

## QUEL DIRECTEUR GÉNÉRAL POUR L'UNESCO?

PAR

YVONNE DONDERS (\*)  
ET CHRISTINE ALLAN DE LAVENNE (\*\*)

Créé le 16 novembre 1945 pour être l'organe de veille intellectuelle des Nations Unies, l'UNESCO a pour noble mais ambitieux mandat de «contribuer au maintien de la paix et de la sécurité en resserrant, par l'éducation, la science et la culture, la collaboration entre nations, afin d'assurer le respect universel de la justice, de la loi, des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion, que la Charte des Nations Unies reconnaît à tous les peuples» (1). Cette seule lecture suggère toute la complexité des enjeux attachés à ce mandat, comme la difficulté sous-jacente de la mission du dirigeant d'un tel organe. Directeur du seul organe intellectuel du système intergouvernemental des Nations Unies, le Directeur général de l'UNESCO revêt une tâche éminemment délicate et sensible.

L'histoire moderne l'a d'ailleurs révélé dans ses toutes premières pages, avant même que l'UNESCO soit l'UNESCO. A l'époque de la Société des Nations (SDN), prédécesseur des Nations Unies, une proposition française tendant à la constitution d'un organisme intellectuel international pour la formation d'un esprit international en faveur de la paix fut adoptée en 1921. C'est ainsi que naquirent l'Organisation de coopération intellectuelle (OCI), la Commission internationale de coopération intellectuelle (CICI) et d'autres institutions placées sous le contrôle de cette dernière, dont l'Institut international de coopération intellectuelle (IICI). Presque instantanément, ces organisations rencontrèrent de nombreuses difficultés de fonctionnement, comme de positionnement. Dès 1926, l'OCI connaît une certaine dispersion, un manque d'efficacité et une bureaucratisation croissante, tandis que l'IICI est perçue par certains Etats membres, en particulier le Royaume-Uni, comme un instrument de l'impérialisme culturel français. Des premières réformes sont engagées en 1930 pour atténuer le caractère bureaucratique de l'OCI et réduire l'influence française sur l'IICI. Cepen-

(\*) Directrice exécutive du Centre de droit international de l'Université d'Amsterdam (Pays-Bas), où elle est également professeur associée en Droit international.

(\*\*) Membre du Centre de recherche des droits de l'homme de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France) et avocat du Barreau de Paris (France).

(1) Acte constitutif de l'UNESCO, adopté à Londres le 16 novembre 1945, art. I (1).

dant, la nouvelle organisation se heurte rapidement à un nouvel obstacle : les contributions gouvernementales sont insuffisantes. Un Acte international prévoyant notamment le paiement d'une contribution par tous les Etats, membres ou non de la SDN, est alors signé par 45 pays et ratifié par 11 d'entre eux ; bien qu'entré en vigueur en janvier 1940, il ne sera jamais appliqué en raison des événements tragiques de cette période et l'IICI fermera ses portes en juin 1940. Les projets anglo-saxons d'une organisation internationale intellectuelle renouvelée dans sa structure et son esprit et liée à l'ONU aboutissent alors au remplacement de l'IICI par l'UNESCO le 16 novembre 1945 (2).

Au terme de ces vingt-cinq premières années d'expérience des ancêtres de l'UNESCO, les enjeux du Directeur général ressortent déjà clairement. Ce dernier a pour sensible mission d'assurer (i) le soutien politique et financier des Etats membres tout en évitant l'instrumentalisation politique et la domination idéologique, mais aussi (ii) la représentativité intellectuelle universelle de l'Organisation tout en évitant l'écueil de la bureaucratie et l'inertie du consensus.

Dans les années qui ont suivies, au moins deux difficultés complémentaires sont venues s'ajouter à la tâche du Directeur général. D'une part, le système des Nations Unies s'est développé, mais aussi complexifié : les organes spécialisés se sont multipliés, entraînant des chevauchements de mandats et des phénomènes de concurrence interne au système des Nations Unies. D'autre part, le développement des moyens de communication et l'essor d'une nouvelle mondialisation ont engendré de nouveaux défis pour la politique et la diplomatie moderne. L'ensemble de ces phénomènes ont ajouté à la mission de Directeur général le soin (i) d'assurer la légitimité et valeur ajoutée de l'Organisation au sein de sa propre famille institutionnelle et (ii) de démontrer aux Etats membres, mais aussi au public de plus en plus large, l'utilité d'un organe de réflexion intellectuelle, aux confins parfois de l'élitisme, dans un monde marqué par le recul des idéologies, l'immédiateté et les crises multiples.

Nous l'aurons compris, hier déjà, mais aujourd'hui encore plus, la tâche du Directeur général de l'UNESCO est pour le moins épineuse.

On peut alors légitimement être curieux de savoir si l'un des dépositaires de cette mission est d'ores et déjà parvenu à pleinement la remplir. On peut aussi se demander s'il existe un profil optimum pour satisfaire de telles attentes. Cette curiosité semble d'autant plus légitime dans le contexte récent de la nomination de la nouvelle Directrice générale, Madame Irina Bokova.

(2) Sur l'histoire de l'UNESCO, cf. Jean-Jacques RENOLIET, *L'UNESCO oubliée, la Société des Nations et la coopération intellectuelle (1919-1946)*, Publications de la Sorbonne, 1999.

Avant d'analyser l'histoire des différents Directeurs généraux et de s'interroger sur leur parcours et leurs apports à l'Organisation, il convient avant tout de comprendre quelle place institutionnelle est conférée au Directeur général et comment ce dernier est choisi.

