

LA GOUVERNANCE A L'UNESCO

Introduction

1. 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.

Contexte historique jusqu'à 1995

2. 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).

3. 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.

4. 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.

5. À sa 12^e 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^e 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.

6. 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^e 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^e session). Par ailleurs, le Conseil s'est à nouveau prononcé, également en 1972, en faveur du maintien de sessions biennales pour la Conférence générale.

7. On notera aussi que, à sa 67^e 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.

8. 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).

9. 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.

10. 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.

11. 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^e 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^e session de la Conférence générale (automne 1985).

12. 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 ».

13. Cette préoccupation conduira le Conseil exécutif, à sa 131^e 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^e 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^e session (1985) à 16 jours ouvrables à la 34^e session (2007).

14. 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^e 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.

15. 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^e 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^e 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.

16. Après examen de ces options, le Conseil exécutif a invité le Directeur général, lorsqu'il lui soumettrait à sa 146^e session un projet d'organisation des travaux de la 28^e 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^e session, de recommander à la Conférence générale de maintenir ce débat au début.

17. À sa 28^e session, la Conférence générale a invité son Président (M. Torben Krogh, Danemark) à constituer entre la 28^e et la 29^e 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^e session accompagnées des observations du Conseil.

18. 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.

19. 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.

20. Les recommandations approuvées ont été mises en œuvre à partir de la 30^e 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^e 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^e 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.

21. Auparavant, à l'initiative de son Président, le Conseil avait été saisi à sa 156^e 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^e session de la Conférence générale (1999).

22. Le Conseil avait également décidé de poursuivre l'examen de cette question à sa 159^e 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 ».

23. Ce groupe a présenté son rapport et ses recommandations au Comité spécial à la 160^e 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.

24. Le Conseil a décidé de reprendre l'examen de cette recommandation à sa 161^e 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^e session un rapport sur cette question, pour examen de cette recommandation par la Conférence générale à sa 31^e session ». À sa 162^e 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^e 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^e session, dont les recommandations ont été approuvées par la Conférence dans la résolution 33 C/92.

25. 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^e 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^e 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.

26. 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.

27. 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.

28. 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.

29. 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 rôlés 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.

30. 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.

31. En tout cas, à sa 33^e 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^e 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^e session, en 2007 (34 C/19 et (Annexe) Rev.).

32. 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.

33. 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^e 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 ».

La réforme des méthodes de travail depuis 1995

34. 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.

35. 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

36. 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.

37. 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.

38. 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^e 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.

39. 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.

40. Bien que, depuis 1997, un certain temps soit consacré au futur programme (au sein de chaque commission ou, s'agissant de la 34^e 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.

41. 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.

42. 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.

43. 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

44. 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^e 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.

45. Le Président de la 33^e 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^e session de la Conférence générale. Le Conseil exécutif a approuvé, à sa 176^e 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.

46. 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.

47. 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.

48. 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^e 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.

49. 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.

Questions de gouvernance

50. Il serait important 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.

51. 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.

52. 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.

53. 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 efficiente 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.

54. 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) 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).

55. 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.

56. 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.

57. 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/5¹.

58. 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 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 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.

59. 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

¹ 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).

plans logistique et financier, de ne nécessiter l'élaboration que d'un seul scénario budgétaire et, partant, d'un seul projet de C/5.

60. 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^e 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.

61. 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.

62. 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.

63. 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.

64. 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.

65. 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 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.

66. 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.

67. 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.

68. 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).