23
2. La session du Conseil exécutif de mai 1985	23
a) Les modestes progrès effectués	24
b) Aucun des grands problèmes de l'organisation n'a toutefois été réglé de façon durable	24

	Pages
3. La 23 ^e Conférence générale de l'U.N.E.S.C.O. (octobre-novembre 1985)	25
a) Les apparences ont été sauvegardées	25
b) L'avenir de l'organisation n'a pourtant pas été assuré	25
4. Le retrait britannique	26
C. - <i>Janvier-mai 1986 : une organisation dans l'expectative</i>	26
CHAPITRE II. - Des solutions à peine ébauchées face à des conséquences politiques désastreuses	28
A. - <i>Des difficultés budgétaires aiguës</i>	28
1. Les données du problème	28
2. Des expédients aux effets encore incertains	28
3. Le problème clé : la répartition des mesures d'économies	29
B. - <i>De douloureux problèmes de personnel, aggravés par la politique suivie</i>	30
1. Des suppressions d'emplois devenues inéluctables	30
2. Des suppressions d'emplois coûteuses, particulièrement pour la France	31
3. Un problème politique qui dépasse la seule gestion du personnel	31
DEUXIÈME PARTIE. - LES CAUSES PROFONDES : LA DÉRIVE D'UNE ORGANISATION ?	34
CHAPITRE I. - Les critiques des détracteurs de l'U.N.E.S.C.O. : argumentaire d'un réquisitoire	35
A. - <i>Une politisation excessive</i>	35
1. L'introduction systématique de la politique dans les débats	35
2. Le préjugé idéologique anti-occidental	37
B. - <i>Des programmes contraires aux valeurs occidentales</i>	38
1. Le « nouvel ordre mondial de l'information et de la communication » (N.O.M.I.C.)	38
2. D'autres programmes contestés	39
C. - <i>Une gestion incontrôlée, dispendieuse et laxiste</i>	40
1. Une administration peu présente sur le terrain, politisée, et mal dirigée	41
2. Une gestion financière « extravagante »	41
CHAPITRE II. - La défense de l'organisation : un plaidoyer qui n'emporte pas pleinement l'adhésion	43
A. - <i>Des arguments de fond d'inégale valeur</i>	43
1. Le grief de politisation	43
2. Le reproche d'anti-occidentalisme	44
3. La critique de mauvaise gestion	45
B. - <i>L'U.N.E.S.C.O., bouc émissaire ?</i>	46
1. Un coup de semonce donné à l'ensemble du système onusien	46
a) Les orientations de l'Administration Reagan dans le domaine de la diplomatie multilatérale	46
b) Les critiques formulées à l'encontre de l'U.N.E.S.C.O. s'adressent ainsi à de nombreuses autres organisations internationales	47
2. Des attaques concentrées contre le directeur général de l'U.N.E.S.C.O.	47

	Pages
C. — <i>Des reponses qui demeurent insuffisantes</i>	48
1. <i>Premiere observation : les critiques applicables a l'ensemble du systeme onusien ne justifient pas pour autant l'U.N.E.S.C.O.</i>	48
2. <i>Deuxieme observation : la defense presentee ne repond pas, loin s'en faut, a l'ensemble des questions posees</i>	49
3. <i>Troisieme observation : les mesures adoptees jusqu'ici ne repondent pas a l'ampleur de la crise actuelle.</i>	49
TROISIÈME PARTIE. — LA FRANCE ET L'AVENIR DE L'U.N.E.S.C.O.	51
CHAPITRE I. — La position française : une attitude de modération, devenue suspecte aux yeux des Occidentaux	52
A. — <i>Un des plus fermes soutiens de l'organisation</i>	52
1. <i>Une attitude conciliatrice, mais jusqu'ici peu efficace, au sein même de l'U.N.E.S.C.O.</i>	52
2. <i>Une position qui se voulait moderatrice en ce qui concerne les programmes de l'U.N.E.S.C.O.</i>	54
B. — <i>Un discours trop longtemps ambigu au regard de: griefs faits a l'organisation</i>	55
1. <i>La critique des positions occidentales</i>	56
2. <i>La compréhension</i>	57
C. — <i>Des initiatives contestées illustrant l'isolement de la France au sein du groupe occidental</i>	58
1. <i>La décision française de verser une contribution exceptionnelle à l'U.N.E.S.C.O.</i>	58
2. <i>Les conditions d'élection de la France au sein du « groupe de rédaction et de négociation »</i>	58
CHAPITRE II. — En guise de conclusion : quelques propositions pour sauver l'U.N.E.S.C.O.	60
A. — <i>Trois raisons d'agir vigoureusement au service de l'U.N.E.S.C.O.</i>	60
1. <i>Une organisation defectueuse mais irremplaçable</i>	60
2. <i>Une organisation menacée</i>	61
3. <i>Une organisation contribuant activement au rayonnement de la France et de la francophonie</i>	62
B. — <i>Deux préalables à une action de sauvegarde efficace</i>	63
1. <i>Tout faire pour permettre à l'U.N.E.S.C.O. de recouvrer son universalité</i>	63
2. <i>La clarification de la position française</i>	64
C. — <i>Trois orientations pour s'attaquer aux racines du mal</i>	65
1. <i>Donner une priorité élevée aux missions de base de l'organisation</i>	65
2. <i>Revenir à une gestion administrative et financière rigoureuse et contrôlée</i>	66
3. <i>Éliminer ou réduire les programmes contestés</i>	67
Conclusion. — Deux raisons d'espérer en un avenir plus serein pour l'U.N.E.S.C.O.	69
1. <i>Les chances raisonnables qu'il y a de voir les Etats-Unis et la Grande-Bretagne retrouver leur place</i>	69
2. <i>Une saine leçon</i>	69
Examen en commission	71

Mesdames, Messieurs,

Le présent document d'information s'inscrit dans le contexte des études approfondies et ponctuelles conduites périodiquement par votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées sur des sujets déterminés afin de contribuer à l'information de la Haute Assemblée.

Il s'agit aujourd'hui de tenter d'apporter quelques rayons de lumière, par des éléments de réflexion aussi objectifs et aussi sereins que possible, sur un sujet trop souvent obscurci par l'acuité de la controverse et le caractère polémique de nombreuses prises de position : la situation actuelle de l'U.N.E.S.C.O., organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture.

Plusieurs raisons viennent expliquer le choix de ce thème d'étude. Il suffira, dans cet avant-propos, d'en souligner trois.

- D'abord la gravité de ce qu'il est convenu d'appeler la "crise" actuelle de l'U.N.E.S.C.O. L'organisation, tout au long de ses quarante années d'existence, a déjà traversé bien des périodes troublées. Rien de comparable toutefois à la situation actuelle. Il n'est, pour s'en convaincre, que de rappeler les retraits successifs des Etats-Unis - le 1er janvier 1985 - et de la Grande Bretagne - un an plus tard - qui privent l'U.N.E.S.C.O. de 30 % de ses moyens financiers tout en battant en brèche le principe d'universalité et la vocation mondiale de l'organisation.

- Second facteur : la proximité des échéances à l'occasion desquelles l'U.N.E.S.C.O. devra tirer les conséquences de la situation actuelle et prendre des mesures engageant l'avenir. Une date doit demeurer à cet égard présente à l'esprit : octobre 1987, date de la 24e Conférence générale de l'organisation au cours de laquelle viendra notamment à expiration le mandat de l'actuel Directeur général, M. Amadou Mahtar M'Bow, qui est à la tête de l'organisation depuis 1974. Chacun devra alors prendre ses responsabilités.

- Troisième motif d'intérêt, enfin : le rôle particulier qui incombe, en quelque sorte naturellement, à la France pour tenter de dénouer l'écheveau des controverses actuelles et dégager, autant et aussi vite que faire se peut, l'horizon d'une organisation gravement menacée. Non pas seulement parce que le siège de

cette institution spécialisée des Nations Unies est fixé, depuis sa création en 1945, à Paris. Ni même parce que l'U.N.E.S.C.O. a constitué, au cours des dernières décennies, un canal par lequel a cheminé une part non négligeable de l'influence de notre pays et de notre langue dans le monde. Mais surtout parce que la France, par sa situation singulière sur la scène internationale, par sa contribution exceptionnelle à la civilisation universelle et aux efforts de coopération culturelle internationale, par la position privilégiée qui est la sienne au sein des instances de l'U.N.E.S.C.O., est sans doute la mieux placée pour être à l'origine du sursaut nécessaire et urgent dont dépend le salut d'une organisation aujourd'hui contestée.

Telles sont les principales raisons pour lesquelles il nous est apparu hautement souhaitable de tenter de faire entendre la voix du Sénat à l'occasion d'une crise dont les enjeux véritables ne sauraient être mésestimés.

*

* *

CHAPITRE PRELIMINAIRE : L'U.N.E.S.C.O., UNE ORGANISATION MECONNUE.

Aussi paradoxal que cela puisse paraître, s'agissant d'une des plus importantes organisations internationales contemporaines, et alors même que les remous qui la secouent emplissent depuis des mois dépêches, journaux et périodiques en tous genres, l'U.N.E.S.C.O. demeure une organisation méconnue quant aux objectifs qui lui ont été assignés et à la réalité de ses activités.

A l'heure où le bien-fondé et la raison d'être même de l'U.N.E.S.C.O. font l'objet de débats, il a paru opportun d'en rappeler ici quelques caractéristiques essentielles, sous la forme de quatre remarques préliminaires, nécessaires à une juste appréciation des controverses actuelles.

*

* *

Première remarque : l'U.N.E.S.C.O. a été conçue comme une organisation de coopération intellectuelle intergouvernementale répondant à un projet politique imprégné des valeurs occidentales.

Si la volonté de bâtir une coopération internationale active dans le domaine éducatif et culturel était apparue en Europe dès le début du XXe siècle, la seule tentative durable antérieure à l'U.N.E.S.C.O. fut l'"Institut international de coopération culturelle", créé en 1924 à l'initiative de la France, et qui, mis à la disposition de la Société des Nations, fonctionna à Paris, avec le soutien actif de notre pays, jusqu'à la seconde guerre mondiale.

C'est au cours même de ce conflit que prit corps, de 1942 à 1945, le projet de créer, à l'issue des hostilités, une

organisation permanente de coopération dans le domaine de l'éducation. Le 12 juillet 1945, les ministres de l'Education des pays alliés demandèrent au Gouvernement britannique de réunir une conférence en vue de la création d'une organisation permanente de l'éducation et de la culture. C'est ainsi que la Conférence de Londres réunit les représentants de 44 Etats et adopta, le 16 novembre 1945, l'Acte constitutif de l'U.N.E.S.C.O. qui constitue aujourd'hui encore sa charte fondamentale. Cédant à un plaidoyer passionné de Léon Blum, le siège de la nouvelle organisation fut fixé à Paris.

Les conditions de cette création de l'U.N.E.S.C.O. appellent deux observations qui ne sont pas indifférentes au regard des crises périodiques qui ont ponctué, depuis quarante ans, la vie de l'organisation.

- Première observation : *l'U.N.E.S.C.O. est, dans l'esprit de ses fondateurs, un projet politique principalement conçu par les pays occidentaux. Les textes constitutifs sont à cet égard très significatifs. Le Préambule proclame "que les guerres prenant naissance dans l'esprit des hommes, c'est dans l'esprit des hommes que doivent être élevées les défenses de la paix (...)* Qu'une paix fondée sur les seuls accords économiques et politiques des gouvernements ne saurait entraîner l'adhésion unanime, durable et sincère des peuples et que, par conséquent, cette paix doit être établie sur le fondement de la solidarité intellectuelle et morale de l'humanité", et l'article premier précise que "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 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."

C'est dire que l'U.N.E.S.C.O. n'a pas été conçue seulement comme une organisation technique, strictement spécialisée dans les questions éducatives et culturelles, mais bien comme un projet politique pour lequel la culture est un moyen d'action.

Notre propos n'est pas, à ce stade, de porter un jugement de valeur sur cette approche - conçue dans une optique occidentale et libérale - , encore moins d'oublier le fait que les rapports de forces politiques ont profondément changé au fil des ans, entraînant des changements dans la pratique de

l'organisation, mais de rappeler la vocation originelle de l'U.N.E.S.C.O. et l'esprit dans lequel elle fut créée, à l'initiative des pays alliés.

- Seconde observation, qui va dans le même sens :
l'U.N.E.S.C.O. est une organisation d'Etats.

C'est là l'une des ambiguïtés, voire l'une des contradictions fondamentales, de l'U.N.E.S.C.O. Il s'agit d'une organisation d'Etats, donc des gouvernements qui les représentent, et, dès lors, d'une institution naturellement dirigée par une volonté politique.

Alors que, pour beaucoup, l'éducation, la science et la culture constituent des idées et des faits qui, par leur nature même, ne peuvent dépendre directement d'une volonté politique, l'U.N.E.S.C.O. est une association d'Etats, où le pouvoir appartient aux représentants de gouvernements, non à des personnalités indépendantes siégeant seulement en raison de leurs qualités personnelles propres. La seule exception consentie en 1945 concernait le Conseil exécutif ; il y fut toutefois remédié dès 1954 et, depuis lors, ses membres sont également choisis parmi les délégués nommés par les Etats membres. On peut regretter cette transformation.

Reste que l'U.N.E.S.C.O. est une organisation intergouvernementale réunissant des Etats engagés à la réalisation d'une politique adoptée en commun dans le domaine de l'éducation, la science et la culture. C'est ce qui faisait dire à Benedetto Croce, dès 1952, que l'U.N.E.S.C.O. était une "entreprise erronée".

*

**

Deuxième remarque préalable : les structures de l'U.N.E.S.C.O. présentent l'aspect classique d'une institution spécialisée de l'O.N.U. au sein de laquelle la France occupe une place privilégiée.

Institution spécialisée des Nations-Unies, l'U.N.E.S.C.O. n'appelle pas, quant à ses structures, de longs commentaires. Ses principaux organes, classiques, sont la

Conférence générale, le Conseil exécutif, le Secrétariat et le Directeur général.

- *La Conférence générale* est composée des représentants de tous les Etats membres. Les Etats membres de l'O.N.U. peuvent adhérer à l'organisation sur simple demande. Les autres Etats doivent poser leur candidature qui doit être acceptée par un vote de la Conférence générale à la majorité des deux tiers. Une procédure de retrait est prévue après un préavis d'un an. La Conférence se réunit tous les deux ans. Elle arrête les lignes directrices de la politique générale à suivre et vote le budget. Elle désigne enfin le Directeur général et le Conseil exécutif.

- *Le Conseil exécutif* est pour sa part composé de 50 membres élus par la Conférence générale et se réunit au moins trois fois par an. C'est donc, entre deux sessions de la Conférence générale - dont il a pour tâche de contrôler l'application du programme qu'elle a fixé -, l'organe de décision principal de l'U.N.E.S.C.O. C'est en particulier le Conseil exécutif qui propose à la Conférence un candidat pour le poste de Directeur général.

