



## Conférence générale

35<sup>e</sup> session, Paris 2009

# 35 C

United Nations  
Educational, Scientific and  
Cultural Organization

Organisation  
des Nations Unies  
pour l'éducation,  
la science et la culture

Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura

Организация  
Объединенных Наций по  
вопросам образования,  
науки и культуры

منظمة الأمم المتحدة  
للتربية والعلم والثقافة

联合国教育、  
科学及文化组织

Point 1.6 de l'ordre du jour provisoire

35 C/43

1<sup>er</sup> septembre 2009

Original anglais

### ORGANISATION DES TRAVAUX DE LA SESSION ET RAPPORT DU PRÉSIDENT DE LA 34<sup>e</sup> SESSION DE LA CONFÉRENCE GÉNÉRALE

#### PRÉSENTATION

**Source** : Résolution 34 C/83.

**Antécédents** : Le présent document complète le document C/2 habituel détaillant l'ensemble des aspects organisationnels de la session tels que recommandés par le Directeur général et le Conseil exécutif.

**Objet** : Suite à la demande formulée par la Conférence générale à la fin de sa 34<sup>e</sup> session, le Président de la Conférence s'est efforcé, à travers un processus de consultation élargi, d'étudier l'organisation de ses sessions en vue de faire des recommandations visant à améliorer sa structure et ses méthodes de travail et à renforcer son rôle d'organe de décision suprême chargé de déterminer les politiques et les principaux axes de travail de l'Organisation. Son rapport a été finalisé suffisamment tôt pour que les recommandations qu'il contient soient prises en considération par le Conseil exécutif (180 EX/INF.3) lorsqu'il a commencé, à sa 180<sup>e</sup> session (octobre 2008), à assumer ses responsabilités relatives à l'organisation de la Conférence.

Dans le présent document est reproduit le rapport tel qu'il figure dans le document 180 EX/INF.3, sans les annexes, complété par un résumé des faits survenus depuis octobre 2008 et un projet de résolution.

**Décision requise** : Paragraphe 4.

1. Ce rapport, destiné à l'examen de la Conférence générale, a été finalisé suffisamment tôt par le Président de la 34<sup>e</sup> session pour que les recommandations qu'il contient puissent être prises en considération, dans la mesure du possible, par le Directeur général et le Conseil exécutif, dans le cadre de leurs responsabilités respectives concernant l'organisation de la session.

2. À sa 180<sup>e</sup> session, le Conseil exécutif a adopté une décision par laquelle, entre autres, il « Invite le Directeur général à prendre le rapport en considération et à envisager d'en incorporer les éléments suivants qui pourraient être mis à profit lors de l'élaboration du projet de plan pour l'organisation des travaux de la 35<sup>e</sup> session de la Conférence générale, qui sera présenté à la 181<sup>e</sup> session du Conseil exécutif (...) ». Les propositions détaillées du Directeur général, soumises au Conseil exécutif à sa 181<sup>e</sup> session, se sont inspirées des recommandations du Président et des orientations du Conseil exécutif et ont été acceptées après certains ajustements (décision 181 EX/32), servant ainsi de base au document 35 C/2 également examiné au titre de ce point de l'ordre du jour.

3. Si de nombreuses recommandations du Rapport constituaient avant tout des suggestions pratiques relevant des responsabilités du Directeur général et ont pu être prises en compte avant même la session, ce qui a permis de ne pas en retarder l'application, d'autres recommandations nécessitent un examen en bonne et due forme par la Conférence elle-même avant que toute action puisse être entreprise.

4. La Conférence souhaitera peut-être adopter à l'issue de ses débats sur cette question une résolution conçue comme suit :

La Conférence générale,

Ayant examiné le document 35 C/43,

Félicite le Président de la 34<sup>e</sup> session pour son analyse approfondie et les recommandations équilibrées qu'il a présentées à la suite de larges consultations avec les États membres ;

Constata avec satisfaction que le Directeur général comme le Conseil exécutif ont d'ores et déjà pris en considération la plupart des recommandations pratiques du Rapport pour la préparation de la session actuelle ;

Approuve ses conclusions et recommandations.

**ANNEXE**

**ORGANISATION DE LA CONFÉRENCE GÉNÉRALE  
RAPPORT DU PRÉSIDENT DE LA 34<sup>e</sup> SESSION**

## TABLE DES MATIÈRES

	Page
1. AVANT-PROPOS .....	1
2. RÉSUMÉ - FAIRE BOUGER LES LIGNES .....	4
3. 60 ANS D'ÉVOLUTION : UN SOUCI CONSTANT, LA GOUVERNANCE .....	6
Introduction .....	6
3.1 Contexte historique jusqu'à 1995 .....	6
3.2 La réforme des méthodes de travail depuis 1995 .....	12
3.3 Questions de gouvernance .....	16
4. CONSIDÉRATIONS CONCERNANT LA STRUCTURE, LES MÉTHODES DE TRAVAIL ET L'ORGANISATION DE LA 35 <sup>e</sup> SESSION DE LA CONFÉRENCE GÉNÉRALE .....	20
Introduction .....	20
4.1 Structure de la Conférence générale .....	20
(a) Commissions .....	20
(b) Réunion interdisciplinaire .....	21
(c) Organes subsidiaires ad hoc .....	21
4.2 Débat de politique générale .....	22
4.3 Forum ministériel plénier et tables rondes .....	23
(a) Forum ministériel plénier .....	23
(b) Tables rondes ministérielles .....	23
(c) Considérations d'ordre général concernant le Forum ministériel plénier et les tables rondes .....	24
4.4 Élections .....	24
4.5 Manifestations parallèles .....	25
(a) Forum des jeunes .....	25
(b) Forum de la société civile .....	25
(c) Assemblée générale des États parties à la Convention du patrimoine mondial .....	26
(d) Exposition(s) et thème mobilisateur .....	26
4.6 Autres aspects liés à l'organisation et au déroulement de la Conférence .....	26
4.7 Visibilité des travaux de la Conférence .....	27
Introduction .....	27
(a) Observations concernant la visibilité de la Conférence générale .....	27
(b) Recommandations spécifiques .....	28

**Note :**

Le présent document reproduit le Rapport tel qu'il figure dans le document 180 EX/INF.3, sans les annexes. Ces annexes, contenant les rapports individuels relatifs aux différentes questions abordées dans le Rapport, peuvent être consultées dans le document 180 EX/INF.3.

## 1. AVANT-PROPOS

« Soixante ans après son adoption, l'Acte constitutif de l'UNESCO conserve toute sa pertinence. » Tels sont les premiers mots de la Stratégie à moyen terme pour 2008-2013, adoptée à l'unanimité par la Conférence générale à sa 34<sup>e</sup> session - que j'avais l'honneur de présider. Ces mots traduisent l'engagement des États membres à l'égard de l'Organisation et leur conviction quant à l'importance de sa mission. Cependant, le monde a considérablement changé depuis l'adoption de l'Acte constitutif, il y a plus de soixante ans, et l'Organisation a régulièrement dû s'adapter à l'évolution de l'environnement global pour s'acquitter de son mandat.

Aussi les États membres de l'UNESCO ont-ils, par l'intermédiaire des deux organes directeurs de l'Organisation - la Conférence générale et le Conseil exécutif -, constamment passé en revue le mode de gestion et le fonctionnement de l'institution et apporté les ajustements nécessaires tout au long de ses soixante-deux ans d'histoire. La Conférence générale s'est toujours efforcée, au fil des ans, d'adapter ses méthodes de travail afin d'améliorer son efficacité, tout en préservant les conditions nécessaires à l'accomplissement de sa mission en tant qu'organe de décision suprême de l'Organisation. Elle a souvent - en particulier ces dix dernières années - confié à son Président des tâches visant à améliorer son fonctionnement.

Dans ce contexte, à la demande de plusieurs États membres, j'ai convoqué une réunion additionnelle du Bureau de la Conférence générale vers la fin de la 34<sup>e</sup> session (le 31 octobre 2007) en vue de dresser un bilan des points forts et des faiblesses de l'organisation des travaux de la session, dans la perspective des préparatifs de la 35<sup>e</sup> session. Lors de cette réunion intéressante et utile, les membres du Bureau de la Conférence m'ont unanimement encouragé à mettre en place un groupe de travail informel chargé de formuler des recommandations visant à améliorer certains aspects de l'organisation des travaux de la Conférence générale. J'y ai consenti car j'ai eu le sentiment, d'après les observations formulées par les États membres, qu'une opportunité s'offrait à nous pour réaliser quelques changements constructifs et avisés.

Aussi ai-je mis en place, immédiatement après la clôture de la session et en consultation avec les différents groupes électoraux et régionaux, un groupe de travail informel composé de délégués permanents auprès de l'UNESCO éminents et expérimentés (la composition de ce groupe est indiquée à l'annexe I).

Le groupe de travail informel s'est réuni à cinq reprises entre novembre 2007 et mai 2008. À sa première réunion, le groupe a adopté son mandat et ses méthodes de travail et, sur la base des observations formulées lors de la réunion susmentionnée du Bureau de la Conférence, a défini les principales questions à examiner. Le groupe a décidé que toute réflexion devait être menée en tenant compte des efforts de réforme passés et, en particulier, de la mise en œuvre des résolutions 29 C/87 et 33 C/92, respectivement fondées sur les recommandations formulées par les groupes de travail dirigés par mes prédécesseurs, le regretté Torben Krogh et M. Michael Omolewa, sans oublier le travail approfondi et pertinent de mon prédécesseur direct, M. Musa bin Jaffar bin Hassan. En conséquence, il a été décidé que l'état de mise en œuvre des recommandations antérieures et les obstacles et perspectives y relatifs devaient être l'un des principaux thèmes à analyser<sup>1</sup>.

Les quatre autres grands domaines sur lesquels le groupe a décidé de se pencher sont : (i) Débat de politique générale : réforme visant à améliorer le dialogue et les occasions d'échanges entre les ministres et les responsables des politiques ; tables rondes ministérielles (dates, lieux et

---

<sup>1</sup> Ce faisant, le groupe m'a également aidé à m'acquitter des responsabilités qui m'incombent aux termes de la résolution 34 C/88, dans laquelle la Conférence générale priait son Président, ainsi que le Conseil exécutif et le Directeur général, *d'évaluer l'impact des recommandations appliquées à ce jour et de poursuivre la mise en œuvre des autres recommandations de la résolution 33 C/92, afin de lui présenter, à sa 35<sup>e</sup> session, un rapport de synthèse sur la mise en œuvre des recommandations*. Le rapport qui a ainsi été établi est soumis à la Conférence générale dans un document distinct (référence non disponible au moment où nous écrivons ces lignes).

participation, visibilité) ; (ii) Répartition des tâches entre la Conférence générale et le Conseil exécutif concernant l'élaboration et la teneur des sessions de la Conférence générale ; (iii) Calendrier de la Conférence générale ; élaboration du calendrier des réunions des organes subsidiaires (commissions et comités) et des autres structures ad hoc (réunions interdisciplinaires, réunions conjointes des commissions, etc.) ; articulation entre les réunions officielles, les événements organisés en marge ou les événements se déroulant pendant la session (Assemblée générale des États parties à la Convention du patrimoine mondial de 1972) ; et (iv) Visibilité de l'Organisation grâce à la Conférence générale ; rôle des États membres.

À la suite d'un premier échange de vues et de nombreuses discussions au cours des deux premières réunions, il a été décidé de confier à un certain nombre de membres la mission de présenter un rapport sur chacun de ces domaines. Ces rapports contiennent une analyse approfondie de chaque thème par leurs auteurs respectifs et ont été dûment examinés et débattus par le groupe à ses quatrième et cinquième réunions. Leurs versions finales, reproduites dans les annexes II à VI du présent document, intègrent les principales orientations des débats tenus par le groupe, ainsi que les différentes observations écrites reçues, et reflètent donc le consensus auquel sont parvenus les nombreux représentants d'États membres expérimentés, originaires de toutes les régions du monde, sur un certain nombre de questions importantes.

Je me dois de rendre hommage à l'engagement des membres du groupe de travail informel et à la qualité de leurs contributions et j'adresse à chacun d'entre eux mes remerciements chaleureux pour leur soutien constant et leur volonté de collaboration. Je félicite et remercie particulièrement les différents rapporteurs, qui n'ont épargné aucun effort pour produire, dans un temps très court, des rapports de qualité, dont s'inspire largement le présent document. En effet, si le texte lui-même reflète, de manière générale, mon point de vue - et découle de la responsabilité qui m'incombe, en tant que Président, de faire rapport à la Conférence générale, à sa demande -, il est en fait le fruit d'un travail collectif fondé sur de larges consultations et la recherche du consensus, conformément à la tradition de notre Organisation.

Je saisis, par ailleurs, cette occasion pour remercier le Directeur général pour le soutien et les contributions qu'il a apportés en permanence aux travaux du groupe, à la fois personnellement et par l'intermédiaire de ses représentants, au premier rang desquels le Directeur général adjoint.

L'un des thèmes examinés par le groupe, auquel je prête un intérêt particulier, est celui de la visibilité de l'Organisation tout au long de son principal événement, la Conférence générale. Ainsi que l'a rappelé l'un des éminents vice-présidents de la 34<sup>e</sup> session lors de la réunion susmentionnée du Bureau de la Conférence, aucune autre institution spécialisée n'est capable, comme le fait l'UNESCO à chaque session de la Conférence générale, de rassembler un nombre aussi impressionnant de chefs d'État, ministres, hauts responsables et personnalités de toutes les régions du monde. Il convient donc d'envisager des améliorations afin de mettre à profit un rassemblement aussi impressionnant, dans l'intérêt de l'Organisation et de sa mission. La visibilité est incontestablement une question essentielle pour la pérennité de toute organisation, et cela vaut tout particulièrement pour l'UNESCO, en raison de ses fonctions de laboratoire d'idées, de centre d'échange d'information et de catalyseur de la coopération intellectuelle internationale. En conséquence, il est de l'intérêt et du devoir de tous les États membres de contribuer - individuellement et collectivement - à son renforcement, par les moyens et outils appropriés. J'espère vivement que, outre l'analyse de cette question et les recommandations y afférentes, les idées-force du présent document seront appréciées à leur juste valeur et dûment prises en considération.

Quand la Conférence générale examinera le présent rapport, plusieurs de ses recommandations pourraient, je le pense, avoir déjà été prises en compte par le Directeur général et le Conseil exécutif, dans le cadre de leurs responsabilités respectives, pour la préparation de la 35<sup>e</sup> session de la Conférence générale, et structureront donc la session si la Conférence en décide ainsi. J'espère sincèrement que tous les États membres accueilleront avec satisfaction les efforts déployés pour faciliter la gestion des travaux de la Conférence et les rendre plus intéressants et

pertinents, tout en gardant toujours à l'esprit que son objectif premier et fondamental est de déterminer les politiques et les axes de travail de notre Organisation.