#### LA PLACE INSTITUTIONNELLE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL ET SON MÉCANISME DE SÉLECTION

Face à l'ampleur de la tâche confiée au Directeur général, il est opportun de se demander si la place structurelle qui lui est conférée au sein de l'Organisation lui permet de répondre efficacement à ses défis, mais aussi si le processus de sélection de ce dernier permet à l'Organisation de se doter de la bonne personne pour occuper ce poste. Une réponse affirmative à ces questions ne va pas de soi, semble-t-il.

#### *La place du Directeur général au sein de l'UNESCO*

L'UNESCO comprend trois organes dirigeants : la Conférence générale, le Conseil exécutif et le Secrétariat.

La Conférence générale se compose de représentants des 193 Etats membres et sept Membres associés de l'Organisation (3). Chaque pays membre y dispose d'une voix, quelle que soit sa taille ou l'importance de sa contribution budgétaire. La Conférence générale se réunit tous les deux ans pour déterminer l'orientation et la ligne de conduite générale de l'UNESCO. Elle adopte un programme et un budget pour les deux années suivantes. Elle élit également les membres du Conseil exécutif et nomme, tous les quatre ans, le Directeur général (4).

Le Conseil exécutif est, en quelque sorte, le conseil d'administration de l'UNESCO. Il se réunit deux fois par an pour préparer le travail de la Conférence générale et veiller à ce que ses décisions soient bien exécutées. Il se compose de 58 membres élus par la Conférence générale. Le choix de ces représentants dépend notamment de la diversité des cultures qu'ils représentent et de leur origine géographique. Il est l'objet d'arbitrages complexes pour atteindre un équilibre entre toutes les régions du monde, gage de l'universalité de l'Organisation (5).

Le Secrétariat, quant à lui, comprend le Directeur général et l'ensemble du personnel. Aux termes de l'Acte constitutif de l'UNESCO, « *le Directeur général est le plus haut fonctionnaire[... Il] prend part, sans droit de vote, à toutes les réunions de la Conférence générale, du Conseil exécutif et des com-*

(3) Pour une liste complète des Etats membres de l'UNESCO, cf. le site Internet [ere.unesco.org/portal/UNESCOMemberStates.asp?language=fr](http://ere.unesco.org/portal/UNESCOMemberStates.asp?language=fr).

(4) Acte constitutif, *op. cit.*, art. IV.

(5) *Ibid.*, art. V.

*missions de l'Organisation. Il formule des propositions en vue des mesures à prendre par la Conférence et le Conseil et prépare, afin de le soumettre au Conseil, un projet de programme de travail pour l'Organisation, accompagné des prévisions budgétaires correspondantes[... II] établit et communique aux Etats membres et au Conseil exécutif des rapports périodiques sur l'activité de l'Organisation[... II] nomme le personnel du Secrétariat conformément au Statut du personnel[...] Sous réserve de réunir les plus hautes qualités d'intégrité, d'efficacité et de compétence technique, le personnel devra être recruté sur une base géographique aussi large que possible. Les responsabilités du Directeur général et du personnel ont un caractère exclusivement international. Dans l'accomplissement de leurs devoirs, ils ne demanderont ni ne recevront d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité étrangère à l'Organisation. Ils s'abstiendront de tout acte de nature à compromettre leur situation de fonctionnaires internationaux. Tous les Etats membres de l'Organisation s'engagent à respecter le caractère international des fonctions du Directeur général et du personnel et à ne pas chercher à les influencer dans l'accomplissement de leur tâche» (6). Constitutionnellement, le Directeur général est donc un fonctionnaire international émanant d'un Etat membre, dont il doit cependant, une fois en poste, demeurer strictement indépendant; chargé de constituer et de diriger une équipe composée des meilleurs experts tout en assurant une représentation géographique et de genre, équitable, il est l'interface de cette même équipe avec ses 193 «patrons» que sont les Etats membres, auprès desquels il dispose d'une force de proposition, mais non de décision.*

Cette place empreinte de beaucoup d'idéal, frisant parfois même une certaine hypocrisie, rend en tout cas le siège du Directeur général aussi prestigieux qu'inconfortable. Le choix de la personne à qui confier ce siège est donc crucial. Reste alors à savoir si le processus de désignation du Directeur général permet à l'Organisation de choisir la personnalité qui convient.

### ***Le processus de désignation du Directeur général***

L'Acte constitutif de l'UNESCO prévoit que «*le Directeur général est proposé par le Conseil exécutif et nommé par la Conférence générale pour une période de quatre ans, aux conditions qui seront approuvées par la Conférence. Il peut être nommé pour un second mandat de quatre ans, au terme duquel il n'est plus rééligible*» (7).

Selon les Règlement intérieur du Conseil exécutif, «*1) Six mois au moins avant l'expiration du mandat du Directeur général, ou dès que possible en cas de vacance à tout autre moment, le Conseil exécutif invite les Etats membres à lui communiquer, à titre confidentiel, les noms et les biographies détaillées*

(6) *Ibid.*, art. VI (4-5).

(7) *Ibid.*, art. VI (2).

*des personnalités dont il est possible d'envisager la candidature au poste de Directeur général. 2) Le Conseil exécutif examine, en séance privée, les candidatures ainsi proposées et celles qu'ont pu proposer les membres du Conseil; aucune candidature ne peut être examinée en l'absence de données biographiques relatives à l'intéressé. 3) Le candidat que proposera le Conseil exécutif est désigné par le Conseil au scrutin secret. 4) Le président du Conseil fait connaître à la Conférence générale le nom du candidat ainsi désigné» (8).*

Aux termes du Règlement intérieur de la Conférence générale, «après avoir délibéré en séance privée, le Conseil exécutif propose à la Conférence générale le nom d'un candidat au poste de Directeur général de l'Organisation. Il lui communique en même temps un projet de contrat fixant les conditions d'engagement, le traitement, les indemnités et le statut du Directeur général. La Conférence générale examine cette proposition et le projet de contrat en séance privée et se prononce ensuite au scrutin secret. Si la Conférence générale n'élit pas le candidat proposé par le Conseil exécutif, celui-ci lui soumet une autre candidature dans les quarante-huit heures» (9).