- *Le Secrétariat* est pour sa part chargé, sous l'autorité du Directeur général, de la mise en oeuvre des programmes. Il est composé d'environ 3.500 agents représentant plus de 130 nationalités. L'essentiel de ce personnel est en poste au siège de l'organisation, place de Fontenoy à Paris.

- *Le Directeur général*, enfin, est élu par la Conférence générale pour une durée de six ans. L'actuel Directeur général, M. Amadou Mahtar M'Bow (Sénégal) a été élu en 1974 et réélu pour une durée exceptionnelle de sept ans en 1980. Ses prédécesseurs ont été MM. Julian Huxley (Royaume-Uni), Jaime Torres-Bodet (Mexique), Luther Evans (Etats-Unis), Vittorio Veronese (Italie) et René Maheu (France). La désignation d'un nouveau Directeur général devrait donc avoir lieu lors de la prochaine Conférence générale qui se tiendra à Paris, en octobre 1987.

Cette répartition des rôles au sein de l'organisation fournit en outre l'occasion de deux indications complémentaires.

- *La première concerne l'évolution de la composition - et de la majorité - de l'U.N.E.S.C.O.* Au jour de l'entrée en vigueur de son Acte constitutif, le 4 novembre 1946, les Etats membres étaient au nombre de vingt et principalement composés des pays

à l'Europe de l'Ouest. Quarante ans plus tard, ils sont au nombre de 161 - 158 depuis les retraits successifs des Etats-Unis, de Singapour et de la Grande-Bretagne -, provoquant, là comme ailleurs et conformément au principe "un Etat, une voix" l'émergence d'une importante majorité des Etats du Tiers-monde.

- Une deuxième précision a trait à la place et aux moyens d'action de la France au sein de l'organisation.

Au sein du Secrétariat, le nombre des nationaux de chaque pays est fixé selon la "grille" des organisations internationales permettant à chaque Etat membre de disposer de postes selon le montant de sa contribution financière. C'est ainsi que les grands pays occidentaux s'y assurent, par leurs contributions, un rôle prépondérant. Les quotas réglementaires ne sont toutefois pas strictement respectés, et la France y dispose en particulier d'une place privilégiée - ainsi que plusieurs pays d'expression française.

Du point de vue financier, la contribution de la France au budget de l'U.N.E.S.C.O. s'est élevée à 11 082 105 dollars en 1985, représentant 6,43 % du budget (1). Mais, en réalité, compte tenu du remboursement aux Etats des plus-values provenant de la hausse du dollar (soit, pour la France, 4 272 617 dollars ou deux fois le montant de la contribution volontaire promise en fonction de l'assainissement des finances de l'organisation), la contribution française n'a finalement atteint en 1985 qu'un montant de 6.809.488 dollars.

L'appréciation du coût et des avantages de l'U.N.E.S.C.O. pour Paris serait toutefois très incomplète si l'on ne soulignait le fait que *60 % des dépenses de l'U.N.E.S.C.O. sont faites en France.*

Rappelons d'autre part que la France dispose auprès de l'U.N.E.S.C.O. d'une délégation permanente, dont le chef a rang d'ambassadeur - actuellement Mme Gisèle Halimi - et qui est parfois simultanément - c'est le cas présentement - le membre français du Conseil exécutif.

(1) Quote-part des principaux contributeurs (pour mémoire, Etats-Unis 25 % - U.R.S.S. 12,07 % - Japon 10,19 % - R.F.A. 8,4 % - France 6,43 % - Royaume Uni 4,61 % - Italie 3,69 %

On n'aurait garde enfin de ne pas mentionner ici la présence active de la Commission française pour l'U.N.E.S.C.O. Les Commissions nationales ont pour fonction d'associer aux activités de l'U.N.E.S.C.O. les divers départements ministériels, les services, les institutions, les organisations et les particuliers qui travaillent à l'avancement de l'éducation, de la science, de la culture et de l'information. Parmi les 180 membres de la commission française, on trouve des représentants du Parlement, de l'Institut, des administrations, des sociétés de radio et de télévision, des organisations syndicales, des associations nationales et régionales suscitées par la Commission. Ils représentent ainsi activement tous ceux qui ont vocation à coopérer à la mission de l'U.N.E.S.C.O.

*

* *

Troisième série de remarques : les activités de l'U.N.E.S.C.O., pour être importantes et diversifiées, n'en demeurent pas moins souvent confuses et mal connues.

Par delà quelques actions très spectaculaires en faveur du "patrimoine mondial" - comme le patronage de la restauration de Borobudur ou celle de nombreux monuments de Venise -, les activités de l'U.N.E.S.C.O. sont d'autant plus mal connues, et dès lors mal comprises, que le rôle de l'U.N.E.S.C.O. est moins d'agir directement que de fournir des expertises, d'imaginer des concepts opérationnels et de patronner certaines opérations. Son action est dès lors souvent peu tangible et ment mesurable dans ses effets.

Reste que le travail accompli par l'organisation depuis quarante ans est considérable dans les domaines de sa compétence : l'éducation, la science et la culture, auxquels il est aujourd'hui convenu d'ajouter la communication. Quelques exemples permettent de rappeler l'importance de l'effort consenti.

Dans le domaine de l'éducation de base a été entreprise une campagne de lutte contre l'analphabétisme dans le monde, une action pour le développement de l'enseignement primaire en Asie du Sud et dans le Proche-Orient. L'U.N.E.S.C.O. a également étudié le problème de l'amélioration des manuels scolaires et encouragé les enseignements civiques.

Sur un plan strictement culturel, l'organisation favorise le développement de la coopération scientifique internationale tant sur le plan des sciences humaines que sur celui des sciences exactes. On peut citer par exemple son rôle dans la création du Conseil européen pour la recherche nucléaire et l'étude des plans pour un laboratoire international. Des conférences internationales ont été réunies pour établir des conventions internationales, en matière par exemple de protection des biens culturels en cas de guerre. C'est encore sous les auspices de l'U.N.E.S.C.O. qu'a été conclue la convention universelle sur le droit d'auteur.

Le programme de travail de l'U.N.E.S.C.O. est défini précisément dans le cadre d'un document adopté tous les deux ans par la Conférence générale. Depuis 1977, à la suite d'une proposition d'origine française, un plan à moyen terme, d'une durée de six ans, détermine les orientations générales des activités de l'organisation afin de leur assurer plus de cohérence et de continuité, et de permettre une plus grande concentration ainsi qu'une meilleure évaluation des résultats obtenus.

Le deuxième plan à moyen terme, couvrant la période 1984-1989, a ainsi été adopté lors de la Conférence générale réunie à Paris en 1983 et comporte quatorze grands programmes recouvrant les cinq grandes missions attribuées à l'organisation :

- Les cinq grandes missions sont les suivantes :

1.- Contribuer à une réflexion continue sur les problèmes du monde actuel de manière à faire progresser la conscience de la communauté de destin qui unit désormais les individus comme les peuples.

2.- Contribuer à créer les conditions de la participation la plus large des individus et des groupes à la vie des sociétés auxquelles ils appartiennent et à celle de la communauté internationale.

3.- Contribuer à renforcer la capacité à faire face aux problèmes en favorisant le développement et la démocratisation de l'éducation et l'avancement des sciences, en multipliant et en développant les potentiels de créativité - scientifique et

technique - en faveur de tous les peuples, en renforçant les aptitudes et les capacités, en développant les infrastructures de recherche et de formation, en favorisant la libre circulation des savoirs et des savoir-faire.

4.- Contribuer à faciliter les évolutions et les transitions d'ores et déjà reconnues nécessaires par l'ensemble de la communauté internationale, dans les domaines où la convergence des aspirations donne lieu à un large consensus.

5.- Susciter et encourager le renouvellement des valeurs dans la perspective d'une authentique compréhension entre les peuples et faire ainsi avancer la cause de la paix et des droits de l'homme.

- Les *quatorze grands programmes* s'inscrivent dans le cadre de ces cinq missions :

- Réflexion sur les problèmes mondiaux et études prospectives.

- L'éducation pour tous.

- La communication au service des hommes.

- Conception et mise en oeuvre des politiques de l'éducation.

- Education, formation et société.

- Les sciences et leur application au développement.

- Systèmes d'information et accès à la connaissance.

- Principes, méthodes et stratégies de l'action pour le développement.

- Science, technologie et société.

- Environnement humain et ressources terrestres et marines.

- La culture et l'avenir.

- Elimination des préjugés, de l'intolérance, du racisme et de l'apartheid.

- Paix, compréhension internationale, droits de l'homme et droits des peuples.

- La condition des femmes.

*

* *

Dernière remarque liminaire, enfin : l'histoire de l'U.N.E.S.C.O. a été ponctuée, depuis quarante ans, de crises successives soulignant que l'organisation n'a pas échappé à une certaine politisation.

Quelques points de repères historiques ne sont sans doute ici pas inutiles pour rappeler la vivacité des débats qui ont marqué la vie de l'U.N.E.S.C.O. depuis sa fondation en 1945. La tourmente que traverse aujourd'hui l'organisation, pour être la plus grave, n'est donc pas sans précédent et trouve dans la politisation de ses débats des origines lointaines.

Pour la clarté de l'exposé, trois périodes peuvent être distinguées, autour de la date-charnière que constitue 1974.

a) - Avant 1974, quelques dates permettent de rappeler, de façon lapidaire, l'existence mouvementée de l'U.N.E.S.C.O. (source : "Le Monde" du 18 janvier 1984) :

1949 - A la suite de l'admission de l'Allemagne de l'Ouest à l'U.N.E.S.C.O., la Pologne, la Tchécoslovaquie et la Hongrie cessent provisoirement de participer aux activités de l'organisation.

Novembre 1952.- Jaime Torres-Bodet (Mexique), Directeur général de l'U.N.E.S.C.O., démissionne de son poste pour protester contre l'adoption d'un "budget de régression" par les Etats membres.

Avril 1954.- Le "maccarthysme" provoque des remous à l'U.N.E.S.C.O., dont un fonctionnaire américain, M. David Leff, refuse de retourner outre-Atlantique.

Admission de l'Union Soviétique, qui boudait l'organisation depuis sa création, bientôt suivie par l'Ukraine et la Biélorussie.

Décembre 1954.- Les Etats-Unis menacent de se retirer de l'organisation, si huit de ses fonctionnaires, citoyens américains jugés "déloyaux" à Washington, ne sont pas licenciés.

Décembre 1962.- L'Egypte dénonce "l'égoïsme, l'ignorance et le fanatisme" de l'U.N.E.S.C.O., après le refus de l'organisation de financer le sauvetage des monuments pharaoniques de Nubie, refus sur lequel elle reviendra l'année suivante.

Octobre 1965.- René Maheu, Directeur général de l'U.N.E.S.C.O., accuse Israël d'empêcher l'entrée dans les territoires arabes qu'il occupe de livres scolaires destinés aux écoliers palestiniens. Israël obtiendra par la suite que soient retirés des bibliothèques scolaires palestiniennes des ouvrages haineux à l'égard de l'Etat hébreu.

Avril 1970.- Contestation parmi les agents de l'U.N.E.S.C.O. qui pétitionnent contre le "climat kafkaïen" de l'organisation.

Octobre 1971.- Après plusieurs années de refus, l'U.N.E.S.C.O. admet la Chine populaire en son sein.

b) - Mais un tournant important dans la vie de l'organisation se situe sans doute durant *l'année 1974*. C'est l'année en effet où l'Assemblée générale de l'O.N.U. adopte une "déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international" qui va donner le ton. Le groupe des pays en voie de développement, dit "des 77", pose ses conditions, assorties des attaques de rigueur contre le néo-colonialisme occidental et l'impérialisme américain.

A l'U.N.E.S.C.O. même, c'est l'année où M. Amadou Mahtar M'Bow est élu directeur général. L'organisation tend à se transformer en une société de services, fournissant des prestations aux pays pauvres qui définissent eux-mêmes leurs besoins collectifs. C'est l'âge d'or de ce qu'on a appelé le "tiers-mondisme".

1974, c'est aussi l'année où, le plus grand nombre de membres de l'organisation et sa politisation aidant, la définition des groupes régionaux entre lesquels sont répartis les pays membres donne lieu à des débats passionnés et à des affrontements mouvementés. Lors de la 18e session l'U.R.S.S. se trouve rattachée à l'Asie malgré les efforts de la Chine, les Etats-Unis et le Canada rattachés à l'Europe malgré les efforts de la France, l'Australie et la Nouvelle-Zélande rattachées à l'Asie devenue, il est vrai, Asie et Océanie.

En 1974 surtout, on remarque qu'Israël n'est rattaché à aucun groupe ; le problème ne sera réglé qu'à Nairobi, lors de la 19e session, en 1976, Israël étant rattaché à l'Europe dans laquelle l'inclut sa culture.

1974, c'est enfin l'année où, malgré l'opposition des Etats-Unis et d'Israël, l'Organisation de libération de la Palestine (O.L.P.) est admise à l'U.N.E.S.C.O. comme observateur avec droit à la parole.

c) - Enfin, depuis 1974, la situation n'a fait que s'aggraver, au moment où le second choc pétrolier créait de graves séquelles économiques et financières parmi les pays riches qui assurent l'essentiel des contributions budgétaires de l'organisation. Quelques dates rappellent, ici encore, quelques-unes des difficultés rencontrées par l'organisation (source : "Le Monde" du 18 janvier 1984) :

1975-1976.- Washington suspend le versement de sa quote-part au budget de l'organisation pour protester contre la mise "hors-région" d'Israël.

Décembre 1975.- La conférence de l'U.N.E.S.C.O. sur la presse, le bellicisme et le racisme adopte une résolution assimilant le sionisme au racisme.

Novembre 1976.- Les thèses occidentales sur l'information l'emportent à la conférence de Nairobi après de laborieux débats.

Juillet 1978.- M. M'Bow lance un appel à la restitution de certaines oeuvres d'art à leur pays d'origine, suscitant des remous en Occident.

Juillet 1982.- A la conférence de l'U.N.E.S.C.O. à Mexico, le discours de M. Jack Lang, ministre français de la Culture, sur "le rabotage des cultures nationales" face à "l'immense empire du profit" suscite le mécontentement de la délégation américaine qui dénonce la "naïveté" du ministre français.

Juillet 1983.- Le département d'Etat américain annonce un "réexamen approfondi de la participation américaine à l'organisation".

Octobre 1983.- "L'U.N.E.S.C.O. a rempli sa mission au-delà des espérances" déclare le président Mitterrand à l'ouverture de la 22e Conférence générale, à Paris.

Novembre 1983.- Les Etats-Unis sont le seul pays à voter contre le budget 1985-1986 de l'U.N.E.S.C.O.

Ainsi débouche-t-on, en décembre 1983, sur le dépôt par Washington d'un préavis annonçant son retrait de l'organisation fin 1984, décision à l'origine directe de la situation actuelle de l'U.N.E.S.C.O.

*

**

PREMIERE PARTIE - LES DONNEES IMMEDIATES DU DEBAT ACTUEL.