Georges Anastassopoulos  
Président de la 34<sup>e</sup> session de la Conférence générale

## 2. RÉSUMÉ - FAIRE BOUGER LES LIGNES

*Altiori petamus<sup>2</sup>*

1. Le présent rapport est né d'une prise de conscience collective parmi les États membres des problèmes rencontrés à la 34<sup>e</sup> session de la Conférence générale, doublée d'une ferme volonté de travailler à des changements éminemment nécessaires, de la constatation que bien des difficultés découlaient des incohérences observées chez les États membres eux-mêmes, et enfin de la sincère résolution de rehausser la crédibilité de l'Organisation dans son ensemble en organisant avec plus d'efficacité et d'efficience les travaux de la réunion phare de la communauté de l'UNESCO.
2. Ainsi qu'il ressortira clairement de l'analyse détaillée et approfondie qui figure dans les dernières parties de ce rapport, ainsi que des différents rapports qui y sont annexés, la Conférence générale de l'UNESCO exerce un attrait considérable et dispose par conséquent d'un énorme potentiel à exploiter pour offrir au public, aux gouvernements, à la société civile et aussi bien aux médias un tableau de ce qui fait la valeur de l'Organisation, ses idéaux et ses axes d'action.
3. Sans aller jusqu'à vouloir révolutionner les éléments fondamentaux de l'UNESCO - son Acte constitutif solide et un équilibre institutionnel auquel il n'y a pas particulièrement lieu de toucher -, il est possible de faire un certain nombre de suggestions pratiques propres à améliorer le fonctionnement de la Conférence. C'est à cela que vise ce rapport.
4. Mais le rôle et le fonctionnement de la Conférence ne peuvent être isolés de ceux des deux autres organes constitutionnels. Tous trois entrent en interaction à travers ce que depuis des années l'on dénomme « les relations entre les trois organes », et toute tentative d'amélioration du fonctionnement de la Conférence générale nécessite en particulier l'initiative correspondante au niveau du Conseil exécutif.
5. Comme il est indiqué en détail dans la première partie du rapport, la gouvernance et les méthodes de travail de l'UNESCO ont souvent été reconsidérées par ses organes directeurs, dès 1950, puis - d'une manière régulière et cohérente - depuis 1995. En effet, c'est de cette année-là que date la mise en place effective de l'amendement constitutionnel de 1991 concernant la composition du Conseil exécutif et depuis lors, les deux organes constitutionnels ont régulièrement examiné un point de leurs ordres du jour respectifs intitulé « les relations entre les trois organes ». Cela dit, les implications de cet amendement constitutionnel n'ont pas été suffisamment analysées à ce jour. Entre autres raisons parce qu'il offre un examen global minutieux de ce changement majeur et de ses conséquences - ainsi que des recommandations correspondantes visant à y adapter les méthodes de travail des organes directeurs - on peut considérer que le présent rapport « fait bouger les lignes ».
6. De l'avis général, il faut que la Conférence joue plus à fond son rôle d'organe suprême de l'Organisation, et ses décisions de politique générale devraient rester dans les hautes sphères. Cela dit, elle ne pourra pleinement tenir ce rôle d'organe suprême de décision que si le Conseil joue de son côté un rôle plus actif, plus étendu et plus efficace pour la décharger des questions qui ne sont pas spécifiquement liées à « l'orientation et la ligne de conduite générale de l'Organisation ». Certaines suggestions formulées ici pourraient sembler tendre à une diminution du pouvoir de la Conférence, mais en réalité - compte tenu de la situation depuis l'amendement de 1991 - elles visent à renforcer son rôle et celui des représentants de haut niveau qui participent à ses travaux.
7. La présence et l'active participation des ministres à ses délibérations sont donc d'une importance cruciale. Si ceux-ci y apportent une contribution significative et se voient offrir

---

<sup>2</sup> Visons toujours plus haut.

l'occasion d'avoir des échanges et un dialogue, l'Organisation en tirera profit, tout comme eux. Tel est le but recherché avec la proposition de réexamen du traditionnel débat de politique générale.

8. Le débat proposé se composerait ainsi de deux éléments : les déclarations de politique nationale (sous la forme traditionnelle du débat de politique générale, mais avec un temps de parole abrégé et donc une durée totale inférieure) et un Forum ministériel parallèle (trois séances d'une demi-journée), destiné à ménager de réelles possibilités d'échange entre les ministres.

9. En vue de renforcer le rôle joué par les chefs de délégation, cette première semaine « ministérielle » serait marquée par quelques manifestations parallèles (en dehors des visites officielles des chefs d'État ou de gouvernement) et la mise en place d'un certain nombre de moyens de tirer le meilleur parti de leur présence : réunions de groupes régionaux, possibilités de rencontres avec la presse et les médias, salles pour les entretiens bilatéraux et autres. En outre, cette première semaine serait également rehaussée par une cérémonie d'ouverture de haut niveau et des procédures plus solennelles comme il sied à la dignité d'une assemblée ministérielle, dans le cadre de la Salle I aménagée dans ce souci.

10. Outre le Forum ministériel (consacré aux questions de politique générale ayant un caractère transdisciplinaire), une table ronde ministérielle « en commission » (peut-être sur l'éducation) aura lieu la première semaine, comme à présent. Une seconde table ronde, « sectorielle », pourrait être organisée au cours de la deuxième semaine, suivie de la commission de programme correspondante.

11. En dehors des mises au point nécessaires pour incorporer les changements mentionnés ci-dessus (et qui touchent notamment les débats ministériels) de la manière la plus rationnelle, la structure de la Conférence générale elle-même ne semble pas nécessiter de modifications majeures et devrait rester telle qu'elle est, moyennant les quelques légers ajustements proposés dans ce rapport.

12. Les organes subsidiaires de la Conférence générale resteraient les mêmes qu'à la 34<sup>e</sup> session : les quatre comités et le Bureau prévus dans le Règlement intérieur et sept commissions. Un groupe de rédaction ad hoc pourrait en outre être créé par le Bureau de la Conférence sur demande en cas de besoin, pour les questions difficiles à traiter. Le rapport contient d'ailleurs un certain nombre de recommandations destinées à faciliter l'activité des commissions, notamment sur la façon dont elles sont dirigées et sur les fonctions de président et de rapporteur.

13. Outre ce qui précède, il a été proposé qu'une réunion interdisciplinaire soit organisée en 2009 comme à la dernière session. Malgré l'échec de celle de 2007, dû à une préparation insuffisante et au fait que rien n'avait été prévu pour la doter d'un véritable pouvoir de décision, il est apparu que les débats prospectifs, découlant des orientations données par les ministres, pourraient être développés dans une optique interdisciplinaire. C'est tout spécialement le cas des débats sur les futurs C/5 et C/4 (ou son adaptation dans le cadre d'une stratégie ajustable), qui sont de la plus haute importance pour renforcer le rôle d'organe suprême d'orientation de l'action qui est celui de la Conférence. Son efficacité dans la décision serait garantie par l'élaboration d'un projet de résolution donnant des directives pour la préparation du futur programme, mettant ainsi en valeur le rôle de la Conférence à l'origine du cycle de programmation. Par surcroît, une structure interdisciplinaire serait l'organe le plus approprié pour examiner les projets de résolution portant sur plusieurs parties du Programme et budget (et donc attribués pour examen à deux ou plusieurs commissions, d'où un risque de confusion et des problèmes de calendrier gênants pour la cohérence des décisions), qui sont l'une des difficultés auxquelles la Conférence s'est heurtée à sa 34<sup>e</sup> session. Tout en notant que les aménagements pris pour améliorer le débat de politique générale au niveau ministériel traitent déjà en partie ce problème, puisqu'il est recommandé que les thèmes retenus pour le Forum ministériel siégeant en plénière aient un caractère interdisciplinaire, il n'en demeure pas moins nécessaire de disposer d'une structure pour s'occuper des aspects programmatiques dans le détail et rédiger un bon projet de résolution portant sur le fond. C'est effectivement là le travail des commissions, qui pourraient en être chargées dès le

début dans le cadre d'une réunion conjointe. Ou encore, confier cette tâche au groupe de rédaction ad hoc sous la direction du Bureau serait peut-être un autre moyen de résoudre ce difficile problème.

14. La Conférence générale offrant à la communauté de l'UNESCO une occasion unique de se réunir au même moment en un même lieu, un certain nombre d'activités se déroulant en marge de ses délibérations officielles ont traditionnellement lieu à chaque session. Il s'agit là d'un trait caractéristique et essentiel de la Conférence, car ces manifestations parallèles contribuent à l'enrichir intellectuellement et ménagent des possibilités d'échange et d'apprentissage aux délégués comme au Secrétariat. Néanmoins, on a considéré qu'elles avaient été trop nombreuses à la 34<sup>e</sup> session, tendant ainsi à créer une atmosphère de confusion pour les délégués. Il faudrait en réduire la quantité au profit de la qualité et prévoir suffisamment à l'avance un plus petit nombre d'événements phares suivant un calendrier propre à favoriser une large participation. Ce rapport contient plusieurs propositions à cet égard, visant notamment le Forum des jeunes de l'UNESCO, le Forum international sur la société civile et l'Exposition. Il présente aussi des recommandations utiles pour aider le Directeur général, par exemple, à organiser des tables rondes, en mettant en place un petit groupe de réflexion constitué d'un ensemble régionalement équilibré de délégués permanents.

15. Comme l'a dit l'un des éminents rapporteurs, et également membre du groupe informel, les nombreuses propositions formulées ici forment un tout. Ensemble, elles permettent d'atteindre à l'équilibre, et en détacher quelques-unes reviendrait à invalider le tout. La Conférence générale est une machine énorme et complexe, dont il n'est pas possible d'étudier certains éléments séparément, de crainte que tout l'édifice des propositions ne s'écroule. La vision holiste adoptée ici n'a en dernière analyse qu'un but : faire en sorte que la Conférence générale de l'UNESCO réalise de plus grandes choses.

### **3. 60 ANS D'ÉVOLUTION : UN SOUCI CONSTANT, LA GOUVERNANCE**

#### **Introduction**

16. Comme il est normal dans toute institution démocratique, la gouvernance et les méthodes de travail de l'UNESCO ont souvent été réexaminées par ses organes directeurs. La première partie du présent chapitre rappelle les grandes lignes des principaux examens entrepris tout au long de l'histoire de l'Organisation, la deuxième étant plus particulièrement axée sur les efforts de réforme faits depuis 1995. L'année 1995 est en effet considérée comme un tournant, puisqu'elle a vu l'application effective d'un changement significatif dans la composition du Conseil à la suite de l'amendement constitutionnel de 1991 (dont les conséquences en matière de gouvernance font l'objet de la troisième partie), ainsi que la création d'un *Groupe de travail ad hoc sur la structure et la fonction de la Conférence générale* (« le groupe Krogh »), l'initiateur des examens systématiques des méthodes de travail des organes directeurs conduits jusqu'à présent.

#### **3.1 Contexte historique jusqu'à 1995**

17. Le plus souvent, les mesures de réforme avaient pour but d'améliorer séparément l'efficacité, le fonctionnement et les méthodes de travail de la Conférence générale ou du Conseil exécutif, ou bien, en ce qui concerne le Directeur général, la préparation, la présentation et le contenu des documents relatifs au Programme et budget (et la planification à moyen terme depuis 1970).

18. La première de ces initiatives remonte à la période 1950-1952. Selon la première version de l'Acte constitutif, la Conférence générale se réunissait chaque année et elle se prononçait « sur les programmes établis par le Conseil exécutif », lequel était « responsable devant elle de l'exécution des programmes qu'elle adoptait » et « prépar[ait] (...) les programmes de travail qui lui étaient soumis ». À l'époque, le Conseil était composé de 18 personnalités élues par la Conférence générale (nombre qui allait être régulièrement augmenté par la suite) et le nombre des États membres était peu élevé (65 en 1952). En 1951, soucieuse de réaliser des économies de

fonctionnement, la Conférence générale décida de porter à deux ans la périodicité de ses sessions et demanda en conséquence au Directeur général de préparer, avec le Conseil exécutif, les amendements nécessaires à l'Acte constitutif, notamment des dispositions pour tenir compte davantage du rôle réel du Directeur général dans la préparation et l'exécution du Programme et budget, surtout dans le cadre d'un exercice financier biennal, tout en préservant les prérogatives du Conseil.

19. Le résultat fut, en 1952, l'adoption par la Conférence générale d'amendements de l'Acte constitutif qui sont encore en vigueur aujourd'hui : c'est le Directeur général qui « prépare » le Projet de programme et de budget, que le Conseil « soumet », avec ses propres recommandations, à la Conférence générale. Le Conseil demeure « responsable devant la Conférence générale de l'exécution du programme » qu'elle a adopté mais il est de surcroît habilité, « compte tenu des circonstances exceptionnelles qui surviendraient entre deux sessions ordinaires de la Conférence générale, [à prendre] toutes dispositions utiles en vue d'assurer l'exécution efficace et rationnelle du programme par le Directeur général ». Il convient de rappeler à ce propos que le Conseil exécutif, depuis les premières années de l'Organisation, se prononce sur le plan d'organisation des travaux soumis à la Conférence générale à chacune de ses sessions. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une disposition de l'Acte constitutif ni du Règlement intérieur, cette pratique est très utile, puisqu'elle permet de faire démarrer très rapidement les travaux de la Conférence générale.

20. À sa 12<sup>e</sup> session, en 1962, la Conférence générale invitait le Conseil exécutif à étudier « les modifications qu'il pourrait y avoir intérêt à apporter aux fonctions respectives des trois organes de l'UNESCO », afin de permettre à ces derniers « de s'acquitter plus efficacement des fonctions et des responsabilités qui leur sont propres » et à lui faire rapport à ce sujet à sa 13<sup>e</sup> session. Cette question sera confiée à nouveau au Conseil par la Conférence générale à chacune de ses sessions, jusqu'en 1972. De ce dialogue entre les deux organes directeurs, auquel bien entendu le Directeur général participait, sont issues un certain nombre de modifications des méthodes de travail de la Conférence générale et du Conseil exécutif.

21. On notera ainsi que, en 1972, tout en étant soucieux de concentrer davantage les travaux de la Conférence générale par la réduction de sa durée et par la diminution du volume de la documentation, le Conseil exécutif a recommandé à la Conférence générale (à sa 17<sup>e</sup> session), de constituer en son sein cinq commissions de programme et non plus une seule comme auparavant (subdivisée en plusieurs sous-commissions et comités) : c'est la structure encore en vigueur aujourd'hui (à laquelle une sixième commission de programme a été ajoutée à la 34<sup>e</sup> session). Par ailleurs, le Conseil s'est à nouveau prononcé, également en 1972, en faveur du maintien de sessions biennales pour la Conférence générale.

