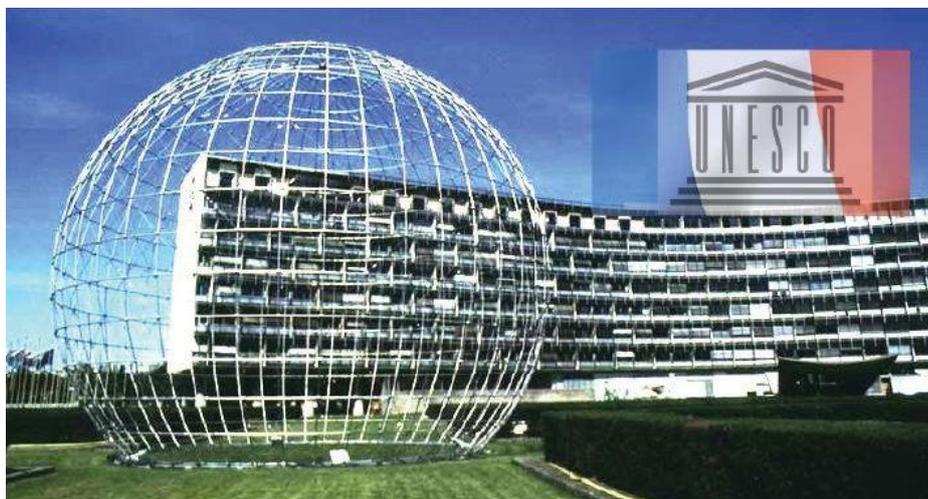


---

## Rapport au Ministre des Affaires étrangères



## La France et l'Unesco

Daniel JANICOT



21 Octobre 2013

« Précisément parce que l'Unesco est une finalité pratique, l'accord des esprits peut s'y faire spontanément, non pas sur une commune pensée pratique, non pas sur une même conception du monde, de l'homme et de la connaissance, mais sur l'affirmation d'un même ensemble de convictions dirigeant l'action ».

Jacques Maritain, délégué de la France, devant la Conférence générale de 1947.

---

**Lettre de mission de Monsieur Laurent Fabius, Ministre des  
affaires étrangères**

**28 février 2013**

MINISTÈRE  
DES  
AFFAIRES ÉTRANGÈRES

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Paris, le 28.02.13 001301 CM

—  
Le Ministre  
—

*Cher*

Monsieur le Conseiller d'Etat,

La France est le pays hôte de l'Unesco et elle en est l'un des pays fondateurs. A ce double titre, elle exerce une responsabilité spécifique à l'égard de cette importante organisation du système des Nations Unies.

Il me semble nécessaire et opportun d'évaluer la façon dont la France assume ses responsabilités, dans un contexte international et diplomatique qui impacte la capacité de cette organisation alors même que sa mission fondatrice est chaque jour plus légitime : bâtir la paix dans l'esprit des hommes au moyen de l'éducation, de la science, de la culture et de la communication.

Compte tenu de votre expérience acquise au sein de l'Unesco, de 1990 à 1999, d'abord en qualité de Conseiller spécial du Directeur général, puis de Directeur du cabinet et enfin de Sous-directeur général en charge de la direction générale, j'ai souhaité vous solliciter pour préparer un rapport sur l'état actuel et les perspectives de développement de la relation entre la France et l'Unesco.

Je souhaiterais que vous évaluiez les conditions dans lesquelles cette relation privilégiée pourrait être approfondie.

Vos conclusions devront m'être transmises avant l'été 2013, afin qu'elles puissent nourrir la contribution de la France aux travaux de la 37<sup>ème</sup> session de la Conférence générale de l'Unesco qui aura lieu du 5 au 21 novembre 2013.

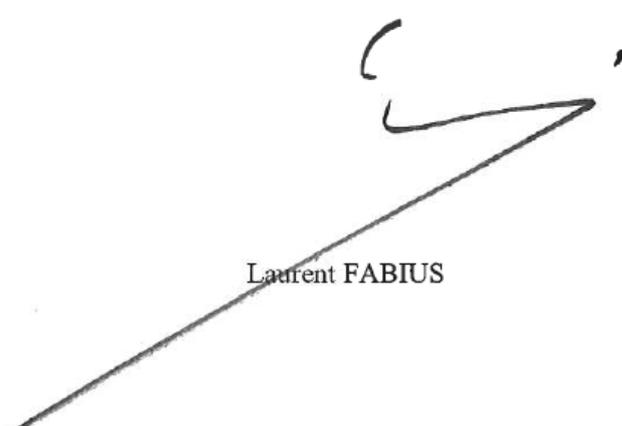
Je demande à la Délégation permanente auprès de l'Unesco de vous assister dans votre mission et vous pourrez compter sur le plein soutien de mon cabinet et des directions compétentes du ministère des Affaires étrangères.