C'est en décembre 1983 que se noue la crise que traverse actuellement l'U.N.E.S.C.O., marquée par les retraits successifs des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne. La prise de position américaine s'inscrit dans le cadre du souci constant marqué par l'Administration Reagan et clairement formulé par M. Gregory Newell, secrétaire d'Etat adjoint pour les organisations internationales, de mettre un terme à la situation de type masochiste qui faisait des Etats-Unis "à la fois le contribuable majeur et le bouc émissaire universel".

Il convient toutefois, avant d'inventorier l'ensemble des critiques formulées par les Etats-Unis - et de nombreux pays occidentaux - contre l'U.N.E.S.C.O. et de tenter d'en apprécier le bien-fondé, de rappeler brièvement les événements qui ont jalonné les trente derniers mois, et les conséquences qui en ont résulté pour l'organisation.

*

* *

CHAPITRE I - DECEMBRE 1983 - MAI 1986 : HISTOIRE D'UNE CRISE

A). 1984 : du préavis américain au préavis britannique.

1 - La notification américaine.

C'est le 28 décembre 1983 que M. George Schultz, secrétaire d'Etat américain, notifiait au Directeur général de l'U.N.E.S.C.O. le préavis de retrait de l'organisation des Etats-Unis à la date du 31 décembre 1984.

Deux extraits de cette lettre paraissent particulièrement significatifs de la position américaine. En ce qui concerne les reproches faits par les Etats-Unis à l'U.N.E.S.C.O., M. Schultz y indiquait notamment : "Nous nous inquiétons de voir que des tendances dans la politique, l'orientation idéologique, le budget et la gestion de l'U.N.E.S.C.O. nuisent à l'efficacité de l'organisation. Nous estimons que ces tendances ont détourné l'U.N.E.S.C.O. des principes originels énoncés dans son Acte constitutif. Nous pensons qu'elles ont servi les visées politiques d'Etats membres plutôt que la vocation internationale de l'U.N.E.S.C.O. (...)"

Le secrétaire d'Etat précisait d'autre part pour l'avenir : "Nous sommes convaincus que nous pouvons mettre au point, dans les domaines de l'éducation, de la science, de la culture et de la communication, d'autres moyens de coopération qui incarneront plus clairement les principes auxquels nous avons souscrit à l'U.N.E.S.C.O. il y a de nombreuses années. (...) Nous avons l'intention de mettre les ressources que nous consacrons actuellement à l'U.N.E.S.C.O. au service de ces autres moyens de coopération. Tout programme de remplacement que les Etats-Unis élaboreraient pourrait, en principe, constituer la base d'une coopération future entre les Etats-Unis et l'U.N.E.S.C.O., si les deux parties y trouvaient leur avantage. Nous serions heureux d'étudier cette possibilité le moment venu ..."

2 - La communication britannique.

Un trimestre à peine après le préavis américain, ce fut au tour de la Grande-Bretagne d'exposer sa politique vis-à-vis de l'U.N.E.S.C.O. dans une lettre adressée à M. M'Bow par le ministre britannique du développement outre-mer, M. Timothy Raison. Dans cette communication, la Grande-Bretagne mettait surtout en évidence des critiques techniques relatives à certains programmes élaborés par l'U.N.E.S.C.O., dont le rapport "qualité-prix" lui apparaissait insuffisant. Mais, à la différence des Etats-Unis, elle déclarait sa volonté de rester, pour l'instant, membre de l'U.N.E.S.C.O. - bien que, dans un premier temps, l'éventualité d'un retrait ait été envisagée - et d'intensifier ses efforts afin que des améliorations soient apportées à la gestion de l'organisation.

3 - La session du Conseil exécutif de mai 1984.

C'est dans ce contexte que le Conseil exécutif de l'U.N.E.S.C.O., lors de sa 119e session, du 9 au 24 mai 1984, adoptait deux décisions destinées à tenter d'améliorer le fonctionnement de l'organisation :

- sur une proposition franco-britannique, un comité de caractère temporaire, comprenant deux représentants de chaque groupe régional, plus la France, en qualité d'Etat du siège, était constitué avec pour mandat "de présenter des recommandations et des mesures concrètes tendant à améliorer le fonctionnement de l'organisation, au sujet desquelles le Conseil exécutif pourrait prendre des décisions ou qui pourraient servir de base à des recommandations que le Conseil soumettrait à la Conférence générale à sa vingt-troisième session";
- le Directeur général décidait en outre de constituer cinq groupes de travail consultatifs : sur les procédures de recrutement et les méthodes de gestion du personnel ; sur les techniques budgétaires et la présentation du budget ; sur les méthodes et techniques d'évaluation ; sur l'information du public ; et sur l'examen critique du programme.

4 - La session du Conseil exécutif d'octobre 1984.

Au cours de la session suivante du Conseil exécutif, du 26 septembre au 22 octobre 1984, le mandat du comité temporaire - sorte de "comité des sages" - est prolongé jusqu'à la Conférence générale d'octobre 1985.

Le Conseil exécutif impose d'autre part au Directeur général cinq orientations principales :

- tendre vers une plus grande concentration du programme,
- accorder une attention particulière aux activités prioritaires,
- coordonner davantage les activités de l'U.N.E.S.C.O. avec celles des autres organisations de l'O.N.U.,
- renforcer la coopération régionale, en particulier entre les pays en développement,
- préparer le budget 1986-1987 sur la même base que l'exercice biennal précédent (391 millions de dollars).

5 - Le préavis britannique et le retrait américain.

Ces orientations, pour aller dans le bon sens, ne constituaient cependant pas des mesures suffisantes pour répondre aux critiques formulées à l'encontre de l'U.N.E.S.C.O. Deux événements venaient, à la fin de l'année 1984, confirmer cette appréciation et nouer définitivement la plus grave crise qu'ait connue l'organisation :

- le 7 décembre, Sir Geoffrey Howe, Secrétaire au Foreign Office, informait le Directeur général de l'intention du Gouvernement britannique de se retirer de l'organisation à compter du 31 décembre 1985, sauf notification contraire ;
- puis, le 20 décembre, les Etats-Unis confirmaient leur retrait de l'U.N.E.S.C.O. à compter du 31 décembre 1984 dans une lettre du secrétaire d'Etat, M. George Schultz, au Directeur général.

On retiendra enfin, parmi de multiples prises de position, l'annonce, par Singapour, pour des raisons il est vrai différentes, d'ordre conjoncturel, de son retrait à compter du 31 décembre 1985.

*

**

B). 1985 : du retrait américain au retrait britannique.

1 - La session du Conseil exécutif de février 1985.

Au lendemain du départ effectif des Etats-Unis, le Conseil exécutif est réuni en session extraordinaire du 12 au 19 février 1985 pour tenter de faire face aux conséquences d'un retrait qui ampute l'organisation de 25 % de ses ressources budgétaires. Malgré les mesures d'économies déjà décidées, le budget en cours (1984-1985) présente un déficit de l'ordre de 28 millions de dollars.

Le Conseil estime que, en renonçant volontairement à des remboursements d'excédents du précédent budget (1981-1983), dus à la valorisation du dollar pendant cette période, ou en versant des contributions volontaires, les Etats membres aideraient l'organisation à faire face à sa situation financière.

La France annonce pour sa part son intention d'accorder à l'U.N.E.S.C.O. une subvention exceptionnelle de 20 millions de francs pour l'aider à combler son déficit.

2 - La session du Conseil exécutif de mai 1985.

Du 9 mai au 21 juin suivant se déroule la 121^e session du Conseil exécutif, présentée comme décisive à cinq mois de la Conférence générale de Sofia. Du côté français, Mme Gisèle Halimi, déjà ambassadeur auprès de l'U.N.E.S.C.O., succède également à cette occasion à Mme Jacqueline Baudrier comme membre français du Conseil exécutif.

Pour s'être déroulée dans un meilleur climat que les précédentes, s'être achevée par un "consensus" et avoir apporté un début de solution à certaines questions, cette session n'a toutefois réglé aucun des grands problèmes de l'organisation, la machine U.N.E.S.C.O. donnant à la plupart des observateurs l'impression de tourner à vide à l'heure où sa survie même est en jeu.

a). Les modestes progrès effectués sont en effet demeurés marginaux. Trois questions y ont toutefois reçu un début de réponse :

- au regard de la mise en oeuvre des réformes, l'adoption d'un calendrier d'application est venue renforcer le caractère contraignant des engagements résultant de l'adoption des réformes préconisées par le Comité temporaire ;

- en ce qui concerne le budget de l'organisation, son déficit de 43 millions de dollars dû au retrait américain devrait se trouver comblé par des économies de gestion, l'étalement des activités et des économies résultant de la non-utilisation d'une partie des réserves destinées à compenser les effets de l'inflation ainsi que par quelques contributions exceptionnelles annoncées, à hauteur de 8 millions de dollars environ ;

- enfin, du point de vue des programmes, leur concentration pour 1986-1987, tenant compte à la fois d'une croissance zéro, souhaitée par les principaux contributeurs, et de la diminution des ressources de 25 % due au retrait américain, a nécessité l'établissement de priorités, permettant d'obtenir le "consensus" pour l'atténuation ou la limitation de certains programmes contestés (information, désarmement ...).

b). Aucun des grands problèmes de l'organisation n'a toutefois été réglé de façon durable.

S'agissant des programmes, au nom précisément de la recherche du consensus, aucun des quatorze grands programmes n'a été remis en cause de crainte de rouvrir un débat idéologique de fond et au risque de voir l'U.N.E.S.C.O. confrontée à un état de cessation de paiements.

En matière budgétaire, en effet, les ajustement envisagés n'ont fourni aucune solution véritable. L'association du personnel de l'U.N.E.S.C.O. s'inquiétait alors en particulier d'autant plus des perspectives de licenciements qu'en dépit du préavis américain et de ses conséquences budgétaires potentielles, le recrutement

extérieur s'était poursuivi sur un rythme élevé depuis le début de l'année 1984.

Au total, la 121e session du Conseil exécutif, si elle a évité le pire, n'a répondu à aucune des critiques fondamentales formulées à l'encontre de l'organisation, renvoyant de fait les décisions essentielles à la Conférence générale.

3 - La 23e Conférence générale de l'U.N.E.S.C.O. (octobre-novembre 1985).

Les résultats de la Conférence générale de Sofia, après cinq nouvelles semaines de débats et des torrents de discours et de résolutions (332), inspirent des sentiments très comparables à ceux relatifs aux réunions du Conseil exécutif qui l'avaient précédée, en mai-juin puis au mois de septembre 1985.

a). Les apparences ont été sauvegardées. La Conférence a voté le budget de l'organisation pour 1986-1987, a adopté ses grands programmes d'activité, et réglé quelques points de contentieux épineux.

La Conférence, que M. M'Bow a aussitôt qualifiée de "conférence de consensus" a ainsi accordé un répit salutaire à l'organisation. Elle a évité que les confrontations ne dégénèrent en une rupture, qui eût sans aucun doute été fatale à l'U.N.E.S.C.O.

b). L'avenir de l'organisation n'a pourtant pas été assuré et bien des inquiétudes sont demeurées intactes au lendemain de la Conférence générale.

- La Conférence n'a pas échappé, particulièrement au cours des premières semaines, à une politisation très nette, marquée par des discours idéologiques et des attaques violentes entre Etats. Les Etats-Unis, observateurs attentifs, et les Britanniques, à quelques semaines de l'expiration de leur préavis de retrait, n'ont à cet égard pu que se trouver confortés dans leurs critiques envers la dérive politique de l'organisation.

- La Conférence a également été marquée par une inquiétude de plus en plus vive du personnel devant les menaces de plus en plus

inéluçtables de suppressions d'emplois, au terme desquelles plus de 700 postes devraient disparaître.

- Enfin, la Conférence a aussi fait apparaître au grand jour l'isolement flagrant de la délégation française au sein du groupe occidental qui, par vote, avait rejeté la candidature française à un organisme clef de la Conférence - le groupe de rédaction et de négociation -, obligeant la France à recourir au vote en séance plénière.

4 - Le retrait britannique.

Dans ces conditions, l'annonce, le 5 décembre 1985, du retrait effectif de la Grande-Bretagne au 1er janvier 1986 ne pouvait surprendre. Malgré le consensus obtenu à Sofia sur un certain nombre de décisions, les résultats de la Conférence générale n'étaient pas de nature à inciter le Gouvernement britannique à revenir sur sa décision de quitter l'organisation.

La décision britannique prive à nouveau l'U.N.E.S.C.O. de 4,6 % de ses ressources budgétaires. Reposant sur deux critiques majeures - politisation excessive et mauvaise gestion -, elle doit être interprétée comme une manifestation de solidarité à l'égard des Etats-Unis. Elle accroît enfin fortement les risques des réactions en chaîne parmi d'autres pays - au premier rang desquels figure le Japon, devenu, après l'U.R.S.S., le principal pays contributeur.

*

* *

C). Janvier-mai 1986 : une organisation dans l'expectative.

Depuis le début de l'année, l'U.N.E.S.C.O. se trouve ainsi dans une double attente : celle de mesures permettant à l'organisation de faire face aux nouvelles difficultés liées au départ britannique (9 milliards de déficit supplémentaire) ; et celle de l'évolution de la situation à court terme qui pourrait aussi bien se traduire par un départ massif des principaux Etats occidentaux tels que le Japon - porteur, à plus long terme, de la

destruction de l'organisation -, que par un retour des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne, par exemple à l'occasion de la prochaine conférence générale d'octobre 1987, si, d'ici là, l'U.N.E.S.C.O. faisait la preuve de profondes transformations dans son fonctionnement interne.

Reste dans l'immédiat à l'organisation - à l'occasion notamment du Conseil exécutif qui s'est ouvert le 7 mai dernier et de celle qui, en septembre prochain, marquera le début de la procédure relative à l'élection du Directeur général fin 1987 - à résoudre, dans cette période qu'il faut espérer être une simple transition, l'ensemble des problèmes concrets qui s'imposent à elles, principalement dans deux domaines : les questions budgétaires, d'abord, qui déterminent l'ensemble des activités possibles de l'U.N.E.S.C.O. ; et les questions du personnel, devenues particulièrement aiguës par leurs conséquences humaines et par leurs incidences politiques au sein de l'organisation.

*

* *

CHAPITRE II

DES SOLUTIONS A PEINE EBAUCHEES FACE A DES CONSEQUENCES PRATIQUES DESASTREUSES

A). Des difficultés budgétaires aiguës.

Par delà les orientations politiques de l'U.N.E.S.C.O. qui constituent les causes profondes de la crise actuelle (cf. Deuxième partie ci-dessous), les premières incidences des retraits américain et britannique sont naturellement de nature financière.

1 - Les données du problème.

Les départs des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne ont amputé le budget de l'U.N.E.S.C.O. de près de 30 % de ses ressources - respectivement de 25 % pour les Etats-Unis, et de 4,6 % pour la Grande-Bretagne.