22. On notera aussi que, à sa 67<sup>e</sup> session (1964), le Conseil exécutif avait considéré que « le problème fondamental résult[ait] de la surcharge de travail des trois organes de l'UNESCO » et que « le meilleur moyen de réduire le volume de travail de ces trois organes consist[ait] à modifier non pas l'Acte constitutif de l'UNESCO, mais la nature des documents présentés à la Conférence générale et au Conseil exécutif, en particulier les documents qui se rapport[ai]ent au Programme et budget ». Par ailleurs, dès 1966, le Conseil exécutif a manifesté le souci que ses recommandations sur le Projet de programme et de budget soient davantage prises en considération par la Conférence générale. Cette préoccupation a été réitérée à plusieurs reprises par la suite.

23. Un élément nouveau a commencé à jouer à la fin des années 1960, avec l'introduction à l'UNESCO de la planification à moyen terme, dans le cadre d'une réforme intéressant tout le système des Nations Unies. Il était habituel auparavant que la Conférence générale adopte, en plus du Programme et budget pour l'exercice biennal qui allait s'ouvrir, une résolution « sur la préparation du programme futur », destinée à servir de base au Directeur général pour l'élaboration du C/5 suivant. La planification à moyen terme pouvait offrir un instrument d'anticipation plus systématique, en permettant à la Conférence générale d'avoir de larges débats sur « l'orientation et la ligne de conduite générale de l'Organisation », préoccupation qui apparaîtra

à nouveau, ultérieurement, dans le cadre du Comité temporaire créé par le Conseil exécutif en 1984 (voir ci-dessous) et du groupe de travail sur la structure et la fonction de la Conférence générale institué en 1996 (voir ci-dessous).

24. L'approche initiale de la planification à moyen terme a progressivement évolué à la lumière de l'expérience. C'est ainsi que le troisième plan (1990-1995) était plus concis que les deux premiers et s'apparentait davantage à un document de politique générale qu'à un document de programmation. Il s'agissait en effet de faciliter l'examen et l'adoption par la Conférence générale des grandes orientations qui serviraient de base à la programmation dans le cadre du document C/5, pendant les trois bienniums correspondants. C'est dans le même sens que, à partir de la période 1996-2001, le « plan » a fait place à une « stratégie », suivant la recommandation adressée à la Conférence générale par le Conseil exécutif.

25. Parallèlement, le rôle des commissions nationales a peu à peu suscité davantage d'intérêt. Elles se sont ainsi trouvées plus étroitement associées à la préparation des stratégies et des programmes. Depuis 1994, des consultations régionales et sous-régionales sont organisées tous les deux ans à cette fin. L'utilité de ces consultations a été réaffirmée dans le rapport du groupe de travail susmentionné sur la structure et la fonction de la Conférence générale, qui a approuvé en 1997 ses recommandations.

26. En 1984, à la suite de l'avis de retrait de l'Organisation reçu des États-Unis d'Amérique, le Conseil exécutif a décidé à sa 119<sup>e</sup> session d'établir un comité temporaire chargé « de présenter au Conseil des recommandations et des mesures concrètes tendant à améliorer le fonctionnement de l'Organisation ». Ce comité a consacré une bonne part de ses travaux au fonctionnement et aux procédures de décision des organes directeurs et formulé à cet égard de nombreuses recommandations concrètes, que le Conseil a approuvées. Pour l'essentiel, ces recommandations visaient à accroître le rôle du Conseil exécutif dans la préparation des sessions de la Conférence générale (concentration, préparation des décisions, concernant en particulier le C/5, organisation du débat de politique générale, et autres) et à rationaliser l'organisation et le fonctionnement du Conseil lui-même. Comme le Comité le constata en 1985, ces recommandations ont été suivies d'effet à partir de la préparation de la 23<sup>e</sup> session de la Conférence générale (automne 1985).

27. Dans ce contexte, le Comité temporaire a souligné avec force l'intérêt qui s'attachait à la pratique du consensus comme procédure de décision et recommandé « de multiplier les possibilités de concertation entre États membres, ainsi qu'entre les États membres et le Secrétariat, notamment au stade de l'élaboration par le Secrétariat du Projet de programme et de budget (document C/5), et en tout cas avant l'examen de ce Projet de programme et de budget par les organes directeurs ».

28. Cette préoccupation conduira le Conseil exécutif, à sa 131<sup>e</sup> session (1989), à recommander un changement dans le processus de consultation des États membres : en vue de la préparation du 26 C/5 (1992-1993), le Directeur général était invité à consulter les États membres non plus sur la base d'un questionnaire comme auparavant, mais sur celle de propositions préliminaires fondées sur les orientations que définirait la Conférence générale à sa 25<sup>e</sup> session (1989) pour la préparation de ce document. En même temps, le Conseil préconisait de nouvelles réductions de la durée et de la charge de travail de la Conférence générale. C'est d'ailleurs à partir des années 1980 que s'est amorcée une diminution progressive mais très sensible de la durée de la Conférence générale, puisqu'on est passé de 32 jours à la 23<sup>e</sup> session (1985) à 16 jours ouvrables à la 34<sup>e</sup> session (2007).

29. De même, le Conseil a décidé un peu plus tard, en 1992, d'examiner à nouveau la périodicité des sessions de la Conférence générale, ce qu'il a fait à sa 141<sup>e</sup> session, en 1993. Les deux hypothèses examinées à cette occasion étaient le maintien de la périodicité biennale pratiquée depuis 1952, ou bien le passage à une périodicité triennale. En faveur de cette modification étaient mises en avant, d'une part, les économies budgétaires qui en résulteraient et, d'autre part, la souplesse accrue dont pourraient bénéficier les cycles de préparation, d'exécution et d'évaluation du programme. Les arguments opposés tenaient au souci de ne pas affaiblir le rôle d'orientation

de la Conférence générale. N'étant pas parvenu à un consensus, le Conseil n'a finalement pas recommandé de modifier la périodicité biennale.

30. Réexaminant l'année suivante, à la demande de la Conférence générale, les méthodes de travail des organes directeurs, le Conseil a invité le Directeur général à lui soumettre à sa 145<sup>e</sup> session (automne 1994) une étude portant notamment sur les possibilités de réorganiser la Conférence générale, compte tenu des réponses des États membres à une consultation lancée à ce sujet par le Président de la 27<sup>e</sup> session de la Conférence générale. En conséquence, le Directeur général a soumis au Conseil le document 145 EX/39 (« Méthodes de travail de la Conférence générale et du Conseil exécutif »). La partie IV de ce document comportait trois options pouvant servir de base à une réorganisation importante de la structure et du calendrier de la Conférence générale, ainsi que des contributions respectives des deux organes directeurs au processus de préparation et d'adoption du programme.

31. Après examen de ces options, le Conseil exécutif a invité le Directeur général, lorsqu'il lui soumettrait à sa 146<sup>e</sup> session un projet d'organisation des travaux de la 28<sup>e</sup> session de la Conférence générale (1995), « à prendre en considération, en plus du calendrier habituel selon lequel le débat de politique générale pren[ait] place au début de la session, l'hypothèse présentée dans les paragraphes 49 et 50 du document 145 EX/39 ». Selon cette hypothèse, le débat de politique générale se tiendrait après les travaux des commissions, et non plus au début de la session. Le Conseil a cependant décidé, à sa 146<sup>e</sup> session, de recommander à la Conférence générale de maintenir ce débat au début.

32. À sa 28<sup>e</sup> session, la Conférence générale a invité son Président (M. Torben Krogh, Danemark) à constituer entre la 28<sup>e</sup> et la 29<sup>e</sup> session « un groupe de travail ad hoc chargé d'examiner la structure et la fonction de la Conférence générale et de recommander les moyens les plus efficaces de rendre à celle-ci sa fonction initiale d'organe de décision à part entière ». Ce groupe devait être composé de « 18 experts venant d'États membres » et présenter ses conclusions au Conseil exécutif afin qu'elles puissent être soumises à la 29<sup>e</sup> session accompagnées des observations du Conseil.

33. Après avoir tenu trois réunions au Siège en 1996 et 1997, le groupe a soumis son rapport à la Conférence générale, accompagné des observations du Conseil exécutif. La Conférence a adopté la totalité de ses recommandations, avec les modifications apportées par le Conseil. Ces recommandations touchaient à divers aspects du rôle et du fonctionnement de la Conférence générale, mais on observera plus particulièrement que les recommandations 1 à 10, ainsi que la recommandation 23, visaient à rationaliser les rôles respectifs des trois organes de l'UNESCO dans le processus de préparation, adoption et mise en œuvre du Programme et budget et, en amont, à renforcer les rôles respectifs des États membres, de leurs commissions nationales et de leurs délégations permanentes auprès de l'Organisation.

34. L'objectif majeur était de renforcer la fonction d'orientation et de décision politique de la Conférence générale, tout en recommandant de « favoriser échanges et dialogues » parmi les délégués (recommandations 24 à 26). L'esprit d'ensemble de ces recommandations a été décrit par le Président dans une introduction qu'il a rédigée au moment de publier le rapport. Le point essentiel souligné par M. Krogh était que, pour exercer pleinement son rôle constitutionnel, la Conférence générale devait simplifier ses discussions relatives au C/5 soumis à son approbation formelle, de manière à se consacrer plutôt au C/5 suivant, en donnant au Directeur général des directives pour son élaboration.

35. Les recommandations approuvées ont été mises en œuvre à partir de la 30<sup>e</sup> session de la Conférence générale. En particulier, les commissions ont débattu non seulement du 30 C/5, mais aussi des grandes lignes du 31 C/5. Il en a été de même à la 31<sup>e</sup> session, à ceci près que, la Conférence générale étant cette fois appelée à adopter également une nouvelle Stratégie à moyen terme (2002-2007), le futur C/5 et la stratégie ont donné lieu à un seul et même débat dans chaque commission. À sa 160<sup>e</sup> session (automne 2000), le Conseil exécutif a été informé en détail

des suites données aux recommandations, y compris les difficultés qui s'étaient présentées dans quelques cas. La deuxième partie du présent chapitre traite ce sujet en détail.

36. Auparavant, à l'initiative de son Président, le Conseil avait été saisi à sa 156<sup>e</sup> session (printemps 1999), d'une étude sur les relations entre les trois organes de l'UNESCO. Après examen de cette étude par le Comité spécial, le Conseil a adopté la décision 156 EX/5.5. Cette décision traitait en particulier de l'examen du Projet de programme et de budget et de l'influence des recommandations adressées à ce sujet à la Conférence par le Conseil. Elle a été suivie d'effet dès la 30<sup>e</sup> session de la Conférence générale (1999).

37. Le Conseil avait également décidé de poursuivre l'examen de cette question à sa 159<sup>e</sup> session (printemps 2000), c'est-à-dire après la Conférence générale, dans le cadre de son Comité spécial. À cette session, il a créé au sein du Comité spécial un groupe de travail ad hoc de six membres, ayant pour mandat « de mener une réflexion après la présente session sur la question de la gouvernance au sein de l'Organisation, les relations entre les trois organes de l'Organisation et la question connexe de la structure des organes subsidiaires du Conseil exécutif ».

38. Ce groupe a présenté son rapport et ses recommandations au Comité spécial à la 160<sup>e</sup> session. La première de ces recommandations était intitulée : « Le rôle de la Conférence générale concernant la Stratégie à moyen terme (C/4) et le Programme et budget (C/5) ». Elle visait à réaménager substantiellement le calendrier de préparation et d'adoption du C/4 et du C/5, y compris en ce qui concerne les interventions respectives de la Conférence générale et du Conseil exécutif.

39. Le Conseil a décidé de reprendre l'examen de cette recommandation à sa 161<sup>e</sup> session (printemps 2001), à l'issue de laquelle il a chargé son Comité spécial « d'étudier plus avant la recommandation 1 et ses incidences et de lui soumettre à sa 162<sup>e</sup> session un rapport sur cette question, pour examen de cette recommandation par la Conférence générale à sa 31<sup>e</sup> session ». À sa 162<sup>e</sup> session, le Conseil disposait également d'un document d'information sur les incidences de cette recommandation, notamment sur le plan juridique. Il a décidé de transmettre « pour information » les documents pertinents à la Conférence générale à sa 31<sup>e</sup> session, en lui recommandant « de décider des modalités propres à permettre la poursuite de l'examen de ce point ». Dans sa résolution 31 C/70, la Conférence invitera le Conseil à poursuivre sa réflexion sur les questions de gouvernance, en particulier grâce aux réunions ouvertes à tous de son Comité spécial. Le débat s'étant poursuivi durant l'exercice biennal 2002-2003 sans déboucher sur un consensus, la résolution 32 C/81 a permis la création d'un nouveau groupe ad hoc présidé par le Président de la 32<sup>e</sup> session, dont les recommandations ont été approuvées par la Conférence dans la résolution 33 C/92.

40. Il importe aussi de rappeler qu'un amendement apporté à l'Acte constitutif aura eu une incidence majeure sur les modalités d'interaction des trois organes de l'UNESCO dans les années 1990. C'est celui que la Conférence générale avait adopté à sa 26<sup>e</sup> session, en 1991, pour modifier la composition du Conseil exécutif - lequel devait désormais être composé d'États membres, et non plus de personnes dont ils soutenaient la candidature. Une fois cet amendement constitutionnel (souvent appelé « amendement japonais », du nom du pays qui l'avait proposé) devenu pleinement effectif en 1995 avec l'élection des membres du Conseil exécutif à la 28<sup>e</sup> session de la Conférence générale, le rôle du Conseil ne pouvait manifestement que changer. Durant la décennie suivante, les habitudes et la culture de travail du Conseil ont peu à peu évolué en fonction de son nouveau statut, ce qui a parfois entraîné des répercussions - et dans certains cas des tensions - dans ses interactions tant avec le Secrétariat et son Directeur général qu'avec le reste des membres de la Conférence générale.

41. Durant les exercices biennaux récents - à partir des travaux du « groupe Krogh » en 1996-1997 -, les discussions sur le sujet des trois organes et de la Conférence générale se sont poursuivies plus ou moins sur le même modèle : la Conférence générale adopte une résolution appelant les « trois organes » à continuer d'apporter les améliorations voulues, tant aux modalités

internes de fonctionnement des deux organes directeurs dans le sens de l'efficacité et la pertinence qu'aux relations de travail et autres rapports entre et parmi les trois organes de l'UNESCO pour en assurer l'harmonie ; le Président de la session considérée de la Conférence générale - généralement par le truchement d'un groupe de travail -, ainsi que le Conseil exécutif (par l'entremise de son Comité spécial), donnent suite à cette résolution, et une question est inscrite à l'ordre du jour de la session suivante de la Conférence générale.