Concrètement, les Etats membres qui le souhaitent, présentent leurs candidats au Conseil exécutif, lequel, au terme de multiples entretiens, qui s'apparentent parfois même à de véritables examens, dispose de cinq tours de vote maximum pour élire un candidat à la majorité absolue. Le candidat retenu par le Conseil est ensuite soumis à l'approbation de la Conférence générale, qui procède alors à la nomination officielle du nouveau Directeur général.

Deux remarques s'imposent. D'une part, contrairement à l'idée commune, le Directeur général de l'UNESCO n'est pas véritablement élu : il est en réalité proposé, sélectionné, puis nommé. Il s'agit bien plus d'un processus de recrutement que d'une élection à proprement parler. Quoi qu'il en soit, dans les faits, les comportements et les usages peuvent laisser croire à une élection (10). D'autre part, il est intéressant de relever que ce ne sont pas les «patrons» de l'Organisation dans leur ensemble qui choisissent le chef du personnel, mais un nombre limité d'entre eux : ceux qui siègent au Conseil exécutif à la date de la nomination du Directeur général. Partant, le véritable enjeu réside plus dans l'élection des membres du Conseil exécutif que dans celle du Directeur général, laquelle résulte en fin de compte d'une simple validation par la Conférence générale. En outre, ce mécanisme suscite bien entendu la formation de «groupes d'influence» et de *lobbying* intensif de la part des Etats non représentés au Conseil exécutif sur ces derniers. On notera également que si les règles institutionnelles prévoient la

(8) Règlement intérieur du Conseil exécutif, art. 58.

(9) Règlement intérieur de la Conférence générale, art. 105-108.

(10) Les Etats membres mettent en œuvre de véritables campagnes de soutien, les pays représentés au Conseil exécutif votant font état de leurs intentions de vote, les candidats présentent leurs parcours et leurs propositions sous forme de déclarations d'intentions, etc.

possibilité, pour la Conférence générale, de rejeter la proposition du Conseil exécutif, cette faculté n'a jamais, dans l'histoire de l'UNESCO, été employée. Le rôle et l'importance du choix des votants, soient les membres du Conseil exécutif, est d'autant plus manifeste.

Au terme de cette brève analyse, on ne peut que se demander qui peut bien réunir les qualités nécessaires pour remplir une telle mission dans un tel contexte structurel. Loin de répondre catégoriquement à cette question, l'histoire de l'UNESCO nous donne néanmoins quelques pistes de réflexion.

LES DIRECTEURS GÉNÉRAUX D'HIER  
ET D'AUJOURD'HUI : UN DIFFICILE EQUILIBRE  
ENTRE DIPOMATES ET INTELLECTUELS

L'UNESCO a été créée pour être une organisation où politiciens et intellectuels marcheraient ensemble dans la même direction. Cet idéal, aussi merveilleux que chimérique, s'est néanmoins heurté quant à sa mise en œuvre à de nombreuses difficultés.

Dès son origine, l'Organisation a eu le plus grand mal à mettre en place la coopération souhaitée et à donner à chacun une place adéquate. Lors de la création de l'UNESCO, la France a, par exemple, proposé d'instaurer au sein de la Conférence générale des délégations mixtes, composées pour moitié de diplomates et pour l'autre d'intellectuels. Les Britanniques et les Américains s'opposèrent à ce projet et imposèrent que seuls les représentants politiques des Etats membres disposent d'un droit de vote. En contrepartie, il fut néanmoins accepté que dix-huit sièges du Conseil exécutif soient occupés par des experts indépendants, siégeant en leur capacité personnelle. Cependant, cela ne fut malgré tout qu'éphémère (11).

Pour beaucoup d'Etats membres, l'une des garanties principales de la qualité et de l'efficacité intellectuelle de l'UNESCO résidait dans le choix de son Directeur général. Ils attendaient beaucoup de cette position. Le Directeur devait être une personnalité éminente, dotée d'un *leadership* politique et d'un sens stratégique, mais aussi d'une autorité forte dans le monde intellectuel. Il devait être politiquement persuasif et intellectuellement créatif et légitime pour mener à bien le programme de l'UNESCO. En outre, le Directeur général se devait d'être un dirigeant et un gestionnaire hors pair pour diriger le Secrétariat, composé d'intellectuels aussi divers qu'éminents.

(11) Le Conseil exécutif était initialement constitué d'experts indépendants. En 1954, la Conférence générale a décidé, sur proposition du Royaume-Uni et des Etats-Unis, de remplacer ces experts par des fonctionnaires des Etats membres, lesquels devaient néanmoins démontrer un domaine d'expertise (ou d'expérience) dans l'un des domaines d'activité de l'UNESCO (cf. UNESCO, Doc. GTH 8 C/Résolutions, p. 12). En 1991 (26<sup>e</sup> session) et 1993 (27<sup>e</sup> session), la Conférence générale a décidé que le Conseil exécutif serait désormais composé de fonctionnaires des Etats membres indépendamment de leur domaine d'expertise ou d'expérience (cf. UNESCO Doc. 26 C/Résolutions, p. 136; 27 C/Résolutions, p. 104).