.../...

Monsieur Daniel JANICOT  
Président  
Fondation Pro Cultura  
5 rue Saint-Benoît

Je vous demande de travailler en étroite liaison avec mes services ainsi que ceux des ministres de l'Education nationale, de la Culture et de la Communication et de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

Je vous prie de croire, Monsieur le Conseiller d'Etat, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs. *et très cordiaux.*



Laurent FABIUS

---

## Liste des personnalités consultées

**Monsieur Jean AUDOUZE**, Président de la Commission Nationale Française pour l'Unesco (CNFU)

**Monsieur Francesco BANDARIN**, Sous-Directeur général pour la Culture à l'Unesco

**Madame Sonia BAHRI-GAISSET**, Chef de section, section de la réforme et des politiques scientifiques, Secteur des Sciences exactes et naturelles, Unesco

**Monsieur Denis BESNAINOU**, Expert national détaché auprès de l'Unesco, secteur des Sciences humaines et sociales, programme MOST

**Madame Anne BISAGNI**, Conseillère diplomatique de la Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

**Monsieur Jean-Pierre BLACKBURN**, Ambassadeur, délégué permanent du Canada auprès de l'Unesco

**Madame Béatrice BOISSON-SAINT-MARTIN**, responsable du Pôle Patrimoine mondial, Direction générale des patrimoines, ministère de la Culture et de la Communication

**Madame Irina BOKOVA**, Directrice Générale de l'Unesco

**Madame Joëlle BOURGOIS**, ancienne Ambassadrice de France à l'Unesco

**Madame Lidia BRITO**, Directrice de la division des politiques scientifiques et du renforcement des capacités, Secteur Sciences exactes et naturelles de l'Unesco, ancienne ministre de la Recherche du Mozambique

**Madame Marianne de BRUNHOFF**, Conseillère chargée des rythmes scolaires, de l'enseignement artistique, de l'action culturelle, des relations avec les collectivités territoriales et de la carte scolaire au cabinet de la Ministre déléguée à la Réussite éducative, Mme George Pau-Langevin

**Monsieur Hubert de CANSON**, Conseiller des Affaires étrangères, Chargé de mission auprès du Secrétaire général du Ministère des Affaires étrangères

**Madame Claire CHASTANIER**, Adjointe au sous-directeur des collections, Direction générale des Patrimoines ministère de la Culture et de la Communication

**Madame Catherine COLONNA**, ancienne Ambassadrice de France à l'Unesco

**Madame Brigitte COUTANT**, Directrice de la Délégation aux affaires institutionnelles, territoriales et internationales de l'Etablissement public Universcience

**Madame Anne CROZAT**, Sous-Directrice des affaires européennes et internationales, Secrétariat général, ministère de la Culture et de la Communication

**Monsieur Jean-Baptiste CUZIN**, Chef du Bureau des Affaires internationales et multilatérales, Secrétariat général, ministère de la Culture et de la Communication

**Monsieur Yves DAUGE**, ancien Sénateur, Conseiller spécial auprès du Centre du Patrimoine mondial de l'Unesco, Président de l'Association des biens français du Patrimoine mondial

**Madame Véronique DAUGE**, Chef de l'Unité des Etats Arabes, Centre du Patrimoine mondial, Unesco

**Monsieur Gilles DELCOURT**, Chargé de mission, sous-direction des affaires européenne et internationales, Secrétariat général, ministère de la Culture et de la Communication

**Monsieur Jacques DUBUCS**, Chef du secteur Sciences de l'Homme et de la Société, service Stratégie de la recherche et de l'innovation, direction générale pour la recherche et l'innovation, ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

**Madame Stéphanie DUPUY-LYON**, Sous-directrice de la qualité du cadre de vie, Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

**Madame Laurence ENGEL**, Directrice de Cabinet de la Ministre de la Culture et de la Communication, Mme Aurélie Filippetti

**Monsieur Jérôme ETIFIER**, Chargé de mission Patrimoine Mondial, Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature, ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