42. Il convient de noter, cependant, que ce travail, particulièrement au sein du Conseil exécutif, a continué de se heurter à ces deux ennemis que sont l'absence de consensus et le manque de temps. Le Conseil, tout d'abord, est resté le simple révélateur des grandes divergences de vues qui se sont toujours manifestées parmi les États membres sur les questions relatives à la Conférence générale ou aux trois organes. Pour ne prendre qu'un exemple, sur celle du moment où doivent intervenir la partie « ministérielle » de la Conférence et le débat de politique générale correspondant, il s'agit de décider si les hauts représentants des États membres doivent s'exprimer vers la fin de la Conférence - pour entériner les travaux techniques effectués au sein des commissions par leurs experts et suppléants désignés - ou s'ils doivent lancer les discussions sur les grandes orientations par leurs déclarations de politique générale officielles, que les travaux des commissions viendraient ensuite relayer (comme c'est le cas depuis longtemps). Cela fait au moins vingt ans que la question est débattue sans qu'il ait jamais été décidé de changer la formule actuelle.

43. L'une des principales raisons de cette réticence est que l'Acte constitutif de l'UNESCO, comme on l'a observé à maintes reprises au fil des ans, est un instrument robuste, solide et extrêmement équilibré - peut-être l'un des meilleurs du système international - et que, par conséquent, les États membres ont souvent regimbé à l'idée de devoir en amender des dispositions fondamentales pour permettre la mise en œuvre de certaines des modifications convenues au cours des débats sur ces questions relatives aux trois organes.

44. Parallèlement, le Conseil exécutif a continué de se montrer très attentif à ses propres méthodes de travail, qui devaient nécessairement évoluer à mesure qu'il se pénétrait de plus en plus de son nouveau statut intergouvernemental, et il en est résulté d'importantes améliorations sur le plan de l'efficacité et de la pertinence, alors même que la pression de son programme de travail ne cessait de grandir, et la durée de ses sessions de se réduire, tout particulièrement sous l'effet des restrictions budgétaires. Il ne fait pas de doute qu'étant désormais bien établi dans son rôle d'organe intergouvernemental, le Conseil est mieux à même de prendre des décisions stratégiques importantes sur des sujets délicats en s'appuyant sur un long processus de négociation, capacité qui est sans doute due, dans une large mesure, au fait qu'il peut désormais recourir pleinement aux mécanismes bien rôdés qui régissent les relations entre États dans le système international. Le Conseil remplit ainsi sa fonction constitutionnelle de représentation de la communauté des États membres de l'UNESCO pour intervenir sur des questions urgentes et imprévues entre les sessions de la Conférence générale. Dans ses relations avec elle, cependant, le Conseil - dans sa composition postérieure à 1995 - a parfois été critiqué par les États qui n'en sont pas membres, pour la tendance qu'il aurait à agir comme s'il était à lui seul une mini-Conférence générale et à considérer que les recommandations qu'il transmet à la Conférence - de fait, bien souvent, à l'issue de longues et épuisantes discussions conduites, au moins théoriquement, au nom de la totalité des membres de l'UNESCO - ne devraient pas être retouchées (du fait du difficile compromis ayant conduit à leur adoption), mais simplement validées, attitude qui a parfois donné lieu à des commentaires sévères au cours des sessions de la Conférence générale elle-même.

45. Dans ces conditions, la Conférence générale - assaillie elle aussi de problèmes de charge de travail, de temps et de budget - n'est pas parvenue non plus à un véritable consensus sur bon nombre des questions qui se sont constamment fait jour au fil du temps, et s'est même dit déçue de ce que ses résolutions ne soient pas pleinement mises en œuvre. Elle a aussi parfois adopté des positions qui contredisaient d'autres décisions prises à de précédentes sessions, ou encore qui semblaient appeler des résultats contradictoires.

46. En tout cas, à sa 33<sup>e</sup> session (2005), la Conférence générale a adopté une résolution très dense et très détaillée sur les trois organes et, ce faisant, clairement indiqué auquel des trois il incombait d'y donner suite. Durant l'exercice 2006-2007, les trois organes se sont donc attachés, chacun de son côté, à la mise en œuvre des recommandations qui leur avaient été confiées, tout en étant attentifs à la nécessité d'une harmonisation générale de leurs travaux et des recommandations. Des ajustements et des améliorations ont donc été apportés à l'organisation de la 34<sup>e</sup> session de la Conférence générale, mais aucun changement majeur n'a été recommandé par le Directeur général, le Conseil exécutif ou le Président de la Conférence générale, même lorsque la résolution 33 C/92 paraissait réclamer de tels changements, pour un certain nombre de raisons exposées dans le rapport consolidé présenté à la Conférence générale à sa 34<sup>e</sup> session, en 2007 (34 C/19 et (Annexe) Rev.).

47. À cette session, la Conférence générale a pris note des progrès accomplis dans la mise en œuvre des nombreuses dispositions de la résolution, ainsi que de la nécessité de poursuivre cette mise en œuvre dans d'autres domaines. Parallèlement, la Conférence, peut-être consciente de certaines des contradictions évoquées ci-dessus, a réuni son Bureau pour une séance informelle de réflexion et d'échange d'idées, où bon nombre des interventions révélèrent que les États membres étaient prêts à aller encore de l'avant à cet égard. Le présent rapport est la conséquence de cette volonté exprimée par les États membres.

48. En guise de conclusion, il n'est peut-être pas inutile de rappeler ce que le Directeur général observe au paragraphe 29 du document 34 C/19 : « Le Directeur général est satisfait du taux de mise en œuvre des nombreuses dispositions de cette importante résolution, qui après bien des années de discussion sur les rôles respectifs des trois organes de l'Organisation, a finalement abouti à établir entre eux un équilibre qu'il incombera à chacun des trois organes et à leurs chefs respectifs de respecter et d'appliquer dans les années à venir. En fait, certaines des dispositions de la résolution 33 C/92 demandent encore à être mises en œuvre de manière plus complète. Les restrictions financières, par exemple, ont limité la possibilité pour le Directeur général de donner effet à certains plans plus ambitieux concernant l'organisation de la Conférence générale ; d'autres questions procédurales exigent des adaptations spécifiques du Règlement intérieur de la Conférence générale et/ou du Conseil exécutif ; et d'autres points encore ont reçu de la part des États membres, lors des consultations menées, un accueil plus mitigé que l'adoption de la résolution à la 33<sup>e</sup> session ne pouvait le laisser penser, ce qui signifie que le Directeur général, le Président du Conseil exécutif et le Président de la Conférence générale, tant séparément que collectivement, sont enclins à attendre un peu avant de mettre pleinement en application ces dispositions le temps d'y réfléchir encore et de les étudier soigneusement ».

### **3.2 La réforme des méthodes de travail depuis 1995**

49. Cette partie du chapitre, spécifiquement consacrée aux anciennes recommandations sur les questions relatives à la réforme qui n'ont pas encore été mises en œuvre à ce jour, se fonde sur l'analyse détaillée faite par deux des rapporteurs du groupe de travail informel, que l'on trouvera à l'annexe VI.

50. Il convient de noter que l'un des objectifs de cette analyse est de bien distinguer, d'une part, les recommandations qui sont toujours considérées comme utiles, de façon à insister sur leur mise en œuvre et, d'autre part, celles qui n'ont pas fait la preuve de leur intérêt et devraient donc être définitivement abandonnées pour permettre d'aller de l'avant.

51. Les initiatives ou propositions de réforme antérieures qui n'ont été retenues ni par la Conférence ni par le Conseil (et dont la plupart sont évoquées plus haut dans le rappel historique) ont aussi été examinées en détail dans les rapports susmentionnés. Le groupe de travail informel n'ayant pas jugé qu'il y ait lieu ni qu'il soit utile d'en rétablir ou d'en réviser aucune, elles ne sont pas mentionnées ici.

Résolution 29 C/87

52. Parmi les recommandations figurant dans la résolution 29 C/87 (issues du rapport du groupe de travail ad hoc de 1996-1997), celles qui suivent n'ont pas, ou pas entièrement, été mises en œuvre, pour les raisons exposées ci-après.

*R4 - La Conférence générale devrait inviter les comités directeurs des organes intergouvernementaux à lui soumettre des observations et recommandations, dans les domaines couverts par chacun d'entre eux, sur le Projet de programme et de budget.*

53. Le calendrier de l'élaboration du document C/5 fait qu'il est difficile de consulter les organes intergouvernementaux de façon cohérente et en temps utile, les dates de leurs diverses réunions ne coïncidant pas forcément avec les différents stades de la préparation du C/5. Bien que, dans le cadre de la résolution 33 C/92, des progrès aient été réalisés en la matière, les raisons susmentionnées s'opposent à une mise en œuvre effective de cette recommandation, le Directeur général ne faisant qu'assurer la coordination et l'interaction des organes concernés avec l'ensemble de l'action de l'Organisation, à travers le rôle que le Secrétariat joue dans chacun d'eux.

*R6 - La Conférence générale devrait charger le Conseil exécutif d'examiner en son nom des questions de moindre importance habituellement inscrites à l'ordre du jour de la Conférence, y compris les questions administratives et budgétaires mineures. Les rapports qu'il adresserait à la Conférence générale sur ces questions devraient être adoptés sans discussion, sauf si une délégation demandait l'ouverture d'un débat sur l'une d'entre elles.*

54. À ce jour, aucune définition des « questions de moindre importance » n'a été donnée ni par la Conférence, ni par le Conseil. Bien qu'il semble difficile de réduire le nombre des points inscrits à l'ordre du jour (voir ci-dessous la recommandation 7 de la résolution 33 C/92), l'objectif de cette recommandation serait certainement plus facile à atteindre moyennant un renforcement du rôle du Conseil exécutif et son intervention en amont dans l'élaboration de l'ordre du jour, ainsi que les recommandations appropriées pour l'adoption sans débat des rapports sur ces points. Le fait que depuis la 34<sup>e</sup> session, l'ordre du jour de la Conférence générale est annoté pourrait aussi y contribuer. Des suggestions concrètes sur cette question sont présentées dans la partie III, consacrée aux questions de gouvernance.

*R18 - Au cours du débat de politique générale, les chefs de délégation pourraient notamment souhaiter axer leur intervention sur les orientations fondamentales du programme soumis à la Conférence générale pour adoption.*

55. Bien que les États membres soient invités à chaque session à donner effet à cette recommandation, l'expérience montre que tel est rarement le cas. En effet, cela relève de la souveraineté des États membres et de la volonté de leur chef de délégation. Quelques progrès ont néanmoins pu être accomplis dans le cadre des propositions formulées au chapitre suivant concernant le débat de politique générale et les tables rondes ministérielles.

*R23 - Afin que les commissions puissent avoir de véritables débats et exercer une influence sensible sur l'évolution des programmes de l'Organisation, le groupe recommande : (i) qu'elles consacrent un temps réduit aux formalités d'adoption du programme proposé à la session considérée ainsi qu'à l'examen des projets de résolution, (ii) qu'elles concentrent la partie la plus importante de leurs travaux sur les grandes orientations du programme suivant.*

56. Bien que, depuis 1997, un certain temps soit consacré au futur programme (au sein de chaque commission ou, s'agissant de la 34<sup>e</sup> session, dans le cadre de la réunion interdisciplinaire), les commissions consacrent la plus grande partie de leurs travaux à l'examen du C/5 devant être adopté à la session ainsi que des projets de résolution renvoyés à la Conférence. Les recommandations formulées dans la partie suivante du présent chapitre, ainsi que les propositions

présentées au chapitre suivant, devraient aider la Conférence générale à aller dans cette direction, sans nécessairement se concentrer sur les seuls travaux des commissions.

*R27 - Le groupe recommande que l'ensemble des questions à examiner par chaque commission soient traitées dans un seul document (en dehors des documents C/4, C/5 et C/3) qui indiquerait clairement les principaux points appelant des décisions.*

57. Le calendrier de préparation des documents s'étend sur plusieurs mois et certains documents dépendent des conclusions de réunions (notamment de la session du Conseil) qui se tiennent peu de temps avant l'ouverture de la session de la Conférence, ce qui rend difficile l'élaboration d'un document unique dans un délai raisonnable. En outre, l'élaboration de documents distincts pour chaque point de l'ordre du jour facilite leur transmission aux autorités compétentes de chaque État membre.

58. Les raisons évoquées ci-dessus semblent compliquer l'exécution de cette recommandation, bien que les propositions concernant un éventuel raccourcissement de la session d'automne (année 2) du Conseil contenues dans le chapitre suivant aideraient certainement à la préparation en temps voulu de tous les États membres pour la session de la Conférence générale.

*R31 - Le groupe recommande que l'information des délégués soit sensiblement améliorée, tant en ce qui concerne l'information de base que l'information quotidienne sur le déroulement des travaux, notamment par l'amélioration du Journal et par la désignation, à titre expérimental, d'un vice-président chargé de l'information des délégués.*

59. Si les États membres estiment que l'information des délégués s'est améliorée depuis la formulation de cette recommandation, aucun vice-président n'a été désigné pour s'acquitter de la fonction d'information. Cela pourrait être dû au fait que les candidats proposés pour les postes de vice-président de la Conférence générale sont des États membres et non des individus et que la tâche prend beaucoup de temps. Cependant, les propositions relatives à la visibilité des travaux de la Conférence contenues dans le chapitre suivant nécessiteraient certainement une plus grande implication des délégués, en particulier des chefs de délégation, dans les questions d'information du public.

#### Résolution 33 C/92

60. La mise en œuvre des recommandations contenues dans la résolution 33 C/92 (découlant du rapport du Groupe de travail ad hoc 2004-2005) sera examinée par la Conférence générale dans le cadre d'un point distinct de l'ordre du jour de la 35<sup>e</sup> session. Cependant, plusieurs de ces recommandations présentent un intérêt particulier pour le contenu du présent rapport et les propositions qu'il contient.

*R6 - Décide que le Conseil exécutif recommandera des principes directeurs relatifs à de nouveaux critères, plus simples, de présentation à la Conférence générale des projets de résolution relatifs au document C/5, en vue de la mise au point de tels critères par le Comité juridique de la Conférence générale.*

61. Le Président de la 33<sup>e</sup> session de la Conférence générale a été chargé par la Conférence de mettre en œuvre cette recommandation ; à l'issue d'amples consultations, il a conclu qu'il n'y avait pas de volonté clairement manifestée en faveur d'une modification du Règlement intérieur et qu'il convenait, par conséquent, de maintenir les critères actuels pour la préparation de la 34<sup>e</sup> session de la Conférence générale. Le Conseil exécutif a approuvé, à sa 176<sup>e</sup> session, la recommandation résultant des consultations menées par le Président ; le débat tenu au sein du Comité spécial du Conseil a fait ressortir que le Comité ne pouvait pas améliorer les critères relatifs à la présentation des projets de résolution et à leur admissibilité figurant déjà dans le Règlement intérieur. La Conférence ayant accepté les vues convergentes de son Président et du Conseil à cet égard, ces critères demeurent applicables.