Ces attentes étaient fort ambitieuses. L'histoire des Directeurs généraux ne nous contredira pas. Au cours des soixante dernières années, aucun des hommes qui se sont succédé à ce poste – parce qu'il n'y eu à ce jour que des hommes – ne peut revendiquer avoir pleinement accompli sa mission. Tous se sont heurtés à des obstacles aussi nombreux que gênants. Certains s'en sont-ils mieux sorti que d'autres ? Les intellectuels qu'étaient principalement les premiers Directeurs généraux ont-ils mieux réussi que les universitaires reconvertis en diplomates qui furent leurs successeurs ? Les purs diplomates que sont les Directeurs les plus récents ont-ils eu plus de chance ? Une femme fera-t-elle la différence ? En tout cas, nous ne pouvons qu'espérer que la nouvelle Directrice générale de l'UNESCO saura tirer les enseignements des épreuves endurées par ses prédécesseurs (12).

### *Les pionniers : de Huxley à Maheu (1946-1974)*

Le premier Directeur général de l'UNESCO fut le Britannique Julian Huxley (1946-1948). Julian Huxley était un poète ayant vécu et travaillé dans le monde entier et, surtout, un biologiste reconnu, notamment pour avoir réfuté la théorie raciale nazie.

Huxley considérait que le mandat de l'UNESCO était extrêmement vaste et risquait, à ce titre, d'altérer la légitimité de l'Organisation. Il entreprit alors de concentrer l'intervention de l'UNESCO sur les problématiques internationales liées à l'éducation et l'alphabétisation. Cependant, les États membres refusèrent cette nouvelle vision pour l'UNESCO et imposèrent de s'en tenir au mandat tel qu'inscrit dans l'Acte constitutif. Cette première expérience démontra qu'aussi appréciable que puisse être l'apport intellectuel du Directeur général ce sont bien les États membres qui ont le dernier mot. Huxley mit un terme prématuré à son mandat au bout de deux années d'exercice.

Lui succéda le Mexicain Jaime Torres Bodet (1948-1952). Ce dernier avait un parcours mixte de professeur et d'écrivain, mais aussi d'ancien ministre de l'Éducation et de ministre des Affaires étrangères en exercice.

Tirant les leçons des mésaventures de son prédécesseur, au lieu de s'atteler à la réflexion théorique sur la mission de l'UNESCO, Bodet se lança immédiatement dans des travaux opérationnels pour satisfaire les attentes des États membres : il lança bon nombre d'activités concrètes, notamment en matière de protection des droits d'auteur, d'exemption de taxes à l'importation de matériel éducatif et, aussi, le célèbre réseau du système des écoles associées de l'UNESCO, créé en 1953. A cette époque, le Secrétariat comprenait de très nombreux artistes, écrivains, philosophes, scientifiques

(12) Pour plus d'information sur l'histoire des Directeurs généraux de l'UNESCO et leur parcours, cf. W. ANDRIES VAN HELDEN, «Nieuwe Kop van Jut bij de UNESCO», *VN Forum*, n° 3, 2000, pp. 1-33; Michel CONIL LACOSTE, *The Story of a Grand Design : UNESCO 1946-1993*, UNESCO Publishing, 1994; R. HOGGART, *An Idea and Its Servants : UNESCO from Within*, Oxford University Press, 1978.

et autres savants, qui apportèrent une véritable plus-value intellectuelle aux travaux de l'UNESCO et semblaient répondre de façon adéquate à sa mission. Néanmoins, au cours du mandat de Bodet, l'engouement des Etats pour le multilatéralisme commençait déjà à décliner. On vit même émerger des idées de suppression progressive de l'UNESCO.

Puis, en 1953, l'Américain Luther Evans (1953-1958) fut désigné Directeur général. Il avait été professeur de Science politique à l'Université de Princeton, directeur de la Bibliothèque du Congrès américain et président de la Commission nationale des Etats-Unis pour l'UNESCO.

Là encore, tentant d'éviter les obstacles du passé, Evans commença par couper les dépenses fonctionnelles et améliorer le travail du Secrétariat. Cependant, cette priorité mise sur la gestion interne de l'Organisation, combinée au contexte politique de la Guerre froide, ouvrit la voie à une politisation croissante de l'UNESCO.

Le conflit bipolaire marqua, en effet, un tournant important dans l'histoire de l'UNESCO, jusqu'alors majoritairement sous influence occidentale. Après la fin de la guerre de Corée en 1954 et la fin du Stalinisme, l'Union soviétique intégra l'UNESCO. A compter de cette date, l'ensemble des décisions de l'Organisation, en particulier la nomination des membres du Secrétariat, devinrent l'objet de rivalités politiques permanentes entre les blocs de l'Est et de l'Ouest. Profitant de la tension politique latente, les Etats-Unis et le Royaume-Uni parvinrent, en 1954, à faire supprimer les dix-huit sièges du Conseil exécutif demeurés aux experts indépendants et à faire du Conseil exécutif un organe strictement politique. Le nombre de sièges fut aussi augmenté pour refléter le nombre croissant d'Etats membres, ce qui conduisit à réduire le nombre de réunions annuelles du Conseil de six à deux par an.

Dans ce contexte bipolaire ultra-politisé, le Directeur général représentait un enjeu politique crucial pour les Etats. Dans le prolongement de la «chasse aux sorcières», les Etats-Unis tentèrent de diligenter une grande campagne d'investigation d'intégrité auprès de tous les nationaux américains membres du personnel de l'UNESCO. Plusieurs membres du personnel refusèrent de se prêter à ses investigations au motif que l'Acte constitutif de l'Organisation leur commandait de demeurer indépendants, y compris à l'égard de leur Etat. Les Etats-Unis pressèrent Evans de convaincre son personnel de se plier à ces investigations. Une procédure visant à licencier les membres récalcitrants fut même initiée, mais échoua devant le Tribunal administratif de l'OIT (13).