**Monsieur Eric FALT**, Sous-Directeur général pour les relations extérieures et l'information du public à l'Unesco

**Monsieur Bruno FAVEL**, Chef du Département des affaires européennes et internationales de la délégation générale des patrimoines, ministère de la culture et de la Communication

**Monsieur Pierre-Antoine GATIER**, Architecte en chef des monuments historiques, Président d'ICOMOS France

**Madame Julie GODIGNON**, Coopération audiovisuelle et journalisme, sous-direction de l'audiovisuel extérieur et des technologies de communication, Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, ministère des Affaires étrangères

**Monsieur Jean GUÉGUINOU**, ancien Ambassadeur de France à l'Unesco

**Madame Claudie HAIGNERÉ**, ancienne Ministre, présidente de l'établissement public Universcience

**Madame Nada Al HASSAN**, Spécialiste du Programme, Coordonnateur de l'initiative pour la culture et le développement, Secteur de la Culture de l'Unesco

**Madame Marguerite HITIER**, Responsable du Pôle audiovisuel extérieur de la France, mission des échanges culturels et de l'audiovisuel extérieur, direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, ministère des Affaires Etrangères

**Madame Mireille JARDIN**, Comité français du Programme l'Homme et la Biosphère, ancienne spécialiste de programme, Secteur des sciences exactes et naturelles (programme MAB), Unesco

**Madame Gretchen KALONJI**, Sous-Directrice générale pour les Sciences exactes et naturelles de l'Unesco

**Monsieur Janis KARKLINS**, Sous-Directeur général pour la Communication et l'Information de l'Unesco

**Monsieur David KESSLER**, Conseiller aux Médias et à la Culture du Président de la République française

**Monsieur Chérif KHAZNADAR**, Président de la Maison des Cultures du Monde, président du Comité culture de la Commission nationale française pour l'UNESCO

**Monsieur Stany KOL**, ancien secrétaire de la Conférence Générale de l'Unesco

**Monsieur Georges KUTUKDJIAN**, ancien directeur de la Division des sciences humaines, de la philosophie et de l'éthique des sciences et des technologies, Secteur des Sciences humaines et sociales de l'Unesco, doyen des médiateurs de l'Unesco

**Madame Marie-Christine LABOURDETTE**, Directrice des Musées de France, Direction générale des patrimoines, ministère de la Culture et de la Communication

**Monsieur Pierre LANAPATS**, Inspecteur des Affaires étrangères, ministère des Affaires étrangères

**Monsieur Jean-Paul LEFEVRE**, Sous-directeur des échanges culturels et de l'audiovisuel extérieur, direction de la coopération culturelle, universitaire et de la recherche, direction générale de la mondialisation, ministère des Affaires étrangères

**Monsieur Jean-Yves LE SAUX**, Directeur adjoint du Bureau de la planification stratégique de l'Unesco

**Monsieur Vincent LOUIS**, Rédacteur au service des affaires francophones, direction des Nations Unies et des organisations internationales, ministère des Affaires étrangères

**Monsieur Dov LYNCH**, Conseiller au cabinet de la Directrice générale de l'Unesco

**Monsieur Charles MALINAS**, Directeur de cabinet de la ministre déléguée auprès du Ministre des Affaires étrangères, chargée de la Francophonie, Mme Yamina Benguigui

**Monsieur Pierre MASQUART**, Avocat au Barreau de Paris

**Madame Chloé MAUREL**, Docteur en histoire contemporaine

**Monsieur Hervé-Adrien METZGER**, Conseiller Maître à la Cour des Comptes, Directeur de l'audit externe de l'Unesco

**Monsieur Bernard MIYET**, ancien ambassadeur, président de l'Association française des Nations Unies

**Monsieur Jean MUSITELLI**, ancien Ambassadeur de France à l'Unesco

**Monsieur Xavier NORTH**, Délégué général à la langue française et aux langues de France, ministère de la Culture et de la Communication

**Monsieur Hans D'ORVILLE**, Sous-Directeur général pour la planification stratégique, Bureau de la planification stratégique de l'Unesco

**Madame Isabelle PALMI**, Directrice d'ICOMOS France

**Madame Françoise de PANAFIEU**, ancienne ambassadrice de France à l'Unesco

**Madame Maria del PILAR ÁLVAREZ-LASO**, Sous-Directrice générale pour les Sciences sociales et humaines de l'Unesco

**Monsieur Jean-François PLARD**, Conseiller technique du Ministre de l'Education nationale, chargé des relations européennes et internationales, du suivi de l'enseignement à l'étranger et des langues régionales