*R7 - Conformément aux articles pertinents du Règlement intérieur de la Conférence générale, décide de réduire le nombre des points de l'ordre du jour en vue de centrer les débats sur les priorités fondamentales de l'Organisation.*

62. Les débats sur ce point au sein du Conseil exécutif n'ont pas donné lieu à une recommandation. Il a été considéré qu'il était assez difficile de réduire le nombre des questions inscrites à l'ordre du jour de la Conférence générale, en raison du droit souverain qu'ont les États membres, aux termes du Règlement intérieur, de proposer l'inscription de points à l'ordre du jour. Cependant, une discussion a eu lieu sur les solutions susceptibles de faciliter le travail de la Conférence générale dans le cas de points déjà examinés en profondeur par le Conseil exécutif. Les propositions contenues dans la partie suivante du présent chapitre visent à apporter une solution appropriée à ce problème.

*R8 - Décide que l'UNESCO devrait user de son pouvoir d'attraction pour faire de la Conférence générale un lieu de rencontre plus intéressant et plus ouvert à de nouveaux apports à ses programmes, par exemple en organisant des débats thématiques, présentés par des experts renommés ou des ministres d'État membre, ainsi qu'en augmentant le nombre des tables rondes. Décide également que le débat de politique générale sera organisé différemment en tenant compte des meilleures pratiques des autres organisations intergouvernementales et en faisant appel à des méthodes novatrices pour susciter l'intérêt des médias et du grand public. La nouvelle conception du débat général devrait donner aux chefs de délégation une possibilité adéquate de faire entendre leur principal message politique, de préférence en l'axant sur certains thèmes. Pendant la Conférence générale, on pourrait continuer d'organiser une ou plusieurs tables rondes ministérielles ; par ailleurs, d'autres formes novatrices et interactives de discussion pourraient avoir lieu afin de favoriser l'instauration d'un « véritable » dialogue/réseau de relations entre les États membres.*

63. Comme l'indique un des rapports figurant à l'annexe VI, cette recommandation illustre assez bien les difficultés et contradictions inhérentes à un tel exercice. De fait, il semble difficile de demander à la Conférence générale de privilégier les domaines prioritaires et les débats relatifs aux politiques tout en augmentant le nombre des débats thématiques et des tables rondes ministérielles pour en faire un lieu de rencontre plus intéressant, sans par ailleurs adopter de mesures formelles destinées à restreindre le nombre de points inscrits à l'ordre du jour. Néanmoins, ledit rapport affirme que l'état de mise en œuvre de cette recommandation augure bien de son avenir et l'ensemble des idées, propositions et recommandations contenues dans le présent document - en particulier celles relatives au débat de politique générale et aux tables rondes ministérielles - vont dans le même sens.

*R9 - Décide que, dans la mesure du possible, toutes les élections auront lieu à la fin de la première semaine de la Conférence générale et que la procédure de vote sera améliorée et, de préférence, automatisée. En conséquence, décide également que les communications émanant d'États membres qui invoquent les dispositions de l'Article IV.C, paragraphe 8 (c), de l'Acte constitutif seront examinées par le Conseil exécutif à sa session précédant immédiatement la Conférence générale, afin de permettre à cette dernière de statuer sur les droits de vote, compte tenu des recommandations du Conseil exécutif, à sa séance d'ouverture.*

64. Cette recommandation ne peut être pleinement mise en œuvre sans modifier le Règlement intérieur de la Conférence générale. Bien que l'examen préalable des communications par le Conseil exécutif simplifie assurément la tâche de la Conférence générale pour fixer les droits de vote, les États membres conservent le droit, en vertu de l'article 83, de présenter des communications jusqu'au troisième jour suivant l'ouverture des travaux de la Conférence, ce qui, en pratique, signifie que les droits de vote ne peuvent être fixés que vers la fin de la première semaine de la session ; en conséquence (du fait des règles régissant les élections, en vertu desquelles le Comité des candidatures se réunit à l'expiration du délai de 48 heures imparti pour la présentation des candidatures) la meilleure date possible pour la tenue du premier scrutin tombe pendant la deuxième semaine de la session. À la 34<sup>e</sup> session, du fait que la Conférence s'est ouverte un mardi, l'élection des membres du Conseil exécutif a eu lieu le mercredi de la deuxième

semaine et tous les autres scrutins ont eu lieu le jour suivant. Les États membres se sont déclarés satisfaits de ce calendrier, le meilleur possible dans le cadre des règles en vigueur.

*R12 - Décide que les organes directeurs des programmes intergouvernementaux et des instituts de l'UNESCO (catégorie 1) participeront davantage à la préparation des documents C/4 et C/5, ainsi que des documents relatifs à la mise en œuvre et à l'évaluation de leurs activités.*

65. Comme expliqué précédemment en ce qui concerne la quatrième recommandation de la résolution 29 C/87, des difficultés pratiques s'opposent à la pleine mise en œuvre de cette recommandation. Toutefois, des progrès ont été accomplis : le questionnaire relatif à l'élaboration des documents 34 C/4 et 34 C/5 a également été adressé aux organes directeurs des programmes intergouvernementaux et des instituts de l'UNESCO (catégorie 1). Par ailleurs, des efforts ont été déployés pour recueillir leurs vues au moment de l'élaboration du rapport combiné C/3-EX/4 et les plans et rapports d'évaluation qui sont du ressort de tel ou tel organe directeur seront dorénavant portés à son attention en vue d'obtenir ses observations et orientations.

### **3.3 Questions de gouvernance**

66. Les réflexions qui ont débouché sur le présent rapport avaient pour finalité de créer les conditions nécessaires à un renforcement du rôle constitutionnel de la Conférence générale, organe de décision suprême de l'Organisation, en améliorant son fonctionnement. Toutefois, s'attaquer à la question de la structure et des méthodes de travail de la seule Conférence reviendrait à négliger une dimension extrêmement importante : la relation entre les deux organes directeurs. Il est indispensable d'appréhender clairement le rôle constitutionnel de chacun d'eux et, partant, la dynamique qui devrait s'instaurer entre eux, si l'on veut aborder des aspects plus spécifiques de leurs méthodes de travail respectives. Le présent chapitre s'inspire du rapport approfondi figurant à l'annexe III.

67. Comme indiqué dans le rapport susmentionné, les incidences de l'amendement constitutionnel de 1991 concernant la composition du Conseil exécutif n'ont pas été suffisamment analysées ; en particulier, on n'a pas adopté une approche holistique pour examiner les répercussions de ce changement majeur sur les plans tant de la gouvernance (et des méthodes de travail correspondantes) du Conseil exécutif que de la dynamique entre les deux organes directeurs. C'est peut-être l'une des raisons pour lesquelles les discussions antérieures sur la relation entre les trois organes ont eu des résultats mitigés. Les paragraphes ci-dessous esquissent une telle approche et formulent plusieurs recommandations spécifiques.

68. Il convient de préciser d'emblée que cette analyse et les recommandations qui en découlent partent du constat suivant : l'Acte constitutif est un texte solide et pondéré, et l'on admet généralement que toute amélioration éventuelle devrait se faire sans le modifier, en particulier en ce qui concerne l'équilibre entre les rôles, les prérogatives et les responsabilités respectifs de chacun des trois organes. Quoique nécessaires dans certains cas, les modifications des règlements intérieurs du Conseil exécutif et de la Conférence devraient - je le pense - être limitées au minimum.

69. La Conférence générale, qui est l'organe suprême en matière de formulation des politiques, ne peut s'acquitter pleinement de ce rôle que si le Conseil intervient de façon plus efficace pour (i) décharger la Conférence des points (et décisions y relatives) qui ne sont pas explicitement liés à « l'orientation et la ligne de conduite générale de l'Organisation » et (ii) créer ainsi les conditions d'une prise de décision efficace par la Conférence. Cependant, le Conseil exécutif doit s'assurer qu'il est perçu par tous les États membres, dans un rôle décisionnel renforcé, comme représentatif de l'ensemble de la communauté des États membres de l'UNESCO, dont il exprime, incarne et concrétise les vues entre les sessions de la Conférence générale. Cette dernière, quant à elle, devrait davantage reconnaître le rôle général de supervision et de gestion joué par le Conseil, ce qui lui permettrait de centrer ses travaux sur les grandes orientations en matière de politiques et de stratégies. Une meilleure compréhension de ces deux rôles, qui sont interdépendants et se renforcent mutuellement, contribuerait à raffermir la gouvernance de l'UNESCO à l'avenir.

70. Afin de renforcer le rôle que joue la Conférence en tant que point de départ dans l'élaboration du programme et de la stratégie, ses débats sur le Programme et budget (C/5) et la Stratégie à moyen terme (C/4) futurs devraient être améliorés ; il faudrait leur allouer davantage de temps (éventuellement dans le cadre soit du Forum ministériel plénier proposé, soit d'une réunion interdisciplinaire - voir les chapitres suivants) et les faciliter en faisant en sorte que le Secrétariat fournisse la documentation appropriée. Peut-être vaudrait-il même la peine d'envisager de revenir à la pratique antérieure - évoquée dans la partie I de ce chapitre - consistant à formuler une résolution claire et distincte relative à la préparation du C/5 subséquent (et, le cas échéant, du C/4).

71. Une fois que la Conférence a déterminé l'orientation appropriée, il incombe au Conseil exécutif de donner au Directeur général des conseils pour la préparation des documents (y compris les modifications à apporter au C/4 dans le cadre de la stratégie ajustable). Le Conseil devrait donc avoir la possibilité d'analyser les déclarations de politique et les orientations stratégiques formulées par la Conférence pendant sa session précédente lorsqu'il commence l'examen du C/5 à venir.

72. Aux termes de l'article V.B.6 (a) de l'Acte constitutif, le Conseil exécutif, à une étape ultérieure, « ...étudie le programme de travail de l'Organisation ainsi que les prévisions budgétaires correspondantes que lui soumet le Directeur général (...) et les soumet à la Conférence générale en formulant toutes recommandations qu'il juge opportunes ». Tous les États membres devraient être conscients du processus représentatif renforcé désormais adopté par le Conseil pour ce faire. En conséquence, dans le cadre de la Conférence générale, il faudrait s'efforcer, autant que possible, de conserver et d'approuver le texte consensuel figurant dans les recommandations formulées par le Conseil, lesquelles résultent d'un long processus de consultation et de négociation entre les États membres, auquel participe le Directeur général. La Conférence devrait certes conserver son droit souverain en matière de prise de décisions, mais la réouverture du débat sur un texte consensuel devrait être envisagée au stade approprié de la définition des politiques : elle devrait donc, de préférence, être pratiquée uniquement dans des circonstances exceptionnelles (contenu additionnel ou éléments nouveaux récents) et s'effectuer, dans la mesure du possible, au niveau ministériel. Là encore, il importe de rappeler l'une des principales conclusions du groupe Krogh (entérinées dans la résolution 29 C/87), à savoir que c'est au début du cycle d'élaboration du programme que la Conférence générale devrait jouer pleinement son rôle en matière d'orientation des politiques, en évitant de consacrer trop de temps à l'adoption finale du programme au terme du processus biennal. Il y a donc plus d'une décennie que les États membres ont souligné l'importance de ce constat : il s'agit maintenant de le traduire pleinement dans les faits, ce à quoi tend résolument le présent rapport.

73. L'ensemble du processus d'élaboration du C/5 doit être envisagé en tenant compte du caractère intergouvernemental du Conseil exécutif. Tel a été effectivement le cas durant l'exercice biennal 2006-2007, lorsque les recommandations du Conseil exécutif (C/6) ont été formulées sous la forme d'amendements au projet de C/5 soumis par le Directeur général, ce qui a facilité la tâche de la Conférence générale pour finaliser le document. Compte tenu de cette évolution positive, il serait encore plus important de faire en sorte que les recommandations du Conseil soient finalisées à la session de printemps qu'il tient la deuxième année de l'exercice biennal, de façon à pouvoir être adressées à tous les États membres avec le C/5. Dans la pratique, cela signifie que le document que la Conférence aurait à finaliser et à adopter serait une version révisée par le Conseil (avec l'assentiment du Directeur général) du document C/5<sup>3</sup>.

74. À cet égard, une question se pose concernant les projets de résolution relatifs au C/5 présentés par les États membres. L'une des possibilités envisagées est que le Conseil exécutif reçoive et examine, à sa session d'automne précédant immédiatement la Conférence, les projets de résolution présentés par les États membres afin de vérifier s'ils sont cohérents par rapport au

---

<sup>3</sup> Dans ce contexte, il convient de rappeler que le délai statutaire pour l'envoi du projet de C/5 et du C/6 (recommandations du Conseil relatives au projet de C/5) est de trois mois avant l'ouverture de la session (article 11 du Règlement intérieur de la Conférence générale).

consensus élaboré par le Conseil et compatibles avec celui-ci. Une telle option impliquerait de modifier les dispositions du Règlement intérieur régissant cette catégorie de projets de résolution et n'irait pas dans le sens de la proposition (formulée au chapitre suivant) tendant à réduire la durée de la session d'automne (année 2 de l'exercice biennal) du Conseil afin de faciliter la préparation en temps voulu de la Conférence générale. Une autre possibilité - n'impliquant pas de modifier le Règlement intérieur - consisterait à maintenir inchangé le processus relatif aux projets de résolution. Cette solution renforcerait l'influence individuelle ou collective qu'exercent les États membres sur le projet de C/5 par le biais de la soumission de projets de résolution, étant donné que ces derniers pourraient prendre en compte toute la portée des propositions relatives au projet de programme dans le même cadre temporel et les mêmes délais. Afin de garantir la cohérence du contenu préconisée dans la première option, il serait néanmoins souhaitable que les observations publiées par le Directeur général sur les projets de résolution jugés recevables contiennent, outre ses propres vues, une évaluation de la compatibilité des propositions avec les recommandations formulées par le Conseil. De surcroît, pendant la session, les membres du Conseil désignés pour représenter celui-ci dans chacun des organes subsidiaires de la Conférence seraient en mesure d'offrir l'information en retour appropriée.