Evans fut blâmé par les Etats-Unis pour leur échec et par d'autres Etats membres, notamment la France, pour avoir accepté de se plier aux exigences d'un pays membre. Il ne reçut donc pas le soutien suffisant pour son

(13) Cf. *International Organization*, vol. VII, n° 4, nov. 1953, pp. 590-592.



second mandat. Au-delà de cela, cette frasque aura aussi beaucoup endommagé l'image de l'UNESCO auprès des Américains, qui n'y voyaient alors plus qu'un terrain fertile à la subversion.

Le successeur d'Evans fut Vittorino Veronese (1958-1961), un avocat italien, professeur et publiciste. Il avait au préalable été le président du Conseil exécutif pendant sept années. Son mandat fut marqué par l'entrée de nombreux nouveaux Etats membres et par l'affirmation de la protection du patrimoine de l'humanité comme mission phare de l'Organisation.

Puis vint le tour du Français René Maheu (1961-1974), qui exerça le mandat le plus long de l'histoire de l'Organisation. Professeur de philosophie et vice-directeur général de l'UNESCO pendant longtemps, Maheu fut aussi le premier Directeur général à provenir du Secrétariat, auquel il appartenait depuis 1949.

Au contraire de ses prédécesseurs, Maheu ne fut pas critiqué pour ce qu'il n'avait pas fait, mais plutôt pour ce qu'il avait fait. On lui reprocha d'avoir focalisé davantage sur la renommée de l'UNESCO et son expansion structurelle que sur la réalisation de ses missions concrètes. Au cours de son mandat, le Secrétariat fut, en effet, très amplement élargi : le nombre de ses membres passa de 1600 personnes en 1960 à 3 500 en 1975. Cette augmentation pourrait avoir été justifiée par l'augmentation massive des Etats membres intervenue dans cette même période.

En outre, le mandat de Maheu fut marqué par un nouveau dilemme pour l'Organisation. Certains souhaitaient que l'UNESCO s'émancipe de son mandat strictement intellectuel pour s'impliquer davantage dans la réalisation de travaux techniques en faveur du développement ; cependant, ni la structure, ni le budget de l'UNESCO ne permettait un tel revirement. A l'inverse, d'autres Etats membres insistaient pour que l'Organisation s'en tienne à sa mission purement intellectuelle et laisse aux autres agences techniques spécialisées du système des Nations Unies le soin de répondre aux besoins opérationnels. L'autorité intellectuelle de Maheu fut insuffisante face à la politisation croissante des organes de l'UNESCO et laissa place à la première option et, avec elle, à l'affaiblissement du mandat intellectuel de l'UNESCO. Ce fut l'époque au cours de laquelle bon nombre d'intellectuels quittèrent le Secrétariat pour y laisser place à tout type de fonctionnaires nationaux, placés par leurs Etats membres indépendamment de leur connaissance et/ou expérience dans les domaines d'intervention de l'Organisation.

C'est alors que les rapports entre le Directeur général et son Secrétariat ont substantiellement changé et qu'a émergé une nouvelle forme de gouvernance pour le Directeur général. Comme le décrit très bien R. Hoggart dans son ouvrage *An Idea and Its Servants : UNESCO from Within*, le Secrétariat, alors strictement composé d'émissaires politiques des Etats membres et dépourvu d'intellectuels indépendants, se trouvait être le théâtre de

toutes les rivalités politiques. Par conséquent, pour y survivre, la tâche du Directeur général consistait à y introduire une solide équipe de soutien, une sorte de *curia* capable de le porter dans ses initiatives (14).

### ***La crise et ses lendemains : de M'Bow à Matsuura (1974-1987)***

Le Directeur général suivant fut le Sénégalais Amadou-Mahtar M'Bow (1974-1987). M'Bow était un authentique diplomate. Ancien ministre de l'Éducation du Sénégal, il avait été membre du Conseil exécutif et avait dirigé le Secteur de l'éducation de l'UNESCO pendant plusieurs années. Ce profil politique aurait pu être un atout pour remédier à la crise qui allait marquer son mandat, mais il semble que cela n'aura pas suffi.

En effet, dans les années 1970, les pays du Sud, alors en développement, formèrent un nouveau bloc et s'opposèrent de plus en plus farouchement à l'hégémonie des pays riches du Nord-Ouest. L'opposition entre ce bloc et les autres se fit de plus en plus prégnante, en particulier lors des débats sur les nouveaux paradigmes afférents au Nouvel Ordre mondial de la communication et de l'information. L'accès à l'information était alors l'objet d'une fracture importante entre le Nord et le Sud et le Nord détenait un monopole manifeste sur la production et la distribution de l'information. Les pays du Sud faisaient porter leur voix et le Nord connut ses premiers revers.

En réaction, les États-Unis suspendirent leur contribution budgétaire pour marquer leur désapprobation. M'Bow tenta alors d'apaiser cette crise profonde en introduisant des réformes structurelles : il proposa de modifier le système décisionnel de l'UNESCO et de remplacer le vote par le consensus. Il considérait que la méthode du vote ne faisait que cristalliser les tensions, alors que la décision par le consensus permettrait une meilleure compréhension mutuelle et refléterait davantage les valeurs de l'UNESCO. Si cette réforme a certes apaisé quelques tensions politiques internes, elle a cependant laissé perdurer les conflits politiques les plus profonds et surtout considérablement endommagé l'efficacité de l'Organisation, dès lors soumise à l'inertie du consensus et à une bureaucratisation paralysante. Quoi qu'il en soit, ce système perdura jusqu'en 2000.