Ce fait brut - sans même parler des nombreux retards dans les versements des quote-parts de nombreux Etats-membres - impose *de facto* à l'organisation une extrême rigueur budgétaire qu'elle avait paru souhaiter s'épargner jusqu'au déclenchement de la crise actuelle. L'un des projets initiaux du budget pour 1984-1985 prévoyait encore une augmentation de plus de 6 %. Il suppose aussi de draconiennes mesures d'économies demandées par la plupart des pays occidentaux, conduisant inéluctablement l'U.N.E.S.C.O., bon gré mal gré, à opérer des coupes sombres dans ses programmes d'action.

2 - Des expédients aux effets encore incertains.

Face à cette situation, la question du déficit budgétaire de l'organisation a été provisoirement et partiellement réglée lors de la Conférence générale de Sofia par

des expédients aux effets encore incertains. Quatre mesures principales y ont à cet égard été adoptées :

- le recours à une "réserve budgétaire" de l'ordre de dix millions de dollars, normalement destinée à faire face aux surcoûts dus à l'inflation ;

- des mesures d'économies, de l'ordre d'une quinzaine de millions de dollars, sur divers chapitres budgétaires, notamment les frais de personnels ;

- des contributions exceptionnelles et volontaires de certains Etats membres, les trois pays ayant annoncé les principales contributions au cours de l'année 1985 étant : l'Union soviétique (2,5 millions de dollars), la France (2 millions de dollars environ) et des personnalités privées des Philippines (1 million de dollars) ;

- enfin et surtout, la décision de maintenir nulle la croissance du budget de l'organisation pour 1986-1987, sans contribution supplémentaire des Etats membres.

Pour indispensables qu'elles aient été, ces mesures demeurent toutefois incertaines dans leurs effets. Il ne s'agit pour l'essentiel que de mesures ponctuelles, dictées par les circonstances, et difficiles à renouveler : seule la décision d'une "croissance zéro" du budget, si elle était durablement reconduite, pourrait sérieusement contribuer à une véritable amélioration de la gestion de l'organisation. Dans l'immédiat, les mesures prises risquent de s'avérer d'autant moins suffisantes qu'elles ne prennent pas en compte le retrait britannique, intervenu quelques semaines après la Conférence de Sofia.

3 - Le problème clé : la répartition des mesures d'économies.

La véritable clé du dossier budgétaire, celle qui, par delà les données purement financières, comporte des incidences capitales sur l'orientation donnée aux activités de l'U.N.E.S.C.O., réside finalement dans la répartition des mesures d'économies entre les différents postes budgétaires et entre les différentes actions de l'organisation.

Si des mesures d'économies draconiennes doivent être prises, elles ne doivent pas seulement répondre au trou

budgetaire actuel. Elles doivent aussi répondre aux critiques de fond faites à l'organisation.

C'est pourquoi les réductions budgétaires ne doivent pas être effectuées de manière linéaire et aveugle, à une proportion identique quel que soit le poste considéré. Elles doivent tenir compte, au regard de la politique de l'organisation, des priorités désormais attribuées aux diverses actions et programmes en cause. Elles doivent aussi - c'est l'évidence - être réalistes et tenir compte du degré d'avancement des activités déjà entreprises.

C'est seulement si elles mettent l'accent sur les programmes qui correspondent à la mission originelle et aux objectifs propres de l'organisation, dans un souci de neutralité idéologique et dans le respect de son Acte constitutif, que les mesures adoptées sur le plan budgétaire répondront au problème posé.

*

* *

B). De douloureux problèmes de personnel, aggravés par la politique suivie.

Au premier rang des difficultés de gestion et des impératifs de réorganisation du secrétariat qui s'imposent à l'organisation, les problèmes de personnel imposent un examen particulier tant en raison des douloureuses situations humaines qu'ils provoquent que parce qu'ils sont révélateurs des déficiences de la politique menée.

1 - Des suppressions d'emploi devenues inéluctables.

L'amputation de 30 % du budget de l'U.N.E.S.C.O. doit inéluctablement se traduire par des suppressions d'emplois. Quelles que puissent être l'ampleur et l'efficacité du vaste redéploiement du personnel en préparation en ce début d'année

1986, des suppressions d'emplois sont désormais inévitables. Chacun en convient.

D'après les informations rendues publiques, quelque 800 postes pourraient être touchés :

- 100 dans le cadre de la réduction des dépenses de personnel décidée au titre des mesures d'économies qui s'imposent à l'organisation ;
- 550 pour tirer les conséquences du retrait des Etats-Unis ;
- et environ 150 autres du fait du départ de la Grande-Bretagne.

De nombreux licenciements en résulteront nécessairement, quel que soit le nombre des départs négociés ou en pré-retraite obtenus, expliquant l'émotion du personnel de l'U.N.E.S.C.O. qui s'est manifestée, par delà une effervescence et une inquiétude légitimes qui compromettent l'activité et le fonctionnement normal du secrétariat, par des mouvements de grève qui, phénomène tout à fait exceptionnel, ont touché en décembre dernier une forte proportion du personnel en poste à Paris.

2 - Des suppressions d'emplois coûteuses, particulièrement pour la France.

Les conditions dans lesquelles ces suppressions d'emplois doivent s'opérer appellent trois séries d'observations.

- En ce qui concerne la procédure de suppression d'emploi, à la suite de revendications des associations représentant le personnel, la Direction générale a indiqué, fin 1985, qu'elle envisageait la création d'un "comité international" chargé d'examiner les redéploiements de personnels, et d'un "comité restreint interne" pour examiner les recours faits par les membres du personnel. Ceux-ci réclament la création d'un comité paritaire spécial qui donnerait son avis sur les licenciements.

Tout en relevant évidemment de la compétence de la Direction générale, il importe que les suppressions d'emplois, intervenant dans une situation aussi exceptionnelle, soient effectuées, non seulement dans le strict respect des règles de

droit, mais encore dans la plus grande concertation avec les représentants du personnel. Il faut à cet égard se réjouir - sans pouvoir en donner à ce jour un bilan définitif - du relatif succès des mesures d'incitation au départ déjà mises en oeuvre.

- S'agissant du sort particulier réservé aux fonctionnaires américains et britanniques de l'U.N.E.S.C.O., au nombre de 130 pour les Etats-Unis et de 215 pour le Royaume-Uni, plusieurs pays, notamment l'Union soviétique, ont réclamé leur renvoi après le retrait de leurs pays de l'organisation.

Cette attitude, qui aurait, plus encore, compromis un retour - que chacun doit souhaiter - des deux pays au sein de l'U.N.E.S.C.O., a heureusement été écartée par la Conférence générale de Sofia, les fonctionnaires des pays concernés ne devant subir "ni discriminations ni privilèges". Cette décision, prise conformément au droit et à la jurisprudence en vigueur dans la fonction publique internationale, ne s'oppose pas à l'engagement éventuel de fonctionnaires d'un Etat non-membre, tout en accordant une priorité aux ressortissants des Etats-membres.

- Reste toutefois à déterminer la répartition par pays des postes supprimés.

Les pays de l'Est rappellent à cet égard que, parmi les groupes régionaux entre lesquels sont répartis les pays membres, le groupe II (pays socialistes d'Europe) qui assume actuellement 16 % du budget de l'organisation, ne dispose que de moins de 7 % des effectifs du secrétariat, alors que le groupe I (pays occidentaux), qui contribue pour 34 % du budget, dispose de plus de 40 % de ces effectifs.

La Conférence générale a, pour sa part, décidé que la composition du personnel de l'U.N.E.S.C.O. "devrait rester fondée sur l'exigence inscrite dans l'Acte constitutif, des plus hautes qualités d'intégrité, d'efficacité et de compétence technique, et correspondre à une répartition géographique aussi large que possible".

Tout laisse donc à penser que ce seront bien les pays "sur-représentés" parmi le personnel qui seront les plus durement touchés par les suppressions de postes. Les faits sont donc clairs : la France - qui figure au premier rang des pays "sur-représentés" - devrait, selon toute vraisemblance, consentir le plus grand sacrifice en ce domaine.

*3 - Un problème politique qui dépasse
la seule gestion du personnel.*

Si ces conséquences paraissent aujourd'hui inéluctables, il importe toutefois de formuler ici deux observations qui démontrent qu'il s'agit en l'espèce d'un problème politique qui dépasse la simple gestion du personnel.

- Les coupes sombres qu'il est aujourd'hui nécessaire d'effectuer ne sont pas la seule conséquence mécanique des retraits qui ont réduit les capacités budgétaires de l'organisation. Elles ont été aggravées par l'inconséquence de certaines mesures prises, en particulier depuis 1984, en matière de personnel. Le recrutement s'est en effet poursuivi, de façon injustifiée, sur un rythme soutenu après le dépôt du préavis américain, alors que le simple bon sens eût imposé comme première mesure d'urgence - comme le fit le Bureau International du Travail confronté en 1975 aux mêmes difficultés, à la suite du retrait des Etats-Unis de l'O.I.T. - l'arrêt de toute mesure d'embauche.

- Comment enfin ne pas considérer cette politique du personnel révélatrice de la politique générale de la Direction générale ? Elle s'inscrit pleinement, par ses caractéristiques et par ses conséquences, dans le cadre général d'une politique laxiste qui n'est pas sans lien avec le départ de deux Etats membres, dont le principal bailleur de fonds de l'organisation. Si les troubles que connaît actuellement l'organisation devaient se poursuivre, il y a fort à craindre que le processus actuel de désagrégation interne du Secrétariat de l'U.N.E.S.C.O. ne se poursuive, aboutissant à "casser" l'instrument essentiel de l'organisation.

*

**

DEUXIEME PARTIE - LES CAUSES PROFONDES : LA DERIVE D'UNE ORGANISATION ?

Quelle que soit l'importance des difficultés pratiques - administratives et financières - auxquelles l'U.N.E.S.C.O. est aujourd'hui confrontée et le caractère draconien des mesures à prendre pour y porter remède, il ne s'agit là que des manifestations les plus tangibles de la situation actuelle de l'organisation.

Le centre du débat actuel réside naturellement dans la recherche et l'analyse des causes profondes de la crise que traverse l'organisation. Accusée de mauvaise gestion, mais aussi et surtout d'une véritable dérive politique qui l'aurait écartée de ses missions fondamentales, c'est toute la politique de l'U.N.E.S.C.O. - voire son existence même - qui est aujourd'hui mise en cause.

Une appréciation aussi juste et aussi sereine que possible de la situation présente passe donc par un inventaire des critiques faites à l'U.N.E.S.C.O. par ses détracteurs, et des réponses qu'il est possible d'y apporter. Ainsi seulement apparaîtront l'ensemble des enjeux de la crise actuelle.

CHAPITRE I

LES CRITIQUES DES DETRACTEURS DE L'UNESCO : ARGUMENTAIRE D'UN REQUISITOIRE

Si la crise actuelle de l'U.N.E.S.C.O. a des origines lointaines qui remontent au moins à 1974, les critiques formulées par les détracteurs de l'U.N.E.S.C.O. - et, au premier chef, par les Etats-Unis - tournent autour de trois griefs majeurs : une politisation excessive ; des programmes contraires aux intérêts et aux valeurs de l'Occident ; et une gestion incontrôlée, dispendieuse et laxiste.

*

**

A). Une politisation excessive.

Mis à part le reproche fait à l'U.N.E.S.C.O. d'une "expansion budgétaire effrénée", la déclaration du 29 décembre 1983 par laquelle le Département d'Etat a justifié le retrait des Etats-Unis se fonde sur deux griefs de nature politique : l'U.N.E.S.C.O. "se livre sans raison à une politisation de pratiquement tous les sujets dont elle a à traiter" et "a fait preuve d'hostilité à l'égard des institutions fondamentales d'une société libre, particulièrement de la liberté des marchés et de la liberté de la presse".

1 - L'introduction systématique de la politique dans les débats de l'U.N.E.S.C.O. a atteint, aux yeux des autorités américaines - et de nombreux gouvernements occidentaux -, un seuil insupportable.

Sa politisation excessive amène l'organisation, selon Washington, à s'éloigner de ses objectifs primitifs (aide au développement, alphabétisation...) pour faire une place croissante et injustifiée à des sujets relevant du forum de l'O.N.U. et n'étant pas du ressort normal d'une institution spécialisée. Les débats de l'U.N.E.S.C.O. tendent trop souvent à

faire pratiquement double emploi avec ceux de l'Assemblée générale des Nations Unies, sans nul bénéfice pour les relations culturelles et scientifiques, l'alphabétisation ou la circulation de l'information.

Selon les termes employés par l'ambassadeur américain auprès de l'U.N.E.S.C.O., Mme Jean Gerard, "alors qu'une organisation internationale se devrait d'accomplir sa tâche dans un esprit de neutralité politique, alors que son effort devrait tendre à promouvoir la coopération entre les nations en recherchant les terrains d'accord et non en multipliant les prétextes de confrontation, c'est tout le contraire qui se produit, et l'on voit proliférer systématiquement les sujets de litige, soigneusement montés en épingle, ce qui a évidemment pour effet de détourner l'organisation des activités constructives que son statut initial lui commandait de favoriser. (...)"

Les Etats-Unis ne contestent pas, par là, le fait qu'une organisation internationale ne peut, par construction, faire abstraction des données politiques : ses membres et sa création même sont de nature essentiellement politique ; ses activités sont par nature liées, d'une façon ou d'une autre, aux enjeux de la vie internationale.

Les pays occidentaux conviennent de la même façon - comme nous l'avons relevé dès le début du présent rapport - que l'U.N.E.S.C.O. n'est pas seulement une organisation d'assistance technique. L'U.N.E.S.C.O. est, dans l'esprit même de ses fondateurs, une organisation de coopération intellectuelle intergouvernementale répondant à un projet politique : contribuer à la paix et au respect des droits de l'homme. Et, de fait, l'U.N.E.S.C.O. n'a pas à reculer dans ses activités, devant les implications politiques des problèmes éducatifs, scientifiques ou culturels.

Mais, souligne encore Mme Jean Gerard, le respect véritable de l'Acte constitutif - rédigé, faut-il le rappeler, par une majorité de pays occidentaux - suppose aussi que, "pour être authentique, la coopération intellectuelle internationale doit être fondée sur l'élimination éventuelle des barrières érigées par les systèmes totalitaires contre les influences intellectuelles qui dérangent les orthodoxies autocratiques. Ce qui relève du mythe, c'est que l'U.N.E.S.C.O. doit demeurer neutre dans la lutte entre les systèmes de valeurs respectifs du monde libre et du monde qui ne l'est pas."

De ce point de vue, le caractère politique et partisan de l'U.N.E.S.C.O. est devenu, selon les Américains, intolérable : l'organisation est devenue, au mépris de sa vocation universelle,

un instrument au service de la cause politique de certains Etats membres, sous la pression d'une majorité devenue "automatique".

2 - *Le préjugé idéologique anti-occidental de l'U.N.E.S.C.O.*, résultat de sa politisation et de sa composition actuelle, est le second reproche de nature politique formulé à l'encontre de l'organisation.