**Madame France QUEMAREC**, responsable du pôle coopération patrimoniale et formation, Direction générale des Patrimoines, ministère de la Culture et de la Communication

**Monsieur Jacques RAO**, Directeur de la Division des relations avec les Etats membres et les Organisations internationales à l'Unesco

**Madame Françoise RIVIÈRE**, Ancienne Sous-Directrice générale pour la Culture à l'Unesco

**Monsieur Nicolas de RIVIÈRE**, Directeur, Direction des Nations Unies, des organisations internationales des Droits de l'Homme et de la Francophonie, ministère des Affaires étrangères

**Monsieur Pascal ROGARD**, Directeur Général de la Société des Auteurs et Compositeurs Dramatiques (SACD), président de la Coalition française pour la diversité culturelle

**Monsieur Daniel RONDEAU**, ancien Ambassadeur de la France à l'Unesco

**Monsieur Benoît de SAINT CHAMAS**, cabinet du Président-directeur de l'Etablissement Public du Musée du Louvre

**Monsieur Elias SANBAR**, Délégué permanent de la Palestine à l'Unesco

**Madame Julie SAURET**, chargée de mission auprès du Sous-Directeur des échanges culturels et de l'audiovisuel extérieur, direction de la coopération culturelle, universitaire et de la recherche, direction générale de la mondialisation, ministère des Affaires étrangères

**Monsieur Pierre SELLAL**, Secrétaire général du ministère des Affaires étrangères

**Madame Catherine SOUYRI-DESROSIER**, Politique de régulation audiovisuelle, mission des échanges culturels et de l’audiovisuel extérieur, direction générale de la mondialisation, ministère des Affaires étrangères

**Madame Katérina STÉNOU**, Directrice de la Plateforme intersectorielle pour une culture de la paix et de la non-violence, Bureau de la Planification stratégique (BSP) de l’Unesco

**Monsieur Qian TANG**, Sous-Directeur général pour l’éducation de l’Unesco

**Madame Marie-Ange THEOBALD**, Spécialiste principale de la planification stratégique, Bureau de planification stratégique de l’Unesco

**Monsieur Jacques TOUBON**, Délégué de la France pour la fiscalité des biens culturels, ancien Ministre

**Monsieur Justin VAÏSSE**, Directeur du Centre d’analyse, de prévision et de stratégie, ministère des Affaires étrangères

**Monsieur Gerrit VAN ROSSUM**, Chef de service des Affaires francophones, direction des Nations Unies et des organisations internationales, ministère des Affaires étrangères

**Madame Danièle WOZNY**, responsable du pôle Patrimoine mondial, direction de la coopération culturelle, universitaire et de la recherche, direction générale de la mondialisation, ministère des Affaires étrangères

**Madame Rama YADE**, ancienne Ambassadrice de la France à l’Unesco

**Minja YANG**, Présidente, Raymond Lemaire International Centre for Conservation, Katholieke Universiteit Leuven, ancienne Directrice adjointe du Centre du Patrimoine mondial de l’Unesco

**Monsieur Alexandre ZIEGLER**, Directeur du cabinet du Ministre des  
Affaires étrangères

---

## Remerciements

Pour l'établissement de ce rapport, j'ai bénéficié de l'aide et du soutien de David Fajolles, ancien élève de l'Ecole normale supérieure de la rue d'Ulm, jusqu'à récemment Chef du Département des études, de la prospective et des statistiques du ministère de la Culture et de la Communication et aujourd'hui chargé de mission auprès du Secrétaire général du même Ministère. Il a exercé à mes côtés la fonction de rapporteur. Qu'il en soit infiniment remercié.

Le Secrétaire général du ministère des Affaires étrangères, M. Pierre Sellal, ainsi que M. Nicolas de Rivière, directeur pour les Nations Unies et les organisations internationales, nous ont accompagnés tout au long de cette mission et nous les en remercions.

Madame Laurence Engel, directrice de cabinet de la Ministre de la Culture et de la Communication, a également prêté une attention particulière à nos travaux.

Monsieur Gerrit Van Rossum a été notre interlocuteur constant et a mis à notre disposition sa très grande compréhension des enjeux actuels de l'Unesco. Notre reconnaissance lui est acquise. Au sein de son service, Monsieur Vincent Louis a apporté à nos travaux son concours efficace et constructif : qu'il en soit remercié également.

Je voudrais remercier tout spécialement Chloé Maurel, Françoise Rivière et Stany Kol qui m'ont beaucoup apporté dans le déroulement de la mission, par leur connaissance de l'Unesco.