Cette profonde crise politique aura fini de convaincre les États-Unis, déjà sceptiques, de quitter l'Organisation, ce qu'ils firent en 1983, suivis par le Royaume-Uni en 1985. M'Bow en supporta bien entendu la critique et fut blâmé pour avoir laissé le mandat de l'UNESCO être renversé par une surpolitisation et bureaucratisation.

Beaucoup d'États fondèrent alors leurs espoirs sur le Directeur général suivant que fut l'Espagnol Federico Mayor Zaragoza (1987-1999). Federico

(14) R. HOGGART, *op. cit.*, pp. 145-148.

Mayor combinait des qualités intellectuelles et politiques. Il était un biochimiste célèbre, l'ancien recteur de l'Université de Grenade, l'ancien ministre de l'Éducation d'Espagne, parlementaire et conseiller de M' Bow pendant un temps. Surtout, c'était une personnalité charismatique.

La tâche fondamentale conférée à Mayor consistait principalement à ramener les États-Unis à l'UNESCO et à sortir de la crise institutionnelle aggravée par la politique du consensus, laquelle avait conduit à la fragmentation et à la dispersion des programmes de l'UNESCO. En effet, pour satisfaire les intérêts des États membres, mais aussi des régions, des sous-régions et, parfois même, des seuls délégués permanents, le programme de l'Organisation avait été morcelé, éclaté, faisant apparaître des chevauchements et un manque manifeste de coordination. La crédibilité de l'Organisation en avait été profondément entamée. Des réformes radicales s'imposaient. Elles s'imposaient également pour combler l'immense déficit engendré par le départ des États-Unis et du Royaume-Uni, lesquels représentaient à eux deux environ 30 % du budget de l'Organisation. Malheureusement, ces réformes n'eurent pas lieu, en raison notamment des rivalités politiques internes entre l'Est et l'Ouest. La politisation de l'Organisation se poursuivit donc. En ce sens, au début des années 1990, la Conférence générale décida que le Conseil exécutif ne serait plus désormais composé que des seuls fonctionnaires des États membres, cela, dès lors, indépendamment de leur domaine d'expertise ou d'expérience (15).

Quoi qu'il en soit, des changements furent opérés. Les programmes de l'UNESCO furent regroupés en cinq Secteurs (Éducation, Culture, Sciences, Communication et Sciences humaines et sociales) et des bureaux régionaux furent créés à travers le monde pour renforcer la représentation de l'UNESCO. Mayor élaborait également des conférences et des rapports mondiaux en vue de renforcer le rôle intellectuel universel de l'Organisation. Il réussit également, à défaut des États-Unis, à faire revenir le Royaume-Uni à l'UNESCO en 1997.

Jugées trop coûteuses, ces réformes furent aussi critiquées pour être trop abstraites et ne pas permettre à l'Organisation de véritablement toucher ses bénéficiaires sur le terrain. Concomitamment, l'UNESCO commençait aussi à souffrir d'une féroce compétition intestinale au sein du système onusien quant à son rôle normatif et opérationnel, de plus en plus concurrencé par d'autres organisations comme l'OMPI ou l'OIT, d'une part, et le PNUD ou l'UNICEF, d'autre part.

La critique et les oppositions faisant rage au cours des dernières années de son second mandat, Mayor déploya la technique décrite par R. Hoggart (16) : il installa au sein du Secrétariat une *curia* de fidèles venus

(15) Cf. *supra*, note 11.

(16) R. HOGGART, *op. cit.*

de l'extérieur et chargés de mettre en œuvre ses programmes en dépit des réticences des fonctionnaires récalcitrants du Secrétariat. L'opinion internationale se déchaîna et les médias du monde entier se firent l'écho de vives critiques. On parlait alors d'incompétence, de népotisme ou encore de corruption. Si une part de la critique de la politique de Mayor semble avoir été justifiée, il convient néanmoins de rappeler que, les «patrons» de l'Organisation – les Etats membres – n'ont, semble-t-il, pas été très actifs pour favoriser le renouveau de l'Organisation.

Les séquelles laissées par Mayor ont poussé certains Etats à proposer de limiter le mandat du Directeur général à un seul, non renouvelable. Une fois encore, cette proposition ne rencontra pas le consensus.

En revanche, la rupture avec l'aire de Mayor fut marquée par le choix de son successeur, le Japonais Koïchiro Matsuura (1999-2009). Celui-là était également un diplomate «pur sang» et présentait une personnalité bien moins charismatique. La désignation de Matsuura a été minutieusement mise en œuvre par le Japon qui n'a, semble-t-il, pas hésité à subordonner, presque ouvertement, la continuation de certains financements de projets dans les pays du Sud au soutien par ces derniers de la candidature de leur élu.

La mission de Matsuura était double : (i) nettoyer l'UNESCO de toute forme de dysfonctionnements de gestion antérieure et (ii) redonner le pouvoir aux Etats membres. Matsuura opéra donc une réorganisation complète du Secrétariat, instaura des procédures permettant d'assurer une meilleure transparence budgétaire et confia les rênes aux Etats membres. Il se fit l'émissaire de ces derniers dans le cadre du développement des politiques de l'UNESCO. Un exemple en est la constitution d'une *Task Force* chargée de déterminer la mission de l'UNESCO au XXI<sup>e</sup> siècle (17), composée non pas d'intellectuels ni d'experts, mais des seuls membres du Conseil exécutif. Les conclusions de cette mission sont également le reflet de ce revirement. Il a été décidé que l'UNESCO devait resserrer son mandat sur des activités qui ne sont aucunement mises en œuvre par d'autres programmes ou agences des Nations Unies. Il semble donc que le mandat de l'UNESCO ait été réduit à combler les lacunes des autres agences et revête, à présent, un caractère presque subsidiaire (18).