Alors que l'Acte constitutif de l'U.N.E.S.C.O. reflète la philosophie libérale occidentale et conçoit notamment les droits de l'homme dans l'optique des libertés individuelles classiques, l'organisation tend à devenir un lieu de propagande anti-occidental et anti-libéral.

Les débats sont particulièrement dirigés contre les Etats-Unis et l'U.N.E.S.C.O. devient une entreprise nuisible aux intérêts américains et aux principes sur lesquels sont fondées les sociétés d'économie libérale.

Les exemples de cette orientation systématiquement contraire aux valeurs libérales et occidentales - que les Etats-Unis assimilent à une violation constitutionnelle - abondent. Cette politique est, de surcroît, visiblement orchestrée par l'Union soviétique qui s'appuie sur la majorité tiers-mondiste. De multiples manifestations, parfois secondaires, mais qui reflètent un certain climat, en témoignent. Faut-il rappeler que, sur les 47 agents soviétiques expulsés par le Gouvernement français en 1983, 12 d'entre eux - dont plusieurs hauts fonctionnaires - appartenaient à l'U.N.E.S.C.O. ? L'an dernier encore, l'U.N.E.S.C.O. a cru bon d'organiser, pour commémorer le quarantième anniversaire de la fin de la seconde guerre mondiale, une exposition conçue par l'U.R.S.S. et intitulée : "la grande victoire du peuple soviétique dans la grande guerre de 1941-1945"...

L'illustration la plus claire et la plus grave de cette orientation anti-occidentale réside toutefois dans les programmes d'action adoptés par l'U.N.E.S.C.O. au cours des dernières années.

*

**

B). Des programmes contraires aux valeurs occidentales.

1 - Le "nouvel ordre mondial de l'information et de la communication"(N.O.M.I.C.).

Le programme intitulé N.O.M.I.C. - "nouvel ordre mondial de l'information et de la communication" - a cristallisé l'essentiel des griefs formulés à l'encontre de l'U.N.E.S.C.O. en matière de programmes. S'il n'a pas, à lui seul, mis le feu aux poudres, ce programme a toutefois largement alimenté les controverses et, à bien des égards, cristallisé les critiques faites à l'organisation.

L'idée d'une telle action de l'U.N.E.S.C.O. dans le domaine - sensible s'il en est - de l'information et de la communication est née de la constatation, faite à l'aube des années soixante-dix, de profondes inégalités dans les structures de l'information et de la communication Nord-Sud. Si l'existence de disparités et la nécessité de les corriger a fait l'objet d'un large consensus, le désaccord reste en revanche total sur l'origine de cette situation et sur les moyens d'y porter remède.

Le projet, destiné notamment à favoriser l'éclosion d'agences de presse dans le Tiers-monde aux côtés des grandes agences occidentales, telles que Associated Press, Reuter ou l'A.F.P., a aussitôt suscité des Etats-Unis trois séries de critiques qui, abondamment reprises par la presse, ont grandement alimenté le procès fait à l'U.N.E.S.C.O. :

- Mme Jean Gerard y décelait, en juin 1984, "le comble de la croisade anti- occidentale de l'U.N.E.S.C.O." en ces termes : "le nouvel ordre mondial de l'information et de la communication cache, entre autres choses, une tentative visant à définir le rôle du journaliste dans la société. Bien que le portrait du "journaliste du nouvel ordre mondial" soit encore à l'état de concept en pleine évolution, ses traits dénotent une origine totalitaire. Le "journaliste du nouvel ordre mondial" doit être rendu pleinement conscient de ses "responsabilités" quant au progrès de la société vers un large échantillonnage d'objectifs sociaux et politiques. Les buts sociaux, évidemment, lui sont dictés par les gouvernements".

- Pour les Etats-Unis, et de nombreux pays occidentaux, le problème doit être posé en termes pratiques. Il faut aider les pays en développement à créer ou renforcer leurs infrastructures afin de mieux partager avec eux les bénéfices de la révolution technologique des moyens de communication de masse. Le programme international pour le développement de la communication (P.I.D.C.), élaboré en 1980 par l'U.N.E.S.C.O., constitue à leurs yeux la véritable réponse aux revendications légitimes du Tiers monde. Les Américains répondent ainsi au discours idéologique du N.O.M.I.C. par l'argument technologique.

- Les Etats-Unis récusent enfin la récupération du N.O.M.I.C. par les Soviétiques au nom d'un rééquilibrage des circuits mondiaux de communication fondé sur la condamnation de la libre circulation de l'information. Le N.O.M.I.C. trouve ainsi sa place dans le cadre de la confrontation Est-Ouest. Mettant en cause la conception classique des libertés, il porterait atteinte à l'un des fondements de l'idéologie libérale, en un domaine politiquement sensible dans lequel les Etats-Unis exercent, sur le plan économique, une influence dominante.

2 - D'autres programmes contestés.

Si le "nouvel ordre mondial de l'information et de la communication" est le programme de l'U.N.E.S.C.O. qui a suscité les plus vives controverses, bien d'autres initiatives de l'organisation, relevant de la même démarche politique, ont fait l'objet de semblables contestations. Deux exemples sont à cet égard révélateurs.

- Le premier concerne les études entreprises sur le désarmement, présentées pour l'essentiel dans une optique pacifiste pro-soviétique et qui, de surcroît, relèvent logiquement pour leur plus grande part d'autres instances que l'U.N.E.S.C.O. Répondant à des initiatives des pays de l'Est, la question du désarmement pèse de plus en plus lourdement sur les programmes de travail de l'organisation, au détriment de ses activités naturelles et spécifiques. Il a ainsi été relevé que le budget approuvé fin 1984 prévoyait une somme de 978 000

dollars pour la préparation d'études spéculatives sur la paix et le désarmement contre seulement 32 000 dollars destinés à une tâche aussi concrète et aussi impérieuse que l'alphabétisation des réfugiés, au nombre de 10 millions dans le monde ...

- Un second exemple a trait à la tendance de l'U.N.E.S.C.O. à encourager la défense des droits collectifs plutôt que celle des droits individuels en matière de droits de l'homme. M. Ghebali (Revue de la Défense nationale, juin 1984, page 51) a exposé très clairement en ces termes les critiques occidentales en la matière: "l'U.N.E.S.C.O. se détourne graduellement de l'idéologie de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 qui est celle de sa Constitution et qui, pour les Occidentaux, représente le texte de référence suprême en la matière. Au lieu de s'inspirer de cette déclaration, qui vise avant tout à protéger l'individu des abus toujours possibles de l'Etat, l'organisation se préoccupe de plus en plus des droits de type collectif. Poussant plus loin dans cette direction, elle n'hésite pas maintenant à porter sa réflexion sur le concept des droits des peuples (ou droits de "solidarité") ; droit au développement, à la paix et, plus particulièrement, à la communication".

Les Etats-Unis, suivis par de nombreux Etats occidentaux, récusent cette orientation, difficile à organiser sur le plan juridique, et de nature à justifier des restrictions à l'exercice des libertés classiques.

*

**

C). Une gestion incontrôlée, dispendieuse et laxiste.

La troisième série de reproches essentiels adressés à l'U.N.E.S.C.O. sont liés aux critiques faites en matière de programmes dans la mesure où ces derniers, de plus en plus vastes et de plus en plus complexes, supposent des moyens de plus en plus importants. Ces griefs ont trait à la gestion de l'organisation, jugée par trop laxiste et dispendieuse, tant sur le plan administratif que sur le plan financier.

*1 - Une administration peu présente sur le terrain,
politisée, et mal dirigée.*

Dans le domaine strictement administratif, les Etats-Unis et bon nombre de leurs alliés occidentaux reprochent d'abord à l'organisation d'être exagérément bureaucratisée et d'être, de ce fait, peu présente sur le terrain. C'est ce qu'illustre notamment le fait que l'U.N.E.S.C.O. dépense plus de 70 % de son budget à Paris, au siège même de l'organisation : moins de 30 % du Programme ordinaire sont ainsi investis sur le terrain - justifiant les critiques d'une institution trop onéreuse dont les activités ont un mauvais rapport "qualité- prix". De la même façon, la moitié environ des ressources de l'U.N.E.S.C.O. sont affectées aux rémunérations de fonctionnaires dont une faible minorité - 500 sur environ 3 500 - agissent sur le terrain.

Cette administration excessivement sédentaire et bureaucratisée est également accusée d'être de plus en plus politisée. Cette question de la politisation du Secrétariat trouve ainsi des illustrations dans le non-respect des quotas attribués à chaque nationalité, dans lequel les Etats-Unis voient tout à la fois l'une des origines de la sous-représentation américaine, de l'utilisation intensive de l'U.N.E.S.C.O. à des fins de renseignement par des pays de l'Est, et de la médiocre qualité de certains agents de l'organisation.

Bureaucratisée, politisée, l'administration de l'U.N.E.S.C.O. serait de surcroît mal dirigée. Le fossé s'est progressivement élargi entre les autorités américaines et l'actuel Directeur général, M. M'Bow. Si l'attitude personnelle du Directeur général ne saurait tout expliquer, il est de fait que certaines de ses prises de position n'ont pas peu contribué à faire monter la tension et qu'elles ont favorisé une personnalisation - sans doute excessive - de la critique de l'organisation.

2 - Une gestion financière "extravagante".

Cette mauvaise gestion - que M. Gregory J. Newell, secrétaire d'Etat adjoint chargé des organisations internationales avait qualifiée d'"extravagante" - se révèle de façon toute particulière sur le plan financier.

Les Etats-Unis, qui contribuaient au budget de l'organisation à hauteur de 25 % - ont fortement reproché à l'U.N.E.S.C.O. de n'avoir pas su, jusqu'à leur départ, ralentir leur expansion financière, alors que les principaux Etats contributeurs subissaient un ralentissement de leur croissance et que la plupart des autres institutions spécialisées de l'O.N.U. parvenaient finalement à réduire leurs dépenses.

La question budgétaire s'est ainsi trouvée au centre de la "bataille de l'U.N.E.S.C.O." lors de la discussion, fin 1983, pour le financement du biennium 1984-1985. Les critiques des autres pays occidentaux ont souvent rejoint, sur ce point, celles des Etats-Unis. Mais, là encore, le Directeur général a attendu trop longtemps avant de suivre l'avis, raisonnable, des principaux contributeurs et de limiter la croissance budgétaire de l'organisation. Des mesures significatives en ce sens eussent pourtant évité de longs et inutiles débats qui ont, à n'en pas douter, beaucoup contribué à précipiter l'organisation dans la crise actuelle.

*

**

CHAPITRE II

LA DEFENSE DE L'ORGANISATION : UN PLAIDOYER QUI N'EMPORTE PAS PLEINEMENT L'ADHESION

Confrontés à ce feu de critiques, les défenseurs de l'organisation - au premier desquels figure naturellement son Directeur général - tentent de répondre, point par point, à chacun des griefs qui lui sont faits. Ils estiment aussi que les reproches adressés à l'U.N.E.S.C.O. dépassent l'organisation et visent en réalité à atteindre l'ensemble du système des Nations Unies, dont l'U.N.E.S.C.O. serait devenue le bouc-émissaire.

S'il permet de replacer quelques critiques excessives à leur juste niveau, ce plaidoyer "pro domo" n'apparaît cependant pas suffisamment convaincant pour emporter l'adhésion. Il n'offre en tout cas pas de solution satisfaisante pour sortir l'organisation de la situation très délicate dans laquelle elle est aujourd'hui bel et bien plongée.

*

**

A). Des arguments de fond d'inégale valeur.

1 - Le grief de politisation.

Les défenseurs de l'organisation invoquent plusieurs arguments pour faire face au reproche de politisation excessive fait à l'U.N.E.S.C.O. :

- Ils rappellent d'abord que la création même de l'U.N.E.S.C.O. répond à un projet essentiellement politique et que cette orientation a été encore renforcée par le caractère strictement intergouvernemental - voulu par les Etats occidentaux - de son organisation interne.

- On ne saurait dès lors s'étonner - estiment-ils - que se déroulent, dans l'enceinte de l'U.N.E.S.C.O., des débats

profondément politiques comme ceux relatifs au désarmement. Sa compétence résulterait en la matière tout à la fois de résolutions prises par l'O.N.U. et de l'Acte constitutif de l'U.N.E.S.C.O. lui-même.

- Au reste, rappellent-ils, si politisation il y a, elle s'est manifestée dès les premières années de l'organisation, alors que sa majorité était différente. Ce fut notamment le cas à l'occasion de la guerre de Corée.

- Enfin, soulignent encore les avocats de l'U.N.E.S.C.O., il existe une différence sensible entre les débats eux-mêmes, parfois excessifs en effet, et les textes finalement adoptés, le plus souvent modérés. La pratique du "consensus" qui permet d'y parvenir fait résulter l'adoption des textes de l'U.N.E.S.C.O. d'un accord général et évite la présumée tyrannie d'une "majorité automatique" défavorable aux pays occidentaux.

2 - Le reproche d'anti-occidentalisme.

Il est plus difficile de répondre de manière convaincante au reproche d'anti-occidentalisme et d'anti-libéralisme systématique des programmes de l'U.N.E.S.C.O., reproche qui porte davantage sur les orientations de l'organisation que sur son action concrète.

Les défenseurs de l'organisation tentent ici de justifier, au coup par coup, chacun des programmes de l'U.N.E.S.C.O. C'est naturellement le cas, en priorité, du plus controversé d'entre eux : le nouvel ordre mondial de l'information et de la communication (N.O.M.I.C.).

Ils font principalement valoir sur ce point trois arguments :

- l'U.N.E.S.C.O. n'a pas pris position pour un contrôle étatique de l'information et de la communication ; ses études sur le code de conduite des journalistes ne sauraient être interprétées en ce sens ;

- il ne s'agit pas de remettre en cause la liberté de circulation de l'information, mais de faire en sorte que cette circulation soit à la fois "libre et équilibrée" ;

- enfin, il ne saurait y avoir sur ce point, comme le redoutent les Occidentaux, de convergences entre les pays de l'Est et ceux du

Tiers-monde, globalement plus proches des pays occidentaux que de l'Union soviétique.

3 - La critique de mauvaise gestion.

Demeure enfin la critique de mauvaise gestion. Le Directeur général tente, là encore, de justifier les pratiques actuelles de l'U.N.E.S.C.O. sur le plan administratif et budgétaire en invoquant un certain nombre de faits concrets :

- grâce aux fluctuations du taux de change du dollar, les contributions effectivement versées par les gouvernements ont connu une baisse de 1982-1983 à 1984-1985 ; la participation américaine est en particulier passée de près de 100 millions à environ 86 millions de dollars ; le budget 1984-1985 comporte ainsi en réalité une baisse de 13 % d'un biennium à l'autre ;
- au regard de la répartition par nationalités des fonctionnaires de l'organisation, les ressortissants des pays de l'Est n'occupent que 7 % des postes alors que la part des pays occidentaux s'élève à 44 % ; l'Union soviétique en particulier fait partie des pays sous-représentés par rapport aux quotas fixés ;
- enfin, si moins de 30 % du budget est investi sur le terrain, il n'est pas inutile de rappeler que c'est le lot commun de la plupart des organisations internationales, que ce soient celles qui relèvent des Nations Unies ou d'autres, telles les Communautés européennes ou l'O.C.D.E.