Un remerciement tout particulier pour Pierre Masquart qui a veillé à la cohérence du rapport.

Un mot de reconnaissance à l'équipe de Pro Cultura qui s'est investie dans cette mission de réflexion et de propositions. Je veux citer Isabelle Levet, Martine Pérault et Marion Le Bec qui nous ont accompagnés, ont préparé les auditions et suivi le manuscrit. Sans elles, la date de remise du rapport n'aurait pas pu être tenue.

---

---

## **Sommaire**

**Lettre de mission du Ministre des Affaires étrangères, Laurent Fabius,  
du 28 février 2013**

**Personnes consultées**

**Remerciements**

**Avant-propos**

**INTRODUCTION**

**PREMIERE PARTIE : La France et l'Unesco, une relation privilégiée**

**1.1 La France, un Etat fondateur de l'Unesco**

**A. Un Etat précurseur**

**B. Un Etat organisateur**

**C. Un Etat modérateur**

**1.2 La France, le pays du siège de l'Unesco**

**A. Les bâtiments parisiens**

**B. La langue française**

**C. Les transferts financiers**

## **DEUXIÈME PARTIE : La présence de la France au sein de l'Unesco**

### **2.1 Le réseau français de l'Unesco**

**A. Les administrations**

**B. Les opérateurs publics**

**C. La Délégation permanente**

**D. La Commission Nationale Française**

### **2.2 La communauté française de l'Unesco**

**A. Le personnel français de l'Unesco**

**B. Les partenaires français**

**C. Les Français et l'Unesco**

## **TROISIEME PARTIE : L'influence programmatique de la France**

- 3. 1. Une influence à consolider sur les programmes existants**
  - A. La Culture : le secteur dominant de notre influence programmatique**
  - B. L'Education, un secteur sous-investi par la France**
  - C. Les Sciences exactes et naturelles, un secteur gratifiant pour l'influence française**
  - D. Communication & Information, un secteur au fort potentiel pour la France**
  
- 3.2. Quatre opportunités programmatiques à saisir**
  - A. Proposer à l'Unesco une conférence internationale sur l'impact du numérique sur la diversité culturelle et le financement de la création**
  - B. S'impliquer dans la mise en place du Centre international sur les transformations sociales**
  - C. Clarifier la position de la France sur la lutte contre le trafic illicite face aux revendications de biens culturels**
  - D. Promouvoir la diversité linguistique par une recommandation sur l'enseignement des langues étrangères**

**Vers une plateforme d'évaluation nationale des programmes de l'Unesco**

## **QUATRIEME PARTIE : La France et l'Unesco, une relation à consolider**

### **4.1 Vingt mesures à court et moyen terme**

**A. Dix propositions pour renforcer la présence de la France au sein de l'Unesco**

**B. Dix préconisations pour relancer l'influence de la France au sein de l'Unesco**

### **4.2 Trois initiatives à moyen et long terme**

**A. Une initiative politique : vers une refondation de l'Unesco**

**B. Une initiative intellectuelle : vers une plateforme nationale d'évaluation des programmes**

**C. Une initiative institutionnelle : pour un dispositif repensé articulant Délégation permanente et Commission nationale**

## **CONCLUSION**

---

## AVANT-PROPOS

Le 28 février 2013, il m'a été demandé par Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères d'établir un rapport sur l'état actuel et les perspectives de développement de la relation entre la France et l'Unesco. L'objectif est clair : il s'agit « d'évaluer les conditions dans lesquelles cette relation privilégiée pourrait être approfondie ».

Cette évaluation a été conduite dans un état d'esprit constructif. Comme nous l'a demandé Monsieur Laurent Fabius au moment de nous confier cette mission, cette évaluation est destinée à s'assurer que la France exerce ses responsabilités à l'égard de l'Unesco et à identifier les conditions pour qu'elle les exerce de manière encore plus optimale.

Cette ambition a été rappelée à Madame Irina Bokova, Directrice Générale de l'Unesco, qui nous a reçus le 28 juin 2013. Au cours de cet entretien, le rôle historique de la France a été remémoré et l'engagement de notre pays au soutien de l'Organisation a été souligné. Des perspectives ont été ouvertes sur la meilleure façon, pour notre pays, de répondre aux attentes de l'Unesco. Cet entretien nous a confortés dans la certitude qu'une action concertée entre la France et la Directrice Générale est l'une des clés du succès pour l'Unesco.