Cependant, l'accomplissement principal de Matsuura fut d'assurer le retour des Etats-Unis au sein de l'Organisation. Après de longues tractations, les Etats-Unis ont en effet rejoint l'UNESCO en 2003. Victoire personnelle du Directeur général? Du Japon? Concours de circonstances? Concession d'intérêts? Il est difficile d'affirmer les vraies raisons de ce

(17) UNESCO, Doc. 156 EX/Décisions, Paris, 29 juin 1999, décision 10.2, «Réflexion pour l'UNESCO du XXI<sup>e</sup> siècle» (156 EX/INF.6), §§4-5.

(18) Sauf peut être pour les domaines de la culture et de la communication, où l'exclusivité de l'UNESCO semble encore peu contestée.

retour. Certains diront que ce retour tombait «à pic» dans l'agenda politique des Etats-Unis, dont l'image internationale se trouvait fort altérée par les réactions de l'administration Bush aux tragiques événements du 11 septembre 2001 (la guerre en Iraq, la prison de Guantanamo...); d'autres se demandent quelles contreparties ont été consenties à ce retour. Si on ne peut répondre à ces interrogations, il est néanmoins possible relever certains faits qui laissent comprendre que les Etats-Unis ne sont évidemment pas revenus pour la postérité. On comprend aisément qu'ils ne souhaitent pas contribuer à nouveau au budget de l'UNESCO sans une part de contrôle en échange, c'est naturel, mais ils semblent néanmoins avoir acquis certains privilèges extraordinaires qui ont pu laisser perplexe quant à l'avenir de l'UNESCO et de ses valeurs. On se réfère notamment à une note interne adressée par le Directeur général à l'ensemble du Secrétariat, aux termes de laquelle il fut imposé que tout contrat, programme, projet ou déplacement impliquant un ressortissant ou une institution américain(e) soit préalablement validé par la Délégation permanente des Etats-Unis. Un tel mécanisme de contrôle, voire de censure, peut, à tout le moins, sembler quelque peu antinomique avec les valeurs de l'Organisation. En tout cas, le principe d'indépendance du Directeur général et du Secrétariat en sort indéniablement meurtri. Le bilan de Koïchiro Matsuura est donc très mitigé.

Quelles que soient les vertus de chacun des Directeurs généraux successifs, leurs parcours ou leur bilan, il ressort des divers épisodes de l'histoire de l'UNESCO qu'aucun de ceux précités n'est véritablement, ni pleinement parvenu à satisfaire sa mission. La parfaite coopération entre intellectuels et politiques semble donc ne jamais avoir été acquise, ni véritablement incarnée par aucun des Directeurs généraux de l'histoire. Si le bilan de ces épisodes ne permet pas d'affirmer qu'il existe un profil meilleur qu'un autre, il permet en tout cas d'affirmer que le rôle et la position du Directeur général sont tout aussi stratégiques qu'hasardeux. On observe également que le poids de l'histoire de chaque Directeur général, peut-être même qualifiable de «passif» pour certains, a une influence certaine sur le choix de son successeur. Il semble en effet que, bien souvent, le nouveau Directeur général ait été choisi par opposition à son prédécesseur. Cependant, il n'apparaît pas que ce schéma ait eu cours lors de la désignation du dernier Directeur général ou, plutôt, de la première Directrice générale, laquelle semble, pour une fois, en tout cas en théorie, être plutôt de la même famille que son prédécesseur. Aurait-on finalement opté pour un profil type ? Le bilan de Matsuura n'est-il pas assez tranché pour faire un choix opposé ? En tout cas, les conditions agitées dans lesquelles Irina Gueorguieva Bokova a été désignée témoignent d'un certain climat d'incertitude.

***Une directrice générale pour l'UNESCO : Irina Gueorguieva Bokova***

Au terme du mandat de Koïchiro Matsuura, les Etats membres de l'UNESCO ont présenté neuf candidats. Dans une approche de rupture avec la politique diplomatique de Matsuura, le ministre égyptien de la Culture et directeur de la Grande Bibliothèque d'Alexandrie, Farouk Hosni, est très rapidement apparu comme le favori, loin devant la Commissaire européenne, Benita Ferrero-Waldner, Ivonne Juez de A. Baki, la présidente du Parlement andin, et Irina Bokova, successivement ambassadrice de Bulgarie en France, à Monaco, puis déléguée permanente auprès de l'UNESCO. Au terme du troisième, tour les votes étaient répartis comme suit :

<i>Candidats</i>	<i>Tour 1</i>	<i>Tour 2</i>	<i>Tour 3</i>
Farouk Hosni	22	23	25
Irina Bokova	8	8	13
Benita Ferrero-Waldner	7	9	11
Ivonne Baki	7	8	9
Ina Marciulionyte	3	4	0
Alexander Yakovenko	7	3	0
Noureini Tidjani-Serpos	2	2	0
Sospeter Muhongo	1	1	0
Mohammed Bedjaoui	0	0	0
Blanc	1	0	0
Total	58	58	58

A l'issue du troisième tour, d'intenses tractations se tinrent entre les Etats membres soutenant les trois candidats suivant Farouk Hosni. Ces derniers se seraient accordés sur le fait que la candidate bulgare, Irina Bokova, présentait le plus de chances de fédérer les votes si elle se trouvait opposée à Hosni. Quoi qu'il en soit, par suite, Benita Ferrero-Waldner retira sa candidature et Ivonne Baki ne reçut plus aucun vote.