Cette dernière observation souligne, aux yeux de ses défenseurs, le rôle de bouc émissaire que jouerait l'U.N.E.S.C.O. à travers le débat actuel.

*

**

B). L'U.N.E.S.C.O., bouc émissaire ?

1 - Un coup de semonce donné à l'ensemble du système onusien.

La crise actuelle dépasse la seule organisation de l'U.N.E.S.C.O. La position des Etats-Unis à son égard devrait être interprétée, selon cette thèse, comme une mise en garde adressée à l'ensemble du système onusien, voire à l'ensemble des organisations internationales.

Deux facteurs confortent cette interprétation : les critiques formulées à l'encontre de l'U.N.E.S.C.O. répondent aux objectifs généraux de la politique américaine dans le domaine du multilatéralisme ; elles peuvent par ailleurs être adressées, dans des termes très comparables et par delà l'évidente spécificité de la crise actuelle de l'U.N.E.S.C.O., à d'autres organisations internationales.

a). Les orientations de l'Administration Reagan dans le domaine de la diplomatie multilatérale tournent autour de deux axes principaux.

- Au regard de la politique suivie par les instances internationales, l'Administration américaine dénonce depuis 1980 comme insupportable le paradoxe qui fait simultanément des Etats-Unis le principal Etat contributeur et la cible privilégiée, souvent systématique, des débats internationaux quels qu'ils soient - à l'U.N.E.S.C.O. ou, plus souvent, ailleurs.

Les Etats-Unis récusent la mise en cause permanente, dans des organisations qui devraient être celles de la coopération internationale, des valeurs occidentales et des idées libérales sur lesquelles est fondée la démocratie américaine. Ils dénoncent en particulier la reconnaissance de la suprématie des intérêts de l'Etat au détriment des mécanismes de l'économie de marché.

- Les critiques américaines s'exercent aussi sur le plan du fonctionnement interne des organisations internationales, dont les Etats-Unis souhaitent à la fois : une réduction de leur niveau global de réunions - de l'ordre de 1 000 par an dans le cadre des Nations Unies, allant de pair avec un accroissement sensible de

la part de leurs ressources affectées à leurs programmes opérationnels ; une stabilisation de leur budget par le biais d'une croissance nulle en termes réels ; et l'arrêt du déclin des effectifs américains, qui se poursuit depuis deux décennies, dans les secrétariats internationaux.

b). Les critiques formulées à l'encontre de l'U.N.E.S.C.O. s'adressent ainsi à de nombreuses autres organisations internationales. Le message qui leur est indirectement adressé, par le biais des attaques dirigées contre l'U.N.E.S.C.O., est sans ambiguïté. Les mêmes causes pourraient produire les mêmes effets - le retrait des Etats-Unis et de certains alliés occidentaux - si des mesures concrètes n'étaient prises quant à leur fonctionnement interne et quant à leur orientation politique. Des menaces non voilées ont ainsi été adressées à des organisations telles que la C.N.U.C.E.D. (Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement) ou le F.I.D.A. (Fonds international de développement agricole).

2 - Des attaques concentrées contre le Directeur général de l'U.N.E.S.C.O.

Plus encore que l'organisation elle-même, l'actuel Directeur général de l'U.N.E.S.C.O. a paru à beaucoup servir, dans la crise actuelle, de bouc émissaire.

Il convient toutefois de marquer ici que les autorités de Washington se sont toujours officiellement défendues de mettre en cause la personne même du Directeur général. La lettre de préavis américaine du 28 décembre 1983 souligne au contraire "l'estime" et la "considération" des autorités américaines envers M. M'Bow.

Mais ce qui est vrai des autorités américaines ne l'est pas de la presse et des médias anglo-saxons au sein desquels s'est développée une campagne violente et personnalisée.

Aussi injustifiées qu'elles soient, ces attaques auraient contribué à personnaliser le débat et, en évitant le caractère abstrait d'une controverse sur le rôle de l'organisation, renforcé le poids des critiques dirigées contre l'U.N.E.S.C.O.

*

* *

C). Des réponses qui demeurent insuffisantes.

Sans chercher, à ce stade de l'examen, à tirer des conclusions définitives, ce plaidoyer en faveur de l'U.N.E.S.C.O. appelle trois brèves observations qui en démontrent les limites.

1 - Première observation : les critiques applicables à l'ensemble du système onusien ne justifient pas pour autant l'U.N.E.S.C.O.

Pour autant que l'U.N.E.S.C.O. ait en effet servi de bouc émissaire, et que les critiques adressées à l'organisation de la Place de Fontenoy fussent être perçues comme un signal à l'intention de l'ensemble du système des Nations Unies, les reproches faits à l'U.N.E.S.C.O. n'en gardent pas moins toute leur force.

Au contraire, si l'U.N.E.S.C.O. s'est trouvée, selon ses détracteurs, au premier rang des accusées, c'est parce que la situation y est particulièrement grave. Sa politisation est ainsi d'autant moins supportable aux yeux des Etats-Unis que sa mission originelle est naturellement plus précise que celle, par exemple, de l'O.N.U. elle-même. Son expansion financière - au moins jusqu'en 1985 - était d'autant plus blâmable que les autres institutions spécialisées des Nations Unies étaient déjà parvenues à réduire ou à annuler la croissance de leurs dépenses.

Bref, si l'U.N.E.S.C.O. - et son Directeur général - ont servi de bouc émissaire, les réformes attendues de l'U.N.E.S.C.O. sont d'autant plus nécessaires pour éviter un développement de la crise latente du multilatéralisme.

2 - Deuxième observation : la défense présentée ne répond pas, loin s'en faut, à l'ensemble des questions posées.

Ainsi, les critiques occidentales visent à obtenir des réformes concrètes du fonctionnement de l'U.N.E.S.C.O. Comment justifier la faiblesse des moyens de l'organisation consacrés à des actions sur le terrain ? Quelles mesures sont proposées pour y remédier ?

Par ailleurs, au regard des programmes, comment admettre que l'U.N.E.S.C.O. soit l'enceinte appropriée pour conduire des études et des débats sur des questions telles que le désarmement ? Et quelles dispositions sont envisagées pour éliminer les excès du "nouvel ordre mondial de l'information et de la communication" ?

3 - Troisième observation, enfin : les mesures adoptées jusqu'ici ne répondent pas à l'ampleur de la crise actuelle.

Les retraits américain et britannique sont aussi graves sur le plan financier que sur le plan des principes - puisqu'ils portent atteinte à l'universalité de la coopération internationale. Pratiquement tous les Etats membres souhaitent aujourd'hui que des améliorations profondes soient apportées au fonctionnement de l'U.N.E.S.C.O.

Certaines mesures ont été prises, nécessité faisant loi, au cours de la dernière période, notamment en matière budgétaire, justifiant d'ailleurs *a posteriori* l'attitude américaine.

Beaucoup reste toutefois à faire, notamment au regard de l'excessive politisation de l'organisation, en ce qui concerne l'organisation du secrétariat international - objet d'une profonde désagrégation -, et pour ce qui est du contenu des programmes.

Seules l'adoption et la mise en oeuvre, sans délai, d'un plan complet de réformes pourrait permettre à l'organisation de

TROISIEME PARTIE

LA FRANCE ET L'AVENIR DE L'U.N.E.S.C.O.

La France a naturellement eu et conserve un rôle particulier à jouer dans la crise ouverte que connaît depuis trois ans l'organisation. Etat du siège de l'U.N.E.S.C.O., elle doit y défendre des intérêts exceptionnels, notamment au titre de la francophonie et de son action, universellement reconnue, dans le domaine culturel. Elle y dispose aussi d'influences sans égales, son action modératrice et conciliatrice étant particulièrement attendue de nos partenaires latins et francophones, tout en appartenant évidemment à l'ensemble des pays défendant les valeurs occidentales et libérales.

Un rôle majeur incombe donc à la France dans la résolution des problèmes actuels de l'U.N.E.S.C.O. A-t-elle jusqu'ici rempli cette fonction, dans quelles conditions, et pour quels résultats ? C'est à cette question que l'examen de la position française depuis le début de la crise doit permettre de répondre.

L'insuffisance des résultats obtenus à ce jour impose, pour l'avenir, une action plus vigoureuse et plus efficace. C'est pour tenter d'y contribuer que le présent document proposera, en guise de conclusion, quelques conditions nécessaires et quelques orientations susceptibles de sauvegarder une organisation irremplaçable.

*

* *

CHAPITRE I

A POSITION FRANCAISE : UNE ATTITUDE DE MODERATION, DEVENUE SUSPECTE AUX YEUX DES OCCIDENTAUX

Paris s'est voulue, dès les prémices de la crise actuelle, l'un des plus fermes soutiens de l'U.N.E.S.C.O. Elle a ainsi adopté, au sein même de l'organisation, une attitude qu'elle voulait conciliatrice même si elle s'est révélée, jusqu'à ces derniers mois, largement inefficace et incapable en tout cas d'éviter les nouveaux développements de la crise.

Mais, dans le même temps, les autorités françaises tenaient, sur les origines et les principaux éléments du débat, un discours ambigu, relevant tantôt d'un soutien sans faille à l'organisation et à sa direction actuelle, et partageant à d'autres moments l'inquiétude des Etats occidentaux et la nécessité de réformes en profondeur.

Certaines initiatives contestables aidant, les autorités françaises en étaient ainsi venues, faute d'une démarche suffisamment claire, à devenir suspectes aux yeux de nombre de leurs partenaires, illustrant, à plusieurs reprises, l'isolement de la France au sein de sa famille naturelle, le groupe occidental.

*

**

A). Un des plus fermes soutiens de l'organisation.

*1 - Une attitude conciliatrice, mais jusqu'ici peu efficace,
au sein même de l'U.N.E.S.C.O.*

Si la France n'a pas ménagé ses efforts pour tenter de jouer le rôle de "bons offices" qui était attendu d'elle par nombre de ses partenaires, elle n'est pas, pour l'essentiel, parvenue à ses

fins et n'a pas empêché l'U.N.E.S.C.O. de s'enfoncer dans la crise. Manque de volonté politique ? Sûrement pas. Maladresse ? Peut-être. Inefficacité ? C'est, jusqu'à présent, le constat qu'il faut bien faire.

Jusqu'à la dernière période en tout cas, la position française semblait comporter trois aspects complémentaires :

- un soutien résolu à l'organisation et aux principes sur lesquels elle repose ;
- un accord clairement manifesté sur les orientations générales du Plan à moyen terme de l'U.N.E.S.C.O., supposé aller dans le sens de la conception française des rapports Nord-Sud ;
- et le souci d'obtenir les réformes nécessaires pour améliorer le fonctionnement de l'organisation dans le respect de son Acte constitutif.

Ces orientations initiales, dans lesquelles l'écho fait aux critiques américaines et anglo-saxonnes ne constituait pas *a priori* une absolue priorité, ont été illustrées par de nombreuses prises de position françaises.

- Convaincu que l'absence ne saurait constituer le meilleur moyen de faire entendre sa voix et d'obtenir les réformes demandées, le Gouvernement français a effectué en 1984 plusieurs démarches auprès des autorités américaines, pour tenter de les dissuader de quitter l'organisation puis pour chercher à les convaincre de reporter cette décision jusqu'à la Conférence générale de Sofia. Il a ensuite agi de même, en 1985, auprès des représentants britanniques sans parvenir à un résultat plus favorable.

- Au sein même des instances de l'U.N.E.S.C.O. le Gouvernement français a renoncé, sans doute trop rapidement, à une expérience de concertation conduite en 1984 au sein des dix pays membres de la Communauté puis dans le cadre du groupe occidental de l'U.N.E.S.C.O. : considérant les positions de ses partenaires trop alignées sur les thèses américaines, estimant dès lors qu'une position commune des pays occidentaux serait trop maximaliste pour espérer recueillir le soutien d'une majorité suffisante d'Etats, le Gouvernement français a jugé cette expérience décevante.

Il a alors pris l'initiative de proposer, début 1985, la constitution d'un groupe de travail restreint, le "comité temporaire", chargé d'examiner les différentes propositions de

réformes tendant à améliorer le fonctionnement de l'U.N.E.S.C.O.

Cette procédure, pour avoir débouché sur quelques résultats lors de la réunion du Conseil exécutif précédant la Conférence générale de Sofia, parut en son temps satisfaisante aux autorités françaises, qui se félicitèrent de ces résultats. Faut-il rappeler que l'objectif essentiel ne fut toutefois pas atteint, ainsi que devait le démontrer le départ britannique à la fin de l'année dernière ?

- Enfin, le soutien à l'U.N.E.S.C.O., que la France voulait sans faille, s'est traduit par un appui longtemps marqué au Directeur général de l'organisation lui-même. M. Mitterrand déclarait ainsi, le 25 octobre 1983, à l'ouverture des travaux de la conférence générale :

"L'action, je dois le dire, du Directeur général n'est pas étrangère à cette réussite. Homme de culture, M. M'Bow est peut être d'abord un homme des cultures. Celles de l'Afrique bien sûr, ce continent porteur de tant de richesses et de tant de secrets à demi dévoilés, mais aussi celles des autres parties du monde dont il a toujours été le défenseur assidu. Cette ouverture d'esprit, à l'exemple de ce qui vous anime vous-mêmes, Mesdames et Messieurs, cette ouverture d'esprit, liée à beaucoup de caractère, a permis de maintenir le cap et de sauver la vaste ambition en dépit des assauts multiples."

Quant à M. Mauroy, il accueillait M. M'Bow à Lille en ces termes le 27 janvier 1984 : "la France considère votre action persévérante et courageuse à la tête de l'organisation internationale comme bénéfique".

2 - Une position qui se voulait modératrice en ce qui concerne les programmes de l'U.N.E.S.C.O.

Cette position, qui se voulait modératrice, a trouvé son prolongement naturel dans l'attitude prise par la France au regard des programmes de l'organisation.

- En ce qui concerne d'abord "le nouvel ordre mondial de l'information et de la communication" (N.O.M.I.C.). Paris s'est fortement démarquée de la position américaine bien qu'elle partageât son refus des thèses étatistes des pays de l'Est et de certains pays du Tiers-monde. Cette position nuancée pouvait être schématiquement présentée comme suit : les textes adoptés jusqu'ici ne sont pas alarmants du point de vue de la France qui

est parvenue à faire adopter en 1983 et 1984 une résolution conférant au N.O.M.I.C. un caractère "évolutif" évitant des définitions normatives et centralisatrices. Elle s'oppose à tout système qui irait à l'encontre de la liberté d'information et d'expression, mais comprend le souci des pays en voie de développement de préserver leur identité et leurs besoins croissants face aux progrès de la technologie devant lesquels ils se trouvent de plus en plus démunis par rapport aux pays industrialisés ; Paris estime, comme Washington et Londres, que l'effort de l'U.N.E.S.C.O. doit porter sur l'aide technique à apporter à ces pays, ce qui est fait par le Programme international pour le développement de la communication (P.I.D.C.) sur la base de contributions volontaires.