75. Afin de pouvoir respecter les délais indiqués ci-dessus concernant la finalisation de ses recommandations relatives au C/5 (C/6), le Conseil exécutif devrait envisager de mettre en place son groupe de rédaction sur le C/5 (et le C/4) pour l'ensemble de l'exercice biennal à la session d'automne qu'il tient la première année de l'exercice biennal. Ce groupe de rédaction serait ainsi en mesure de commencer ses travaux techniques dans la période intersessions - dès que le C/5 est publié - pour vérifier que le projet présenté par le Directeur général est conforme aux orientations fournies par le Conseil en réponse aux esquisses de propositions soumises précédemment par le Directeur général. À la session de printemps suivante, de nouvelles observations et modifications de fond ne seraient examinées par ce groupe que pendant la session, une fois que le débat général aura offert la possibilité de délibérations approfondies sur le C/5. Le Conseil exécutif devrait étudier attentivement le mandat, la composition et les méthodes de travail d'un tel groupe, ainsi que l'examen approfondi de ses travaux par la plénière, de façon à apaiser les craintes exprimées lors de la Conférence générale quant à sa représentativité. Idéalement, dans un tel scénario, l'obtention rapide (automne, année 1) d'un accord de principe sur le plafond budgétaire provisoire prévisible serait non seulement désirable mais extrêmement utile pour les travaux tant du Conseil exécutif que du Directeur général, et présenterait en outre l'avantage, sur les plans logistique et financier, de ne nécessiter l'élaboration que d'un seul scénario budgétaire et, partant, d'un seul projet de C/5.

76. En ce qui concerne la préparation du C/4, pour toutes les raisons énoncées ci-dessus, la pratique antérieure consistant à créer un groupe de rédaction à la Conférence générale (ce qui n'a pas été le cas à la 34<sup>e</sup> session) ne devrait pas être systématiquement envisagée. En effet, le processus actuellement mis en place par le Conseil pour rédiger ses recommandations sur le C/4 est, semble-t-il, beaucoup plus inclusif et démocratique. Ces recommandations devraient être accompagnées d'un projet de résolution qui ferait l'objet d'une adoption solennelle par la Conférence générale, pour marquer l'importance de cette étape dans la vie de l'Organisation.

77. Bien que le sujet le plus important dans les relations entre le Conseil exécutif et la Conférence générale soit sans conteste la préparation des documents programmatiques et stratégiques, d'autres questions relatives à l'ordre du jour provisoire de la Conférence générale (préparé par le Conseil) et aux points qui y sont inscrits (autres que le C/4 et le C/5) demandent également, semble-t-il, à être analysées sous l'angle général de la gouvernance telle qu'elle est abordée dans le présent chapitre.

78. De nombreux points ayant fait l'objet d'un débat approfondi et conclusif au Conseil sont de nouveau débattus à la Conférence générale. Une telle situation est fréquemment perçue comme un gaspillage de temps, d'énergie et de ressources qui pourrait être évité ; surtout, elle continue à ce que les débats de la Conférence s'écartent de leur finalité principale, qui est la définition des politiques. Bien que certains progrès aient déjà été réalisés grâce à une délégation de pouvoir de la Conférence générale au Conseil dans des domaines spécifiques (par exemple, l'examen plus

poussé des propositions concernant la création d'instituts de catégorie 2 et l'autorisation subséquente donnée au Directeur général de signer les accords correspondants, après l'approbation initiale par la Conférence), il pourrait être souhaitable de renforcer les mécanismes en vertu desquels les questions ayant un caractère routinier et qui ont fait l'objet d'un débat approfondi au Conseil peuvent être renvoyées à la Conférence générale avec la recommandation correspondante du Conseil, notamment la recommandation tendant à ce que ces points soient adoptés « sans débat ». Tel pourrait être le cas, par exemple, de la question de l'admission des ONG qui entretiennent déjà des relations officielles avec l'UNESCO, ou de nombreuses questions administratives (rapports du Comité du Siège, rapports sur les questions de personnel), etc. La Conférence générale, bien entendu, déciderait dans chaque cas d'accepter ou non les recommandations sans débat.

79. Des propositions dans ce sens ont déjà été faites à diverses reprises mais les progrès ont été lents. L'introduction d'un ordre du jour annoté pour la Conférence depuis la dernière session, ainsi qu'un débat technique approfondi du Conseil sur la préparation de l'ordre du jour de la Conférence devraient aider à faire avancer les choses.

80. Le Conseil devrait aussi envisager de réexaminer ses méthodes de préparation de l'ordre du jour de la Conférence. L'ordre du jour provisoire serait, comme à l'heure actuelle, établi par le Conseil à sa session de printemps de la deuxième année de l'exercice biennal, avec des annotations et une indication des points dont il pense qu'ils pourraient être adoptés sans débat à la Conférence générale, mais le Directeur général le diffuserait aux États membres immédiatement après la clôture de la session du Conseil. Cela nécessiterait de modifier les dispositions actuelles de l'article 9 du Règlement intérieur de la Conférence générale qui, compte tenu du délai fixé, font que l'ordre du jour provisoire demeure ouvert et que des questions peuvent y être ajoutées après qu'il a été examiné par le Conseil. L'inscription de questions supplémentaires (plus tard dans le processus, c'est-à-dire à la session d'automne du Conseil et ultérieurement) s'effectuerait selon les mêmes procédures, dans le cadre des dispositions actuellement en vigueur.

81. Pour préparer l'ordre du jour provisoire révisé (session d'automne précédant la Conférence), le Conseil devrait prendre soigneusement en considération la nécessité d'allouer à la Conférence un temps suffisant pour avoir des débats utiles sur les politiques et devrait donc se prévaloir davantage de la prérogative lui permettant de proposer que des points ne soient pas inscrits à l'ordre du jour ou bien qu'ils soient adoptés sans débat. Au cas où les propositions visant à réduire la durée de la session du Conseil précédant la Conférence (voir chapitre suivant) seraient adoptées, il en résulterait aussi une réduction du nombre des points inscrits à la dernière minute (ainsi que la documentation correspondante) à l'ordre du jour de la Conférence suite aux décisions prises par le Conseil à cette session, et il faudrait rééchelonner en conséquence le programme de travail du Conseil tout au long de l'exercice biennal.

82. Les recommandations finales du Conseil (ordre du jour provisoire révisé) continueraient d'être examinées par le Bureau de la Conférence générale avant d'être adoptées par la Conférence en plénière. Tout État membre aurait ainsi la possibilité de réagir de nouveau à ces recommandations, le droit souverain qu'il a de demander qu'une question soit débattue dans le cadre des dispositions du Règlement intérieur en vigueur étant ainsi respecté.

83. Dans ce contexte, il est recommandé que tous les points de l'ordre du jour renvoyés à la Conférence générale par le Conseil soient présentés au début du débat correspondant (en séance plénière ou en commission) par le Président ou un représentant désigné du Conseil, ce qui permettra à la Conférence d'avoir des éléments sur l'historique de la recommandation du Conseil et les grands axes des débats que celui-ci aura consacrés au sujet et ce qui - le cas échéant - limitera au minimum la nécessité de débats prolongés sur la question.

84. Au cours des dernières années, le nombre de points renvoyés à la Conférence par le Conseil n'a cessé d'augmenter. Si cela atteste l'importance du travail préparatoire effectué par le Conseil, nombre de ces points sont examinés par le Conseil uniquement à sa dernière session (automne) précédant la Conférence, ce qui laisse peu de temps aux États membres (en particulier

ceux qui ne sont pas membres du Conseil) pour procéder aux consultations nécessaires et se préparer à prendre une décision pendant la Conférence générale. Pour éviter cela, il serait plus que souhaitable que le Conseil fasse en sorte que ses travaux de fond et les recommandations à la Conférence générale qui en découlent (sur le programme et budget mais aussi sur de nombreuses autres questions) soient achevés à sa session de printemps de la deuxième année et communiqués en temps voulu aux États membres ; la session d'automne serait ainsi nettement plus courte (trois ou quatre jours maximum) et serait consacrée uniquement aux questions qui n'ont pu être traitées auparavant, telles que la préparation de l'ordre du jour provisoire révisé de la Conférence, les points liés aux résultats des réunions qui se sont tenues au cours du trimestre, etc. (il va sans dire que la durée de cette session devrait être allongée tous les quatre ans, compte tenu des travaux afférents à la nomination du Directeur général). Enfin, il est à noter que la session d'automne de 2009 du Conseil devrait s'achever près de deux semaines avant l'ouverture de la Conférence. Voilà déjà une mesure dont on peut se féliciter puisqu'elle facilitera la préparation en temps voulu de la Conférence et il conviendrait de s'y tenir lors des exercices biennaux ultérieurs.

#### **4. CONSIDÉRATIONS CONCERNANT LA STRUCTURE, LES MÉTHODES DE TRAVAIL ET L'ORGANISATION DE LA 35<sup>e</sup> SESSION DE LA CONFÉRENCE GÉNÉRALE**

##### **Introduction**

85. Lors de la réunion additionnelle du Bureau de la Conférence générale qui a eu lieu le 30 octobre 2007, un certain nombre de remarques ont été faites quant à la structure et au déroulement de la session. Cette réunion avait pour objectif de mettre en lumière les aspects de la session qui n'avaient pas bien fonctionné ou qui pourraient faire l'objet d'améliorations ; les observations émises à ce sujet ont nourri les travaux dont découle le présent rapport. Toutefois, on a aussi rappelé que la Conférence générale de l'UNESCO était, parmi les assemblées dirigeantes d'organisations internationales, l'une de celles enregistrant la plus large participation, en particulier au niveau des ministres et des hauts responsables. Toute proposition de mesure doit donc prendre en considération la participation déjà élevée au niveau ministériel et viser à rendre la Conférence encore plus attractive. Les paragraphes qui suivent présentent les suggestions formulées à cet effet.

##### **4.1 Structure de la Conférence générale**

86. La structure de la Conférence générale est définie dans son Règlement intérieur. La Conférence se compose de cinq comités (Comité de vérification des pouvoirs, Comité des candidatures, Comité juridique, Comité du Siège<sup>4</sup> et Bureau de la Conférence) et d'autant de « commissions et autres organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires à la conduite des travaux de la session » (article 43).

##### **(a) Commissions**

87. Depuis 1972, la Conférence institue, à chaque session, six commissions : cinq commissions de programme et une Commission administrative. À sa 34<sup>e</sup> session, il a été proposé de créer une commission supplémentaire de sorte que chacun des grands domaines du 34 C/4 et les grands programmes correspondants du 34 C/5 soient examinés par une commission distincte (jusqu'alors, deux grands programmes étaient traditionnellement « couplés » au sein d'une seule commission, selon une configuration variant au fil des années : Culture avec Communication et information, Sciences exactes et naturelles avec Sciences sociales et humaines, etc.).

88. Cette structure à sept commissions - Éducation (ED), Sciences exactes et naturelles (SC), Sciences sociales et humaines (SHS), Culture (CLT), Communication et information (CI), Soutien

---

<sup>4</sup> Bien que le Comité du Siège soit un organe subsidiaire de la Conférence, il ne joue aucun rôle particulier pendant la session en dehors de la participation de son/sa Président(e) - en qualité de membre - aux réunions du Bureau de la Conférence.

du programme et relations extérieures (PRX) et Commission administrative (ADM) - semble avoir donné satisfaction ; il est donc recommandé de la reconduire à la 35<sup>e</sup> session.

89. Le rôle des présidents des commissions a suscité une réflexion assez poussée étant donné l'importance qu'il revêt pour l'avancée et le succès des travaux de ces organes. Lorsqu'ils soumettent des candidatures (au niveau du Conseil exécutif), les États membres doivent prendre en considération les aptitudes et l'expérience de la personne désignée, ainsi que sa capacité d'assister à toute la session, ou tout au moins à l'intégralité de la session de l'organe subsidiaire en question. Dans tous les cas, la présentation des candidatures doit avoir lieu à la session de printemps (deuxième trimestre) du Conseil exécutif (ainsi qu'il en a lui-même décidé) et les présidents devraient être encouragés à gérer les temps de parole avec fermeté (suggestion : 4 minutes pour le C/5 ; 3 minutes pour tous les autres points). Ils devraient établir une liste des orateurs et la compléter et la clore après l'intervention du troisième orateur. Afin d'assurer la ponctualité, le Bureau de la Conférence devrait être informé des problèmes de temps pour pouvoir émettre les recommandations appropriées. Il faudrait aussi examiner la possibilité de désigner les rapporteurs des commissions en même temps que les présidents et de programmer une réunion de travail de deux à trois jours entre eux avant l'ouverture de la session.

90. Les mesures ci-dessus devraient devenir la règle et les États membres devraient en être informés par avance, à travers les différents courriers et documents qui leur sont adressés par le Directeur général.

91. En ce qui concerne le calendrier des commissions, comme on le verra plus loin, la/les commission(s) liée(s) aux tables rondes « sectorielles » se réuniraient immédiatement après la table ronde correspondante. La réunion de la Commission CLT serait suivie de l'Assemblée générale des États parties à la Convention du patrimoine mondial.

#### **(b) Réunion interdisciplinaire**

92. Une réunion interdisciplinaire d'une demi-journée a été introduite à titre expérimental à la 34<sup>e</sup> session. Bien que des raisons évidentes, ayant trait au caractère interdisciplinaire renforcé des documents 34 C/4 et 34 C/5, en aient dicté l'organisation, des divergences de vues ont été exprimées quant à l'utilité en soi d'une telle réunion. Cette première expérience ayant été un échec, on s'est accordé sur la nécessité de mieux préparer la réunion, de choisir des sujets concrets et de la doter d'un pouvoir de décision.

93. On a estimé que la valeur ajoutée d'une telle réunion devrait être d'alléger la charge de travail des commissions, ce qu'elle serait en mesure de faire si elle examinait les points de l'ordre du jour se prêtant à un débat interdisciplinaire, à savoir l'élaboration du futur Programme et budget (36 C/5 dans le cas de la 35<sup>e</sup> session) et les ajustements éventuels (dans le cadre d'une stratégie ajustable) de la Stratégie à moyen terme de l'Organisation (34 C/4).

94. Toutefois, comme ce travail relève effectivement des commissions, les points ci-dessus pourraient être examinés à un stade initial par une réunion conjointe des commissions. Ainsi qu'il est indiqué dans la partie précédente à propos des questions de gouvernance, le processus décisionnel pourrait prendre la forme, comme par le passé, d'une résolution relative à l'élaboration du C/5 suivant, en vue de son adoption en plénière, sur proposition de ladite réunion conjointe. Une autre solution consisterait à confier cette tâche à un groupe de rédaction ad hoc sous la direction du Bureau.

#### **(c) Organes subsidiaires ad hoc**

95. Entre 1976 et 1987, la Conférence générale a mis en place, à chacune de ses sessions, un Groupe de rédaction et de négociation (DNG) composé de 18 membres et chargé de résoudre les questions controversées et/ou délicates à traiter.