En parallèle, Farouk Hosni, défrayait la chronique, se trouvant l'objet de très vives polémiques au sujet de propos jugés antisémites qu'il aurait publiquement prononcés en 2008. Critiqué pour avoir une politique trop souple à l'égard d'Israël, Farouk Hosni aurait dit qu'il détruirait les ouvrages israéliens de la Grande Bibliothèque. Bien que démenti par Hosni, qui indiqua qu'ils étaient extraits de leur contexte et dénaturés, ces propos ont suscité de très vives réactions et oppositions (19) et fort probablement compromis toute chance de succès du candidat.

(19) Le réalisateur Claude Lanzmann, le philosophe Bernard-Henri Lévy et le prix Nobel de la paix Elie Wiesel publièrent une lettre ouverte dans le quotidien français *Le Monde*, le 22 mai 2009, indiquant que «*Farouk Hosni est le contraire d'un homme de paix, de dialogue et de culture... Il est un homme dangereux, un incendiaire des cœurs et des esprits*».

Lors du quatrième tour, l'impossible se produisit : Hosni et Bokova recueillirent tous deux vingt-neuf voix. Soit une parfaite égalité. Un tel événement ne s'était jamais produit auparavant. Les négociations allèrent bon train et, finalement, lors de l'ultime vote, Irina Bokova obtint trente et une voix contre vingt-sept pour Hosni. Deux États membres auront manifestement changé d'avis en l'espace de quelques heures et ainsi réalisé un grand écart impressionnant entre deux candidats pourtant extrêmement différents.

Par suite, la Conférence générale a confirmé la nomination d'Irina Bokova par une écrasante majorité de 166 voix sur 173 voix exprimées. Irina Bokova fut donc officiellement sacrée première Directrice générale de l'UNESCO le 23 octobre 2009.

Irina Bokova, détentrice d'un MBA à l'Institut national des relations internationales de Moscou, a également étudié à l'Université du Maryland et à Harvard. Surtout, elle a un parcours diplomatique très marqué : ambassadrice de Bulgarie en France et à Monaco, elle était aussi représentante de la Bulgarie auprès de l'Organisation internationale de la Francophonie et déléguée permanente de la Bulgarie auprès de l'UNESCO.

Diplomate comme son prédécesseur, Irina Bokova pourrait paraître dans la continuité de Koïchiro Matsuura. Cependant, elle se distingue très singulièrement de son prédécesseur par plusieurs aspects. Elle est la première femme à diriger le Secrétariat de l'UNESCO ; elle est aussi la première ressortissante de l'Europe de l'Est à occuper cette fonction. En termes politiques et diplomatiques, ces distinctions revêtent un sens et une portée très importants. Sa politique aussi sera-t-elle empreinte de cette démarcation ?

Lors de ses entretiens de présélection devant le Conseil exécutif, Bokova a appelé à « *une nouvelle ère de paix et d'humanisme, [...] des sociétés plus inclusives, plus justes et plus équitables grâce à un développement économique et social durable basé sur le savoir, la science et l'innovation, destinés à servir l'humanité tout en préservant l'environnement* » (20). Irina Bokova semble donc mettre l'accent sur le renouveau, mais aussi insister sur les problématiques environnementales.

Dans son discours inaugural devant la Conférence générale, Irina Bokova précisa les objectifs et les priorités qu'elle entend poursuivre. Elle affirma ainsi que « *l'UNESCO a tous les atouts pour apporter une réponse intellectuelle et humaniste à la mondialisation et à la crise* ». Dans le contexte des nouveaux défis mondiaux, notamment la crise économique et le réchauffement climatique, elle a particulièrement insisté sur le besoin d'une gouvernance mondiale fondée sur une éthique universelle. Elle a précisé qu'elle croit non pas en la théorie du « choc des civilisations », mais dans le dialogue

(20) UNESCO, Doc. 182/EX/PRIV/NOM 3, Paris, 10 août 2009, p. 7. Cf. le site Internet [www.unesco.org/fr/director-general/mission-statement/](http://www.unesco.org/fr/director-general/mission-statement/).

entre les cultures, pour lequel l'UNESCO devrait servir de plate-forme d'échange. Elle a aussi indiqué qu'elle entreprendra de développer davantage de partenariats avec les médias, afin de donner à l'UNESCO une plus grande visibilité, en particulier quant à ses programmes concrets d'aide au développement au travers de l'éducation, des sciences, de la culture, de l'information et de la communication. Néanmoins, consciente des limites budgétaires de l'Organisation, Irina Bokova a aussi appelé à conserver un esprit réaliste en temps de crises (21).

Outre les ambitions sus-décrites, Irina Bokova doit aussi poursuivre les réformes institutionnelles de l'Organisation, afin que cette dernière gagne en efficacité et donc en crédibilité.

On l'aura compris, les défis d'Irina Bokova, comme de ses prédécesseurs, sont grands, de surcroît dans un monde en pleine mutation, animé par de nouvelles puissances politiques et économiques telles que la Chine, le Brésil ou l'Inde et marqué par les enjeux majeurs d'hier, auxquels s'ajoutent désormais notamment les questions environnementales, auxquelles il faut répondre urgemment.

Il pèse sur les épaules de Madame Bokova des attentes nombreuses et ambitieuses, dont dépend, pour beaucoup, l'avenir de cette noble Organisation dont, quoi qu'en soit les critiques, on imagine bien mal les Nations Unies – et ses bénéficiaires – se passer.

(21) Allocution prononcée par Mme Irina Bokova à l'occasion de son installation dans les fonctions de Directrice générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, 3 nov. 2009, UNESCO, Doc. 35 C/INF.43, 3, disponible sur le site Internet [unesdoc.unesco.org/images/0018/001855/185556f.pdf](http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001855/185556f.pdf).