- De façon comparable, la position française a été beaucoup plus nuancée que la position américaine sur la tendance de l'U.N.E.S.C.O. à encourager la défense des droits collectifs plutôt que celle des droits individuels en matière de droits de l'homme. Si la France estime inacceptable la hiérarchie qu'essaient d'imposer les pays de l'Est en faveur des droits collectifs au détriment des droits individuels, la mention ou la reconnaissance des droits collectifs ne soulève pas à ses yeux de difficultés. La France souligne enfin que l'Union soviétique n'est pas jusqu'ici parvenue à faire prévaloir ses thèses en la matière.

*

**

B). Un discours trop longtemps ambigu au regard des griefs faits à l'organisation ?

Pays occidental se voulant le plus ferme soutien de l'organisation, la France a, certes, un rôle délicat à jouer. Le succès impliquerait toutefois une attitude claire. Ce ne fut pas - semble-t-il - toujours le cas. Les autorités françaises n'ont pas su, pendant longtemps, éviter un discours ambigu quant à leur appréciation de la crise traversée par l'U.N.E.S.C.O. Elles ont privilégié tantôt la critique, tantôt la compréhension face aux reproches faits à l'organisation par ses contempteurs.

1 - La critique des positions occidentales.

Le refus de la critique a d'abord été de mise et a pris la forme d'un éloge sans réserve et de louanges répétées de l'action de l'U.N.E.S.C.O. Comme si les reproches formulés par nos alliés occidentaux n'existaient pas ou n'avaient pas l'ombre d'un commencement de justification. A moins qu'il ne se fût agi d'une traduction diplomatique de la méthode Coué.

Le Président de la République française déclarait ainsi encore le 25 octobre 1983 : "Depuis sa création, l'U.N.E.S.C.O. a rempli sa mission. Dans les domaines prioritaires qu'elle avait retenus, les actions ont été spectaculaires, les progrès significatifs. J'entends parfois émettre des doutes, des critiques. Trop lourdes seraient les organisations internationales. Peut-être, mais puissent les sceptiques consulter votre bilan. En 38 ans, développer l'éducation, favoriser la coopération scientifique, préserver notre patrimoine, et toujours attiser la flamme de l'échange entre tous les pays du monde, qui dit mieux ? Certes, dans ce domaine, rien n'est jamais acquis et tout reste à faire. Mais les résultats sont là. Le rythme est soutenu".

Puis vint l'heure du désaccord patent entre la France et les Etats-Unis. M. Jean-Pierre Cot, membre français du Conseil exécutif de l'U.N.E.S.C.O., estimait le 29 décembre 1983, après l'annonce du préavis américain : "La France ne peut approuver l'attitude politique des Etats-Unis à l'égard de l'U.N.E.S.C.O., attitude qui conduit à un refus du non-alignement et qui exprime une volonté à la fois isolationniste et impériale, contraire au fonctionnement de la communauté internationale", avant d'ajouter : "en tout état de cause, la France soutient M. M'Bow" ("Le Monde" du 31 décembre 1983).

Avec l'aggravation de la crise et l'absence de réformes, la critique de l'attitude américaine et britannique se fit plus nuancée. M. Roland Dumas renvoyait ainsi les principaux protagonistes dos à dos. Le 16 mars 1985, il déclarait devant la Commission française pour l'U.N.E.S.C.O. : "Nous entendons maintenir avec détermination, face à la tentation des extrêmes, l'état d'esprit qui rend possible la coopération multilatérale, à l'U.N.E.S.C.O. comme dans d'autres enceintes. Les extrêmes que j'évoque, nous les connaissons bien : ils consistent à détourner les organisations internationales vers des buts ou au service d'une

propagande qui les éloignent de leur mandat et de leurs objectifs au profit des intérêts de quelques-uns, et ceux qui parfois s'y emploient ou y contribuent portent souvent une lourde responsabilité dans les crises qui s'ensuivent. Mais il ne serait pas non plus acceptable de pratiquer une sorte de chantage à l'égard des organisations internationales pour imposer son propre point de vue. Le Gouvernement français, pour sa part, n'a attendu personne pour défendre la coopération multilatérale internationale contre de tels détournements".

Paris considère cependant, à la fin de 1985, que le retrait britannique est injustifié, et M. Jean-Michel Baylet déclarait le 12 décembre dernier devant notre Haute Assemblée : "Ce retrait du Royaume-Uni intervient à un moment où la situation de l'U.N.E.S.C.O. prend une orientation encourageante et conforme aux objectifs que nos deux pays s'étaient fixés en proposant, voilà deux ans, la création d'un comité temporaire chargé de définir les réformes à apporter à l'organisation."

2 - La compréhension.

Dans le même temps, pourtant, la contestation des critiques a fait progressivement place, depuis le retrait effectif des Etats-Unis fin 1984, à une certaine compréhension des griefs occidentaux.

Le ton du Quai d'Orsay à l'égard du Directeur général de l'organisation évoluait sensiblement - l'essentiel étant désormais de sauver l'U.N.E.S.C.O. - et M. Roland Dumas précisait le 16 mars 1985 que la France "partage, pour l'essentiel, les inquiétudes de différents Etats", qu'elle appelle un plan de réformes rapide, "première des urgences et sans doute garantie indispensable pour la survie de l'organisation", et le ministre soulignait enfin l'exigence "du respect des objectifs propres de l'U.N.E.S.C.O. et un effort constant de neutralité idéologique. Ainsi sera évitée une politisation des débats qui - la crise présente, hélas, en témoigne - ne peut mener qu'à la confusion, voire à la disparition de l'organisation."

Cette démarche a conduit les pays occidentaux à s'interroger sur la stratégie réelle adoptée par la France face à la crise de l'organisation. Après avoir soutenu presque

inconditionnellement les orientations données à l'U.N.E.S.C.O. par son Directeur général, la France, à défaut de faire chorus avec les pays favorables aux thèses américaines, semblait désormais les suivre sur la plupart des sujets en discussion.

La perplexité de nos partenaires fut toutefois renforcée par des initiatives qui devaient à nouveau illustrer l'isolement de la France au sein du groupe occidental.

*
* *

C). Des initiatives contestées illustrant l'isolement de la France au sein du groupe occidental.

1 - *La décision française de verser une contribution exceptionnelle à l'U.N.E.S.C.O.* fut mal comprise de nos partenaires occidentaux. La France avait annoncé le 13 février 1985, par la voix de son ambassadeur auprès de l'organisation, sa décision d'accorder à l'U.N.E.S.C.O. une contribution exceptionnelle de 20 millions de francs destinée à l'aider à combler le déficit causé par le retrait des Etats-Unis.

Bien que la France ait, quelques semaines plus tard, précisé et nuancé sa décision en indiquant que cette somme supplémentaire ne pourrait être versée qu'après examen d'un plan d'économies et du projet final de réduction des programmes. Cette initiative, finalement mise en oeuvre quelques mois plus tard sous la forme de plusieurs versements successifs, surprit nos partenaires.

La plupart d'entre eux estimaient en effet que les difficultés budgétaires consécutives au départ américain offraient en réalité la seule chance concrète d'obtenir de l'U.N.E.S.C.O. les réformes nécessaires, et fournissaient aux démocraties, fortement minoritaires, leur seul moyen véritable de pression. Ils durent constater que le seul Etat membre à avoir accordé à l'organisation une contribution exceptionnelle du même ordre de grandeur que la France était l'Union soviétique ...

2 - *Les conditions d'élection de la France au sein du "groupe de rédaction et de négociation"* ont à nouveau souligné, lors de la Conférence générale de Sofia, à l'automne dernier, la

largeur du fossé qui s'est creusé entre la France et la plupart des pays du groupe occidental.

Candidate aux côtés de cinq autres pays occidentaux - la Suède, la R.F.A., le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Suisse - pour participer à l'organe-clé de la Conférence générale qu'est le "groupe de rédaction et de négociation", la France fut écartée par un vote secret interne au groupe occidental et ne dut son élection qu'au vote des Etats membres en séance plénière.

Par delà le fait précis, l'échec de la France au sein de son groupe démontrait une nouvelle fois ses profondes divergences avec ses traditionnels et naturels partenaires occidentaux. Accusée de "dérive tiers-mondiste" ou de défense égoïste de ses intérêts immédiats liés à la francophonie, la France se retrouvait dans une situation de "splendide isolement".

Une telle attitude n'était évidemment pas de nature à pousser la Grande-Bretagne à réviser sa décision de retrait. Celle-ci fut mise à exécution le 1er janvier 1986. Elle ne saurait écarter davantage les risques de contagion qui pourraient pousser de nombreux pays - comme le Danemark, les Pays-Bas, la Belgique, la R.F.A. et surtout le Japon - à déposer à leur tour un préavis de retrait.

Bref, si la France veut - et, semble-t-il, elle le veut et le doit - préserver l'U.N.E.S.C.O. des périls qui la menacent, il lui faut désormais conduire différemment sa politique.

*

* *

CHAPITRE II - EN GUISE DE CONCLUSION : QUELQUES PROPOSITIONS POUR SAUVER L'U.N.E.S.C.O.

A). Trois raisons d'agir vigoureusement pour la survie de l'U.N.E.S.C.O.

1 - Une organisation défectueuse mais irremplaçable.

Le retrait des Etats-Unis, suivi de celui du Royaume-Uni, a fait de l'U.N.E.S.C.O. le centre d'un débat passionné. Retenant soudain l'attention des médias, une organisation relativement discrète, souvent méconnue, est devenue le centre d'une polémique dont l'opinion n'a parfois retenu que les accusations les plus graves : une gestion inefficace et coûteuse sous l'autorité d'un Directeur général contesté ; des orientations présentées comme favorables aux intérêts soviétiques et nuisibles à la liberté de l'information. Bref, le modèle de désintéressement et d'humanisme que devrait être cette organisation destinée à favoriser la coopération culturelle universelle est devenue à tort ou à raison le symbole du gaspillage tous azimuts et de la politisation à sens unique.

L'U.N.E.S.C.O. ne doit pas être cela. Ses défauts, naturels, dont il faut bien s'accommoder en tentant de les limiter, sont ceux des organisations internationales à vocation universelle qui demeurent, à tort ou à raison, comme on a pu le dire du système démocratique, les plus mauvais acteurs du maintien de la paix ... à l'exclusion de tous les autres.

L'U.N.E.S.C.O. est en effet une enceinte unique et irremplaçable. Sa mission est d'intensifier la coopération intellectuelle entre les nations dans les domaines essentiels de l'éducation, la science et la culture. C'est le principal centre international d'élaboration des idées nouvelles. C'est sous son égide qu'ont été effectués des travaux exceptionnels pour la sauvegarde du patrimoine mondial. C'est elle encore qui a été associée aux plus vastes campagnes d'alphabétisation qui aient

été conduites : celles-ci ont ainsi concerné, de 1979 à 1983, plus de quinze millions de personnes.

L'U.N.E.S.C.O. est enfin, et avant tout, l'enceinte du dialogue entre cultures différentes. Pour ces raisons, M. Jean d'Ormesson écrivait : "l'U.N.E.S.C.O. est bourrée de défauts, insupportable, exaspérante, tout ce que l'on voudra. Je reste persuadé qu'elle est nécessaire et indispensable".

2 - Une organisation menacée.

Mais ses excès privent aujourd'hui l'U.N.E.S.C.O. à la fois de son universalité, qui en est un élément essentiel, et de près du tiers de ses ressources, donc de ses moyens d'action : l'U.N.E.S.C.O. est aujourd'hui une organisation menacée dans son existence même.

Est-elle pour autant condamnée ? La réponse à cette question dépendra de l'issue de la crise actuelle, selon qu'elle débouchera sur des réformes d'envergure qui permettront le retour des Etats-Unis et du Royaume-Uni, ou au contraire sur de nouveaux départs, qui condamneraient l'organisation actuelle. Une telle contagion de départs demeure à craindre : des pays comme le Japon, l'Allemagne fédérale, les Pays-Bas, la Belgique et la Suisse - la liste n'est pas exhaustive - ont fait publiquement savoir qu'ils remettraient en cause leur participation si les réformes souhaitées par eux n'intervenaient pas.

Les premières réponses apportées à Sofia pouvant, à bien des égards, leur paraître insuffisantes, ces pays continuent pour la plupart à s'interroger sur la poursuite de leur appartenance à une organisation dont l'Union soviétique est aujourd'hui le principal bailleur de fonds.

Trois scénarios paraissent aujourd'hui envisageables :

- dans l'hypothèse d'un départ - fût-il étendu dans le temps - des principaux Etats occidentaux, la domination de l'U.N.E.S.C.O. par l'influence soviétique constituerait inévitablement une situation porteuse, à terme, de la destruction de l'organisation ;
- dans l'hypothèse de la mise en oeuvre progressive d'aménagements de l'organisation susceptibles de retenir ses

membres actuels mais insuffisamment tangibles ou rapides pour permettre le retour immédiat des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne, la crise actuelle risquerait de se prolonger indéfiniment, créant un traumatisme indélébile au sein de l'organisation qui pourrait dès lors à tout moment se retrouver dans le cas de figure précédent ;

- enfin, troisième hypothèse, la seule qui soit véritablement favorable : l'U.N.E.S.C.O. se donne sans délai tous les moyens, administratifs, politiques et humains de véritables réformes en profondeur, et retrouve sa vocation originale et internationale permettant ainsi le retour des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne. Ce serait un nouveau départ pour l'organisation, la renaissance d'une véritable U.N.E.S.C.O. C'est vers cet objectif que doivent aujourd'hui tendre tous les efforts de la France.

3 - Une organisation contribuant activement au rayonnement de la France et de la francophonie.

La France a toujours soutenu l'U.N.E.S.C.O. Elle y a des intérêts spécifiques à défendre. Elle y dispose d'une position privilégiée qui lui confère un rôle essentiel dans le dénouement de la crise actuelle.

Si tous les chefs d'Etat français - le Général de Gaulle en premier - ont affirmé le soutien de la France à l'U.N.E.S.C.O., ce n'est pas seulement en raison de la présence à Paris du siège de l'organisation, même s'il s'agit de la seule organisation universelle que nous accueillons. Cette raison, qui n'eût pas été suffisante - même s'il n'est pas inintéressant de rappeler que 60 % des dépenses de l'U.N.E.S.C.O. sont effectuées en France - n'était pas nécessaire. Deux autres motivations sont en effet, décisives pour justifier l'attachement de Paris à l'organisation de la place de Fontenoy.

C'est d'abord la profonde adhésion de la France aux missions originelles assignées par ses fondateurs à l'U.N.E.S.C.O. : l'U.N.E.S.C.O. répond à notre conception de la culture et à un humanisme qui fait écho à nos traditions les plus authentiques. Elle constitue ainsi un relais important du rayonnement de la France dans le monde sur le plan culturel, scientifique et intellectuel.