96. Bien que le contexte politique de l'époque n'aie rien à voir avec celui d'aujourd'hui, certaines difficultés rencontrées par la Conférence générale ces dernières années - questions sensibles d'un point de vue politique, projets de résolution complexes, etc. - pourraient être résolues si un groupe analogue était créé pour la circonstance (éventuellement sous un autre nom), au cas où la nécessité s'en ferait ressentir, sur décision du Bureau de la Conférence. Il serait composé de 18 membres (trois par groupe électoral) élus par la Conférence générale sur proposition du Bureau.

97. En cas de point controversé, et afin de laisser davantage de temps pour le débat politique au sein des commissions, un tel groupe pourrait, à la demande du Bureau de la Conférence, étudier et trouver des positions consensuelles sur des questions telles que : (i) les projets de résolution (DR) ayant trait aux travaux d'au moins deux commissions de la Conférence générale ou impliquant des changements d'orientation importants ou des ajustements budgétaires dans le projet de C/5 ou de C/6, à la demande du Directeur général ; (ii) d'autres DR, à la demande du Président de la commission concernée (sous réserve de l'approbation du Bureau de la Conférence) ; (iii) les points de l'ordre du jour « délicats à traiter », à la demande du Président de la commission concernée (sous réserve de l'approbation du Bureau de la Conférence) ; (iv) tout autre point qui pourrait lui être renvoyé par le Bureau de la Conférence.

98. Le groupe ferait rapport à l'organe ou aux organes concernés selon le cas (commission, comité ou plénière).

## **4.2 Débat de politique générale**

99. Comme indiqué dans le rapport à ce sujet, il apparaît de plus en plus évident que le débat de politique générale, sous sa forme actuelle, ne répond plus tout à fait aux attentes des États membres qui, d'une part, souhaitent mettre à profit la Conférence générale pour mieux faire connaître l'Organisation et en améliorer la visibilité et, d'autre part, considèrent la Conférence comme une occasion de faire participer les chefs de délégation à des débats de fond sur des sujets relevant des domaines de compétence de l'UNESCO. La proposition qui suit vise donc à modifier en profondeur le contenu des débats afin de garantir que la 35<sup>e</sup> session soit pour les ministres un forum d'échange pertinent tout en étant plus profitable à l'UNESCO dans son ensemble.

100. Afin de diversifier et de multiplier les occasions offertes aux ministres de s'exprimer, ces derniers participeraient au débat de politique générale (en salle I) ainsi qu'au Forum ministériel plénier, nouvelle instance de débat décrite ci-après. Pour intégrer ce changement, le temps de parole lors du débat de politique générale devrait être ramené de 8 à 6 minutes, ce qui aurait pour autre avantage de faire en sorte que le débat de politique générale s'achève à la fin de la première semaine, permettant ainsi d'améliorer et de rendre moins contraignant le calendrier des travaux des organes subsidiaires et des autres événements, tout en limitant le nombre de manifestations parallèles pendant la première semaine (qualifiée de « surchargée », tant par les délégués que par le Secrétariat, à la session de 2007).

101. Comme énoncé dans l'une des recommandations précitées de la résolution 29 C/87, les chefs de délégation seraient encouragés à axer leurs interventions sur les messages fondamentaux et l'orientation générale de l'Organisation pendant les six minutes de temps de parole dont ils disposeraient en salle I. Ils auraient la possibilité - comme c'est le cas actuellement - d'en soumettre une version plus développée pour inclusion dans les Actes de la Conférence générale.

102. Il serait également demandé aux délégations de fournir par avance au Secrétariat un exemplaire de leur déclaration officielle (en version courte ou longue, selon leur souhait) pour distribution. Comme il est d'usage pendant les sessions de l'Assemblée générale des Nations Unies, les délégations seraient priées de remettre 350 exemplaires de leur déclaration à des fins de distribution.

103. En outre, il serait demandé à chaque État membre de soumettre un résumé officiel d'une dizaine de lignes de la déclaration de son chef de délégation. Ce résumé serait fourni en anglais et en français (langues de travail du Secrétariat) ainsi que dans la langue originale<sup>5</sup> s'il s'agit de l'une des quatre autres langues de travail de la Conférence. Ces résumés seraient mis quotidiennement en ligne sur le site Web de la Conférence générale. Les coûts afférents à la traduction seraient à la charge de l'État membre concerné, comme c'est le cas à New York.

104. Comme il est d'usage, les déclarations seraient analysées par le Secrétariat à l'issue de la session et, comme nous l'avons vu dans la partie précédente, viendraient enrichir les travaux du Conseil exécutif en vue de l'élaboration du document C/5 suivant.

### **4.3 Forum ministériel plénier et tables rondes**

105. Les tables rondes ministérielles (lancées en 1999 au niveau des commissions), bien qu'elles ne s'inscrivent pas dans le cadre des travaux officiels de la Conférence générale, ont démontré leur utilité en tant qu'événements parallèles majeurs permettant non seulement de favoriser le dialogue et l'échange entre ministres, mais également de solliciter des orientations politiques auprès de hauts représentants des États membres sur des questions importantes. En règle générale, deux tables rondes ministérielles étaient organisées sur des sujets précis relevant des domaines de compétence de l'Organisation. La proposition qui suit vise à renforcer le rôle des ministres et/ou des responsables de rang ministériel pendant la Conférence générale afin de rendre leur présence encore plus pertinente et attractive, tant dans leur intérêt que pour la visibilité de l'Organisation.

#### **(a) Forum ministériel plénier**

106. En parallèle au débat de politique générale - nouvelle manière - conduit en salle I, un Forum d'une journée et demie serait organisé. Ce Forum se subdiviserait en trois séances d'une demi-journée, chacune consacrée à un thème en rapport avec des questions stratégiques, globales et interdisciplinaires (en évitant les doubles emplois avec les thèmes examinés par les organes subsidiaires) et conçue comme un dialogue prospectif entre ministres sur les orientations (« Que devrait faire l'UNESCO pour accroître l'impact de son action sur le terrain ? »).

107. Dix à 15 ministres (parmi ceux s'exprimant lors du débat de politique générale) seraient invités à chaque séance, en tant que panélistes, et prononceraient quelques brèves remarques liminaires, suivies d'un dialogue et d'un échange de vues. D'autres ministres souhaitant assister aux séances pourraient le faire (en tant que participants, mais pas en tant qu'orateurs).

108. Chaque séance serait présidée par un ministre, auquel il incomberait de faire observer les temps de parole et de recentrer les débats, le cas échéant. Un intervenant extérieur (un expert, une notabilité ou une personnalité reconnue dans son/ses domaines) serait invité à ouvrir la séance inaugurale du Forum et à y tenir le rôle de discutant ou d'« *agent provocateur* ».

#### **(b) Tables rondes ministérielles**

109. En dehors du Forum ministériel plénier, il serait souhaitable de continuer à organiser une ou deux (au maximum) table(s) ronde(s) ministérielle(s), sectorielles ou au niveau des commissions, bien préparées et axées sur un sujet concret. Ces sujets seraient de préférence en rapport avec chacun des domaines de compétence de l'Organisation, selon un roulement d'une session à l'autre.

110. Afin de laisser plus de place au dialogue, le nombre des orateurs devrait être restreint et pré-défini, en tenant compte de l'équilibre géographique : il pourrait être fixé à 30 ministres (cinq par groupe électoral). Comme pour le Forum ministériel plénier, d'autres ministres souhaitant assister aux tables rondes pourraient le faire en tant que participants (mais pas en tant qu'orateurs).

---

<sup>5</sup> Ou toute autre langue, y compris les trois autres langues officielles de la Conférence.

111. La/les table(s) ronde(s) précéderaient immédiatement la session de la commission de programme correspondante. Comme par le passé, les travaux seraient retransmis dans une autre salle de réunion et seraient également diffusés sur Internet.

112. De même que pour le Forum, des experts pourraient intervenir comme orateurs principaux. Le rôle de modérateur - essentiel au succès d'une table ronde - pourrait être dévolu au Directeur général ou à une autre personnalité compétente (autre que l'un des ministres participants) possédant une longue expérience de la conduite de ce genre de réunions. Le temps de parole initial pourrait être ramené à deux minutes afin d'éviter les déclarations d'ordre général et de privilégier le dialogue et les échanges ; si la combinaison 30 orateurs/2 minutes devait être adoptée, la/les table(s) ronde(s) pourraient ne durer qu'une journée ou une journée et demie.

### **(c) Considérations d'ordre général concernant le Forum ministériel plénier et les tables rondes**

113. En vue d'une préparation adéquate et en temps voulu du Forum et des tables rondes, un groupe informel (composé d'un membre expérimenté d'une délégation permanente par groupe électoral, sur proposition du groupe, ainsi que de membres désignés du Secrétariat) serait mis en place au cours de la première année de l'exercice biennal. Il aurait pour mission d'aider le Directeur général à (i) suggérer des thèmes ; (ii) définir des critères pour le choix des orateurs (ministres et experts) ; (iii) proposer des méthodes de travail (temps de parole, traitement des questions/réponses, etc.) ; (iv) indiquer des préférences en ce qui concerne le calendrier des préparatifs.

114. Étant donné que la documentation des tables rondes gagnerait à être améliorée, des informations générales stratégiques mais concises devraient être fournies suffisamment à l'avance et il faudrait indiquer clairement ce qui est attendu de la participation des ministres. Le document final (« communiqué ») pourrait privilégier les solutions pratiques et les propositions concrètes plutôt que les questions d'ordre général.

115. En parallèle, il pourrait être demandé au Président de la Conférence générale de réaliser, par l'intermédiaire des délégations permanentes, une brève enquête auprès des ministres chargés des relations avec l'UNESCO afin d'évaluer leurs attentes concernant les Tables rondes organisées pendant la Conférence générale.

116. Enfin, la Conférence générale pourrait souhaiter réexaminer le statut du Forum ministériel et des tables rondes afin de mieux en intégrer les résultats à ses travaux officiels, que ce soit en plénière ou au niveau des commissions. Bien que ces réunions ne rassemblent pas la totalité des États membres et qu'elles soient dépourvues du pouvoir de décision, ne pouvant à ce titre faire officiellement partie de la Conférence générale, il conviendrait de trouver un moyen d'en transmettre les résultats (« communiqué » ou autre) à la Conférence - directement ou par le biais des commissions, selon le cas. En tout état de cause, il semblerait approprié de considérer que le débat de politique générale englobe à la fois les déclarations de politique nationale faites par les orateurs successifs et les discussions tenues dans le cadre du Forum ministériel plénier ; dans sa réponse, le Directeur général serait censé prendre note des points soulevés et les porter à l'attention de la Conférence générale.

## **4.4 Élections**

117. Le calendrier des élections suivi à la 34<sup>e</sup> session, résultant de la meilleure application possible de la recommandation 9 de la résolution 33 C/92 dans le cadre du Règlement intérieur en vigueur, a été jugé satisfaisant. À la 35<sup>e</sup> session, l'élection des membres du Conseil exécutif pourrait avoir lieu au milieu de la deuxième semaine ; toutes les autres élections se dérouleraient le jour suivant. Les élections au Comité du patrimoine mondial, qui ne doivent pas nécessairement se tenir au même moment, devraient être organisées conformément aux décisions adoptées concernant le calendrier de l'Assemblée générale des États parties à la Convention du patrimoine mondial (voir ci-après).

#### **4.5 Manifestations parallèles**

118. La Conférence générale réunit un grand nombre de délégués venant de régions différentes et ayant des spécialisations et des profils professionnels divers. Les manifestations organisées en marge de la Conférence présentent pour beaucoup d'entre eux un grand intérêt et devraient être planifiées de manière à prendre en compte l'ensemble des domaines de compétence et des activités de l'Organisation. Cela étant, il a été estimé qu'un trop grand nombre de manifestations parallèles avaient eu lieu au cours de la 34<sup>e</sup> session. La quantité devrait diminuer au profit de la qualité, et un nombre moins élevé de manifestations clés devraient être planifiées longtemps à l'avance et programmées lorsque l'ordre du jour est le moins chargé, de sorte qu'elles puissent bénéficier d'une forte fréquentation. On pourrait envisager d'éviter la tenue de manifestations à l'heure du déjeuner.

119. Afin de rationaliser la programmation de ces activités, il conviendrait que les propositions de manifestations parallèles émanant des États membres et du Secrétariat soient présentées dans un délai de deux mois minimum avant l'ouverture de la Conférence générale. Une fois établie la liste de toutes les propositions formulées, le Directeur général prendrait une décision quant à la liste définitive, en consultation étroite avec le Président de la Conférence générale et avec le Président du Conseil exécutif.

##### **(a) Forum des jeunes**

120. Le Forum des jeunes fait « partie intégrante » de chaque session de la Conférence générale (résolution 32 C/82) mais devrait continuer à être programmé avant l'ouverture des sessions. Son organisation devrait être améliorée en vue de permettre l'établissement de liens plus clairs entre son action et les débats officiels de la Conférence et de renforcer ainsi le sentiment d'implication de ses participants dans les travaux de la Conférence ; des efforts devraient par ailleurs être mis en œuvre pour élargir la représentation géographique des participants. Comme lors de la 34<sup>e</sup> session, le thème principal qu'examinerait le Forum des jeunes serait le principal « thème mobilisateur » (voir plus bas) de la session.

121. Ainsi qu'il est suggéré ci-après dans le cadre des propositions visant à accroître la visibilité de la Conférence, le Forum des jeunes pourrait être rebaptisé « Sommet des jeunes de l'UNESCO » afin de susciter davantage l'attention des médias.

##### **(b) Forum de la société civile**

122. Afin de garantir la correspondance entre cette manifestation parallèle et la Conférence proprement dite, le thème mobilisateur de la session - à savoir celui des tables rondes et du Forum ministériel, de l'Exposition et du Forum des jeunes - pourrait être le thème principal inscrit à l'ordre du jour du Forum, dont l'examen pourrait s'articuler autour de deux grands pôles intéressant en particulier respectivement les ONG et le secteur privé.

123. Le Forum devrait s'adresser essentiellement aux ONG, au secteur privé et à des donateurs se situant hors de la sphère gouvernementale. Les parlementaires ne devraient pas y être invités en tant que membres de la « société civile », mais ils pourraient être fortement incités à y participer en tant que membres de leurs délégations respectives.

124. On pourrait programmer le Forum soit avant l'ouverture de la session, parallèlement au Forum des jeunes, en établissant des liens appropriés entre les deux, soit au début de la troisième semaine de la Conférence, avant la reprise des séances plénières finales.