L'U.N.E.S.C.O. contribue aussi au rayonnement de la langue française. Notre langue y bénéficie encore - même si c'est de plus en plus difficile - d'une place relativement privilégiée.

L'U.N.E.S.C.O. réserve une large place à la pensée d'expression française. Les représentants français y veillent à préserver l'utilisation du français comme langue officielle et langue d'usage courant. Ils sont activement aidés dans cette tâche par nos partenaires francophones qui sont, autant que nous-mêmes, attachés à ce mode d'expression privilégié de la pensée.

Toutes ces raisons justifient amplement le soutien vigilant et l'appui constant, mais réaliste, que Paris doit apporter à l'U.N.E.S.C.O. pour l'aider à faire face à ses difficultés et à remédier à son dysfonctionnement actuel. Une action efficace en ce sens paraît toutefois impliquer la réunion de plusieurs préalables.

*

* *

B). Deux préalables à une action de sauvegarde efficace.

1 - Tout faire pour permettre à l'U.N.E.S.C.O. de recouvrer son universalité.

Il faut d'abord préciser clairement l'objectif. La première orientation de ceux qui veulent sauver l'U.N.E.S.C.O. est de permettre à l'organisation de recouvrer son universalité. L'U.N.E.S.C.O. n'est pas un club culturel à dominante occidentale. Mais elle ne doit pas davantage basculer dans un autre camp. Sa force, sa grandeur et sa valeur sont étroitement liées à sa capacité de rassembler les représentants de toutes les cultures de l'univers.

Cette orientation fondamentale emporte deux conséquences directes.

- La première est de ne pas désertier l'arène ; quel que soit le bien-fondé des critiques formulées à l'encontre de l'U.N.E.S.C.O., la pérennité de l'organisation et les réformes qu'elle suppose exigent la présence en son sein de toutes les forces susceptibles de contribuer à son redressement. A cet égard, la politique de la chaise vide n'est pas - ou n'est plus - de mise. C'est de l'intérieur

que ceux qui veulent une réelle mutation de l'organisation pourront faire le mieux entendre leur voix, sous peine d'en faire en effet le champ clos des thèses tiers-mondistes ou pro-soviétiques.

- La seconde conséquence est d'avoir comme objectif prioritaire le retour place de Fontenoy des pays qui s'en sont éloignés : les États-Unis, le Royaume-Uni -et, pour des raisons plus conjoncturelles, Singapour. Ces pays ne regagneront pas l'U.N.E.S.C.O. sans une situation nouvelle. Cela implique la réalisation des réformes que ces pays, États-Unis en tête, ont contribué à proposer.

Toutes les voix devraient être unanimes, au sein de l'U.N.E.S.C.O. d'aujourd'hui, pour reconnaître cette absolue nécessité de réformes. C'est à la volonté politique de les mettre rapidement en route que l'on détermine désormais, par delà les déclarations de principe, quels sont les véritables soutiens de l'organisation.

2 - La clarification de la position française.

Le second préalable à la réussite de l'action de sauvegarde entreprise au sein de l'U.N.E.S.C.O. est constitué, à nos yeux, par une clarification indispensable de la position française.

En raison de notre position privilégiée au sein de l'organisation, un rôle de "bons offices" est attendu de la France par de nombreux pays francophones et latins qui, à l'image de la Tunisie, souhaitent voir s'établir, par l'intermédiaire de Paris, une concertation qui est sans doute seule de nature à dénouer la crise actuelle. S'appuyant sur le soutien de quelques-uns de nos amis africains francophones, tels que le Sénégal et la Côte d'Ivoire, une initiative cohérente et volontaire de la France aurait, à n'en pas douter, les meilleures chances de succès.

Mais pour avoir quelques chances d'y parvenir la France doit aussi être solidaire de l'ensemble des pays occidentaux. Il faut donc lever toutes les ambiguïtés accumulées au fil des mois.

- Cette clarification suppose la rupture de l'isolement de la France au sein du groupe occidental, rupture que les représentants français n'ont pas su éviter durant les deux

dernières années. Tout en évitant les positions excessives, la France doit pouvoir se présenter désormais comme le porte-parole, raisonnable, mais ferme et déterminé, des thèses occidentales au sein des organes directeurs de l'U.N.E.S.C.O., notamment le Conseil exécutif, afin de faire aboutir les mesures indispensables.

- Cette clarification impose aussi - c'est l'évidence - de mettre un terme, sinon aux divergences, du moins au fâcheux décalage qui est parfois apparu dans la période récente - notamment à l'occasion de la Conférence générale de Sofia - entre les positions officielles du Gouvernement de la République et celles prises par la représentation française auprès de l'U.N.E.S.C.O.

*

**

C) Trois orientations pour s'attaquer aux racines du mal.

1 - Donner une priorité élevée aux missions de base de l'organisation.

Face au grief majeur de politisation systématique de l'U.N.E.S.C.O., il convient d'abord sans doute de dissiper la confusion entre "politique" et "politisation". Par sa finalité, sa structure et son objet, l'U.N.E.S.C.O. est politique. Mais toute autre est l'utilisation de l'organisation à des fins de propagande qui aboutissent au dévoiement de l'institution.

Confrontée à cette politisation inacceptable, qui prolonge à l'U.N.E.S.C.O. les débats de l'O.N.U., l'organisation doit réduire et éventuellement supprimer les activités les plus propices à ces excès verbaux sans prise sur le réel, tels que les droits des peuples ou le désarmement, qui disposent déjà d'autres enceintes universelles mieux appropriées au débordage lyrique et au dévergondage idéologique.

Il ne s'agit pas pour autant de transformer l'U.N.E.S.C.O. en une agence de coopération culturelle et d'assistance technique, à caractère strictement opérationnel.

Elle perdrait en effet, dans une telle évolution, sa vocation d'organisation intellectuelle mondiale.

Mais il est essentiel d'accorder conformément à l'Acte constitutif, une plus haute priorité aux missions fondamentales de l'organisation que sont l'éducation, la science, la culture, voire la communication. La quasi-totalité des ressources de l'organisation doivent leur être impérativement consacrées. L'U.N.E.S.C.O. gagnerait beaucoup à voir ses objectifs précisés autour de quelques orientations claires qui la mettraient à l'abri de sa dispersion actuelle et emporteraient à n'en pas douter l'appui de tous, telles que : la préservation du patrimoine culturel mondial ; l'action dans le domaine de l'alphabétisation ; les problèmes de l'eau dans le monde ; et des actions, dépourvues toutefois des excès normatifs actuels, en matière de moyens d'information.

Telle est sans doute la condition première sans laquelle l'organisation ne retrouvera ni la sérénité nécessaire à son bon fonctionnement, ni l'universalité qui est inscrite dans sa mission même.

2 - Revenir à une gestion administrative et financière rigoureuse et contrôlée.

Confrontée au second reproche capital qui lui est fait - sa gestion présumée "extravagante" -, l'U.N.E.S.C.O. doit à l'avenir pouvoir se prévaloir d'une gestion administrative rigoureuse. Elle doit aussi adopter durablement - et pas seulement parce qu'elle y est présentement contrainte par les déflections américaine et britannique - de sévères mesures d'austérité financière.

- Sur le plan strictement administratif, trois orientations paraissent indispensables :

- une décentralisation approfondie est nécessaire pour assurer un transfert significatif de ressources et de fonctions hors du siège et accroître la part des activités opérationnelles, sur le terrain ;

- le renforcement de la responsabilité effective du secrétariat et du Directeur général devant les organes directeurs, particulièrement le Conseil exécutif, est tout aussi souhaitable ; la mise en place d'un tel système de contrôle, dont la crise actuelle a démontré la nécessité pour le bon fonctionnement de

l'institution, doit s'accompagner d'une amélioration de l'articulation entre les différentes branches de l'organisation et les délégués permanents des Etats membres ;

- enfin, la suspension totale et immédiate du recrutement qui s'impose pourrait être à terme accompagnée d'un réexamen de la mise en oeuvre des normes existantes en la matière.

- Dans le domaine budgétaire, des progrès sensibles ont été effectués, lors de la Conférence générale de Sofia, la pression des faits ayant imposé l'établissement du budget 1986-1987 sur la base d'une croissance réelle nulle.

L'effort entrepris doit être poursuivi et approfondi - quelle que soit d'ailleurs l'issue de la crise actuelle - sur la voie d'une austérité accrue. Conformément aux décisions qui devront être prises en matière de programmes et d'orientation des activités de l'organisation, ces mesures devront comprendre, non seulement une compression des dépenses administratives, mais encore une réduction des programmes ne faisant pas l'objet d'une haute priorité. La diminution des dépenses improductives et de la dispersion des ressources devrait en résulter.

Il ne devrait toutefois pas en découler une réduction sensible du rôle de l'U.N.E.S.C.O., tant il est vrai, comme le relevait M. Alexander King, Président du Club de Rome, que "le budget de l'organisation est et doit rester ridiculement faible par rapport aux objectifs. L'U.N.E.S.C.O. ne peut agir que par excitation et par amplification des mouvements opérés par d'autres qu'elle-même".

3 - Eliminer ou réduire les programmes contestés.

L'organisation doit enfin prendre à bras le corps le problème de ses programmes, objets de la troisième série de critiques principales qui lui ont été adressées.

S'inscrivant dans la ligne des mesures à prendre pour corriger l'excessive politisation de l'organisation et ses orientations systématiquement anti-occidentales, il va de soi que l'U.N.E.S.C.O. devra reconsidérer en premier lieu les programmes qui ont été à l'origine des controverses actuelles : droits de l'homme et droits des peuples, paix et désarmement, et naturellement "nouvel ordre mondial de l'information et de la communication".

Selon les cas, ces activités devront être corrigées, réduites ou purement et simplement abandonnées. Dans cette optique, le Plan à moyen terme de l'organisation pourrait être avantageusement revu, en privilégiant les actions et les réalisations concrètes au profit des pays en voie de développement et en diminuant l'ampleur des études théoriques.

Enfin, pour l'avenir, le troisième Plan de l'U.N.E.S.C.O. devait être élaboré dans le cadre d'une consultation plus large et plus approfondie des Etats membres.

*

**

Conclusion :

Deux raisons d'espérer en un avenir plus serein pour l'U.N.E.S.C.O. si une action vigoureuse de réformes est entreprise sans délai.

Arrivé au terme de cet examen, dominé par l'analyse de la plus grave crise qu'ait connue la Place de Fontenoy depuis que le Général de Gaulle y a installé l'U.N.E.S.C.O. en 1958, l'ampleur de la tâche à accomplir pour rétablir une situation gravement compromise pourrait inciter au pessimisme.

Deux raisons d'espérer au moins permettent toutefois de combattre ce mauvais conseiller :

1 - La première réside dans *les chances raisonnables qu'il y a de voir les Etats-Unis, et la Grande-Bretagne, retrouver leur place au sein de l'organisation.*

Il y a, pour conforter cet espoir, le souvenir du précédent de l'Organisation internationale du travail (O.I.T.), dont les Etats-Unis s'étaient également retirés en 1975, avant d'y reprendre leur place quelques années plus tard. Même si la situation était très différente, elle démontre qu'un départ de cette nature n'est pas nécessairement sans retour.

Il y a aussi les voix qui se font entendre aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne en ce sens. Ainsi, aux Etats-Unis, la décision de retrait n'a été appuyée par aucune des 83 ambassades et consulats américains consultés ni par les 13 agences fédérales sollicitées. La décision n'a été prise que difficilement. Il n'est pas dit que le poids de la balance ne puisse pencher prochainement en sens inverse, peut-être dès 1987 si l'U.N.E.S.C.O. est capable d'apporter d'ici là la preuve de sa volonté concrète de remédier aux griefs qui ont été formulés à son encontre.

2 - Si tel devait être le cas, c'est la seconde raison de croire en l'avenir, les troubles connus par l'U.N.E.S.C.O. pourraient avoir été *une saine leçon* dont les enseignements

seraient salutaires, non seulement pour elle-même, mais aussi pour les nombreuses organisations internationales qui, dans la mouvance des Nations-Unies, sont souvent minées par les mêmes maux.

L'U.N.E.S.C.O. doit recouvrer son universalité. Si elle est aujourd'hui à la croisée des chemins, elle peut aussi, demain, servir de modèle. Alors pourra-t-on rappeler qu'"unesco" signifie en latin "je m'unis" ...

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

M. Jacques Chaumont a présenté le présent document d'information devant la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées au cours de sa séance du mercredi 14 mai 1986.

A l'issue de son exposé, un échange de vues approfondi s'est déroulé entre les commissaires.

Le Président Genton, après avoir rappelé que plusieurs membres de la Haute Assemblée s'étaient vivement inquiétés de la situation qui prévaut aujourd'hui à l'U.N.E.S.C.O., a estimé que la France ne pouvait échapper aux responsabilités particulières, d'ordre intellectuel, moral et politique, qui lui incombent au regard d'une organisation dont le siège est de surcroît fixé à Paris. Il a considéré que son action devait s'inscrire dans la ligne des propos tenus par M. R'and Dumas le 16 mars 1985, aux termes desquels la France partage l'essentiel des inquiétudes de différents Etats et appelle de ses vœux des réformes rapides, indispensables pour la survie de l'organisation.

M. Gérard Gaud, après avoir souligné la dualité fondamentale d'une organisation d'Etats dont les représentations sont nécessairement politiques, a estimé qu'un éventuel retour des Etats-Unis supposait vraisemblablement des mesures draconiennes mais qu'il serait dérisoire de réduire l'U.N.E.S.C.O. à des actions strictement "territoriales", excluant tout débat culturel.

M. Noël Berrrier, approuvant le constat et l'analyse développés par M. Jacques Chaumont, a également jugé souhaitable une clarification de la position française et souligné que certaines prises de position de l'actuel directeur général de l'U.N.E.S.C.O. n'avaient pas été étrangères aux décisions de retrait des Etats-Unis et du Royaume-Uni.

M. Albert Voilquin a pour sa part estimé proprement inacceptables certains aspects de la gestion actuelle de l'organisation et considéré que, dans l'action qui devait être entreprise, la France devait clairement faire savoir dans quel camp elle se trouve.

L'ensemble des intervenants, approuvés par M. Paul Robert, ont souhaité que le Gouvernement puisse préciser sa position sur les difficultés actuelles de l'U.N.E.S.C..O. et sur les mesures de nature à y remédier.

Répondant aux intervenants, M. Jacques Chaumont a indiqué que le présent document d'information avait précisément pour objet d'y contribuer. Il a toutefois souligné que le retour des Etats-Unis et du Royaume-Uni ne devait pas être considéré comme inaccessible et qu'un fort courant allait, aux Etats-Unis mêmes, en ce sens; une telle éventualité suppose toutefois une restauration de la confiance dans la direction générale de l'organisation, laquelle passe - a-t-il estimé - par des actions entreprises au niveau des Gouvernements des Etats membres.

Sur la proposition de son président, la commission a autorisé la publication de l'étude de M. Jacques Chaumont sous la forme d'un rapport d'information.