125. À cet égard, il semble important de faire en sorte que les ONG entretenant des relations officielles avec l'UNESCO, en particulier les ONG de pays en développement, participent plus largement et plus activement à la Conférence générale ; de même les ONG internationales en relations officielles avec l'Organisation devraient être incitées à se faire représenter par des membres de pays en développement. On pourrait encourager la participation des ONG en général

en leur donnant accès à un espace où elles pourraient débattre et se réunir (sur le modèle d'une « foire des ONG » ou d'une « salle des ONG », selon la formulation utilisée dans l'un des rapports présentés). Des salles du bâtiment Bonvin pourraient être mises à leur disposition à cette fin, ou des structures temporaires (tentes) pourraient être installées sur le site Fontenoy.

### **(c) Assemblée générale des États parties à la Convention du patrimoine mondial**

126. L'Assemblée générale devrait se tenir à la suite de la réunion de la Commission CLT, dans l'intervalle entre la fin des débats de la Commission et l'adoption de son rapport. L'organisation des élections au Comité du patrimoine mondial à la fin de la session de la Conférence générale semble présenter un inconvénient moindre que la tenue de l'Assemblée parallèlement à d'autres réunions importantes ayant lieu dans le cadre de la Conférence.

### **(d) Exposition(s) et thème mobilisateur**

127. La pratique actuelle du Secrétariat tendant à organiser une exposition thématique unique (de même que, le cas échéant, de courtes expositions ponctuelles à l'occasion de visites officielles de chefs d'État) semble satisfaisante. Cela étant, un trop grand nombre de manifestations ont été organisées en marge de l'exposition qui a eu lieu lors de la 34<sup>e</sup> session (2007).

128. L'usage tendant à définir un « thème mobilisateur » pour chaque session de la Conférence générale a pris une ampleur accrue lors des dernières sessions de la Conférence. Initialement lié à l'exposition thématique, le thème mobilisateur de chaque session a été élargi à d'autres manifestations parallèles. Il est par conséquent proposé que, pour la 35<sup>e</sup> session de la Conférence, l'on identifie un thème (qui serait coordonné par le secteur approprié du Secrétariat) autour duquel s'articulerait l'intégralité de la session, y compris l'exposition et les diverses manifestations parallèles. La tenue de consultations préalables avec les États membres aiderait le Directeur général à identifier ce thème, qui devrait également être en rapport avec les tables rondes ministérielles et les forums des jeunes et de la société civile, et qui servirait de ce fait de fil conducteur à une stratégie de communication devant déboucher sur une visibilité accrue.

## **4.6 Autres aspects liés à l'organisation et au déroulement de la Conférence**

129. Les différents rapports figurant en annexe contiennent un certain nombre de suggestions pratiques supplémentaires sur les aspects suivants de l'organisation et du déroulement de la Conférence.

130. Il conviendrait sans doute de prévoir des présentations orales plus courtes des rapports des commissions et des comités en plénière par leurs présidents respectifs ; la phase finale de la Conférence en serait écourtée, ce qui libérerait du temps pour les travaux des commissions.

131. Les informations pratiques concernant la diffusion des nouveaux documents et projets de résolution devraient apparaître plus clairement sur la page Web de la Conférence de même que sur les écrans d'information.

132. Bien que difficile à mettre en œuvre, la recommandation relative à la désignation d'un délégué représentant l'un des vice-présidents de la Conférence générale en tant que responsable de la communication interne devrait être réexaminée. Il ou elle servirait de « porte-parole » du Bureau de la Conférence et tiendrait à l'intention des délégués une séance d'information quotidienne ou hebdomadaire sur les délibérations en cours, les recommandations du Bureau et les changements organisationnels.

133. Enfin, la nécessité d'améliorer les aménagements de la salle I, question qui est directement liée à la réflexion ci-après sur la visibilité de la Conférence générale, est apparue comme impérieuse et urgente. De fait, une présentation visuelle comparative de différents moments et sessions de la Conférence générale faite lors des réunions du groupe de travail informel a mis en évidence le besoin manifeste d'améliorations, lesquelles devraient sans aucun doute permettre de

souligner l'importance de la Conférence générale en tant qu'événement le plus marquant de la vie de l'Organisation tout en contribuant incontestablement à renforcer sa visibilité, en particulier auprès des médias.

#### **4.7 Visibilité des travaux de la Conférence**

##### **Introduction**

134. Le présent rapport est centré sur des propositions spécifiques visant à accroître la visibilité de l'Organisation, à un moment précisément où elle est le plus visible, c'est-à-dire au cours de sa Conférence générale. De fait, le renforcement de la visibilité de la Conférence pourrait accroître la visibilité générale de l'Organisation, ce qui attirera davantage l'attention (des milieux politiques et de l'opinion) sur la Conférence, initiant ainsi une sorte de cercle vertueux. D'ailleurs, en tant qu'événement décisionnel majeur, la Conférence générale présente aussi les caractéristiques d'un événement médiatique important. Cela dit, il faut être conscient qu'un tel résultat n'est pas acquis d'avance.

135. Il convient de reconnaître d'emblée des efforts ont été déployés à ce jour par le Secrétariat (comme la création récente d'un plan de communication) et qu'ils ont débouché sur des résultats positifs, notamment une couverture accrue par les médias de la dernière session de la Conférence générale, pour laquelle 356 journalistes ont été accrédités, qui s'est traduite par la publication de plus de 400 articles dans le monde entier évoquant la Conférence. Les propositions ci-après visent à améliorer encore cette situation à l'avenir, mais on notera que beaucoup, à l'UNESCO, se demandent encore si l'Organisation a réussi un jour à se rendre plus visible auprès de l'opinion publique mondiale.

136. À la 161<sup>e</sup> session du Conseil exécutif, le Directeur général a présenté un rapport (161 EX/43) sur une stratégie d'ensemble destinée à accroître la visibilité. Ce document se fondait sur des recommandations soumises par un groupe d'experts qui ont été réitérées par les journalistes qui étaient présents à la séance d'information « 60 minutes pour convaincre » (tenue le 11 mars 2007) consacrée à ce thème (les principaux points abordés dans les deux cas sont exposés dans les appendices des rapports figurant à l'annexe V). De ce fait, on a soutenu qu'il n'est pas nécessaire d'approfondir davantage l'analyse relative à la visibilité et à la communication ; il conviendrait plutôt de sélectionner quelques éléments clés favorisant le renforcement de la visibilité de la Conférence générale, et de proposer des actions qui concourent à la réalisation de cet objectif. Cette opinion, toutefois, fait encore très largement débat.

##### **(a) Observations concernant la visibilité de la Conférence générale**

137. L'Organisation dans son ensemble a sans aucun doute besoin d'une culture de la communication qui se fonde sur une attitude ouverte en matière d'information du public et de communication avec les médias. À cet égard, l'idée que les mass médias ne s'intéressent qu'aux scandales et aux conflits ne peut pas être considérée comme une règle absolue. Il y a toujours place pour des informations encourageantes et positives qui pourraient aussi retenir l'attention, à la condition qu'elles soient claires et pertinentes, c'est-à-dire transmises de façon professionnelle. L'Organisation a besoin de mécanismes lui permettant d'élaborer des messages adaptés aux médias - rapides, ciblés, clairs et évitant tout jargon. Afin de bien cibler l'information, il est nécessaire de déterminer ce à quoi s'intéressent les médias, tâche à laquelle devraient s'atteler le Secrétariat comme les États membres, notamment en coopérant étroitement, en particulier par le biais des commissions nationales. Il conviendrait également de demander aux bureaux hors Siège de diffuser des messages concernant nos activités « directes » sur le terrain.

138. Un aspect qui a constamment mis à l'épreuve la capacité de la « communauté » UNESCO dans son ensemble d'avoir une vision commune est la manière de communiquer sur des questions politiquement sensibles, à l'égard desquelles les usages et les pratiques de la diplomatie internationale privilégient instinctivement modération et confidentialité. Il convient à l'évidence de trouver un juste équilibre à cet égard, en particulier au sein d'une instance comme l'UNESCO où la

pratique du consensus est de plus en plus courante, souhaitée et - en plusieurs occasions - de fait efficace là où d'autres organisations ont eu tendance à échouer. On peut néanmoins affirmer qu'un plan relatif aux médias bien conçu concernant ce type de questions peut permettre de porter avec succès à la connaissance des médias les faits et les problèmes qu'elles recouvrent et donc, leur donner les moyens de développer à leur sujet une réflexion qui leur soit propre pendant que se poursuivent dans le calme des négociations entre les murs de l'UNESCO jusqu'à l'annonce d'un résultat final. Une telle approche permettrait aux médias d'accorder davantage d'attention à l'UNESCO, renforçant ainsi sa visibilité et mettant en relief ses mérites en tant qu'instance à même de régler des problèmes conflictuels à l'échelon international. À cet égard, on peut se demander pourquoi des informations sur les solutions les plus satisfaisantes apportées ces dernières années à certaines questions - concernant notamment les caricatures danoises ou la rampe d'accès à la porte Mughrabi - n'ont pas été fournies aux médias et mises à profit pour accroître la visibilité de l'Organisation.

139. Du point de vue de ses activités de programme spécifiques, la dispersion des capacités de l'UNESCO dans le cadre d'une multitude de programmes (difficile à éviter puisqu'elle tient au caractère multidisciplinaire de son mandat) tend à brouiller son image dans le public et donc à nuire à sa visibilité. Cela étant, il convient de noter que cette image peut être bonne et perçue positivement dans d'assez nombreux cas. Grâce à cette image positive, l'UNESCO attire des partenariats actifs tels que le partenariat L'Oréal-UNESCO « Pour les femmes et la science », il s'agit sans doute là de l'une des principales pistes à explorer plus avant, non seulement du fait de sa valeur intrinsèque - évidente - pour la communauté internationale, mais aussi en raison des possibilités de communication manifestes que ce type de partenariat offre à l'Organisation. L'action des Ambassadeurs de bonne volonté et des Artistes pour la paix de l'UNESCO pourrait être utile dans la stratégie de communication.

140. La Conférence générale parvient relativement mieux à susciter l'attention des médias nationaux des États membres, essentiellement en raison de la présence de chefs d'État et de ministres durant la session, mais la situation appelle d'amples améliorations s'agissant des médias internationaux à large diffusion. C'est là une cible qui peut être atteinte moyennant une combinaison judicieuse du contenu (intérêt des manifestations) et de la forme (outils de communication) de l'information. Les propositions ci-après visent en particulier à atteindre cet objectif.

141. Enfin, comme il ressort de l'annexe VII au présent rapport, on notera que si une visibilité accrue implique des efforts plus soutenus et mieux ciblés, les moyens que l'Organisation consacre à la réalisation de cet objectif dans le cadre de l'Information du public n'ont cessé de diminuer à chaque exercice biennal pendant la décennie écoulée.

## **(b) Recommandations spécifiques**

142. Pour débiter, il serait utile de convoquer des réunions relatives à la stratégie de communication regroupant le Secrétariat (en particulier le Bureau de l'information du public, le porte-parole et des représentants des secteurs de programme) et des représentants des États membres. Les deux premières se tiendraient avant la Conférence, au cours de la phase de préparation, la première un mois avant l'ouverture de la session et la deuxième quelques jours avant, et accueilleraient également les directeurs des bureaux hors Siège présents à Paris pour assister à la Conférence. Quelques jours après la clôture de la session, une troisième réunion - destinée à rendre compte de la Conférence - serait convoquée, afin de dresser un bilan des points forts, des points faibles et des enseignements tirés concernant la stratégie de communication.

143. Le Bureau de l'information du public (BPI) devrait jouer un rôle actif tout au long des préparatifs de la session, diffusant des directives sur l'approche qu'il convient d'adopter (ou de rejeter) en ce qui concerne la couverture des médias et la visibilité. Il pourrait par ailleurs organiser en étroite coopération avec les délégations permanentes, des ateliers à l'intention des médias dans des langues clés avant la tenue de la Conférence générale.

144. Avant l'ouverture de la session, chaque secteur pourrait préparer une note de deux pages (au maximum) facilement utilisable par les médias, contenant des graphiques et des tableaux, exposant les principaux éléments des débats futurs de la Conférence et donnant des informations à caractère général et concernant les réalisations passées. Ces notes serviraient également à informer les chefs de délégation.

145. Par la suite, au cours de la session, le Secrétariat publierait une note quotidienne de deux pages sur l'« Actualité du jour », résumant les principales questions devant être débattues pendant la journée. Pour sa part, le Directeur général, ainsi que le(s) chef(s) d'État ou les personnalités royales rendant visite à la session pourraient organiser une conférence de presse à un moment approprié de cette dernière. Il conviendrait également de prévoir d'aider les ministres dans leurs relations avec les médias, notamment en créant une salle de presse dans laquelle ils pourraient (de même que le Directeur général, les chefs d'État, etc.) s'adresser dans de bonnes conditions aux médias.

146. Il faudrait par ailleurs que les États membres se chargent d'assurer la visibilité de l'UNESCO dans leur pays. À cet égard, ils devraient être invités à réaliser, sur le modèle d'une enquête de marché et en étroite coopération avec leur commission nationale, des sondages d'opinion sur la perception de l'UNESCO par leur population et ses attentes en ce qui la concerne. Ceux-ci pourraient se fonder sur des questionnaires types établis avec l'aide du Secrétariat. Les résultats seraient communiqués lors des réunions préparatoires susmentionnées relatives à la stratégie de communication.

147. Les suggestions suivantes peuvent en outre être utiles pour accroître la visibilité de l'Organisation au cours de la Conférence générale : (i) inviter une personnalité intellectuelle de renom international, comme un lauréat du Prix Nobel, à participer à l'ouverture de la session (et/ou à des tables rondes, comme suggéré plus haut) ainsi qu'à la conférence de presse y faisant suite ; (ii) mobiliser davantage les médias audiovisuels afin de renforcer la visibilité de l'UNESCO aux yeux du public, notamment en assurant la diffusion radiotélévisée d'une table ronde spéciale au niveau ministériel qui accueillerait un nombre limité de participants choisis en consultation avec les médias, et qui serait animée par un journaliste professionnel ; (iii) en s'inspirant de partenariats connaissant un vif succès comme le partenariat « Pour les femmes et la science » (L'Oréal) ou le partenariat relatif au projet de « Bibliothèque numérique mondiale » (Bibliothèque du Congrès des États-Unis), renforcer les partenariats susceptibles de contribuer à accroître la visibilité de l'Organisation, grâce à l'organisation pendant la Conférence de manifestations à même de susciter l'intérêt des médias ; et (iv) mieux utiliser le « Forum des jeunes » dans l'optique de la visibilité. Le Forum pourrait ainsi être rebaptisé Sommet des jeunes de l'UNESCO.