Parce que l'Unesco est un sujet d'étude complexe et difficile, il a été nécessaire de procéder à de nombreux entretiens, afin d'approcher au plus près la réalité des questions soulevées. Ces entretiens ont tous été enrichissants. Ils l'ont été d'autant plus que tous nos interlocuteurs étaient conscients que l'Unesco était entrée dans une période de son histoire particulièrement difficile.

### ❖ Un mandat complexe et difficile.

Il l'est d'autant plus qu'il n'existe aucune étude exhaustive sur la relation de la France et de l'Unesco, même s'il existe quelques ouvrages français de référence sur l'histoire de l'Organisation. Deux ouvrages universitaires ont traité de notre sujet : celui de Gaëlle Barreau sur *La Politique Française à l'Unesco : 1958 à 1969* (mémoire de maîtrise sous la direction de R. Franck, 2002, Paris I), et celui d'Iris J. Bührle consacré à *La France et l'Unesco de 1945 à 1958* (mémoire de master sous la direction de M. Vaïsse, IEP, 2005-2006). À eux deux, ils couvrent la période 1945-1969. À ces publications, il faut ajouter le livre de Chloé Maurel, publié en 2010 et qui traite de l'Unesco pendant les trente premières années de son existence. Afin de disposer d'éléments plus récents, nous avons demandé à Chloé Maurel une note retraçant l'histoire de la relation entre la France et l'Unesco et nous avons complété cette demande par un texte que Françoise Rivière a rédigé sur la période allant de M. M'Bow jusqu'au premier mandat de Mme. Bokova. Françoise Rivière est sans doute la personnalité la mieux à même de traiter de cette période, couverte par le délai de protection des archives, puisqu'elle a été notamment Directrice de Cabinet de M. Matsuura. Que leurs deux auteurs soient remerciés pour la qualité de leurs analyses et leur disponibilité.

Il l'est également par ce que beaucoup de témoins qui ont fait vivre cette relation ne sont plus aux affaires ou ont disparu. Il y a donc une question de conservation de la mémoire de cette histoire privilégiée. Heureusement, nous avons pu dialoguer avec un certain nombre de nos ressortissants, qui ont servi dans le Secrétariat et qui sont aujourd'hui à la retraite. Nous leur exprimons notre reconnaissance, notamment à M. Stany Kol, pour les notes et les témoignages qu'ils nous ont fait parvenir.

Il l'est enfin, parce que tout ce qui touche à l'Unesco soulève, de la part des interlocuteurs, des passions et des polémiques. Cette confusion des esprits – déjà décrite par Albert Cohen pour la SDN – est encore vive dans les organisations internationales. Mais l'Unesco y est particulièrement exposée : les rumeurs, les indiscretions, les manœuvres y ont élu domicile et il faut savoir faire la part des choses. Nous avons d'ailleurs été surpris par la vivacité de certaines réactions. La personnalité des Directeurs Généraux suscite des réactions encore très vives, parfois bien après qu'ils ont quitté leurs fonctions. Beaucoup de commentaires colportent des rumeurs ou des informations fausses. Cet état de fait - dont il ne faut pas s'alarmer – mérite quelques observations.

Les personnels des Délégations permanentes, les personnels du Secrétariat ne disposent que d'une information parcellaire ou très technique sur les activités de l'Organisation. Il leur est très difficile de percevoir les politiques menées dans leur ensemble. La plupart d'entre eux ne disposent pas d'une vision globale des activités de l'Unesco, privilège réservé au Directeur Général et à ses collaborateurs les plus proches. Il y a là une difficulté. Si des efforts ont été faits pour la communication externe à l'Unesco, les procédures d'information internes ne sont ni suffisantes, ni efficaces. Les secteurs de soutien et de services ne connaissent guère ce que font les secteurs de programmes et réciproquement, en dépit des efforts notables réalisés récemment. Cette défaillance des procédures d'information interne rend donc difficile la lecture de ce qui se fait vraiment à l'Unesco et de ce que les personnels perçoivent et comprennent du jeu institutionnel.

C'est pourquoi nous avons privilégié la formule des entretiens plutôt que le recours aux textes et aux documents.

Ces entretiens ont ainsi rendue très vivante la mission. En les croisant, il a été possible de dégager une vue d'ensemble de ce qui se passait au sein de l'Organisation, même si ont survécus de nombreux angles morts.

Nous avons ainsi pu auditionner quelque 80 personnes, choisies avec discernement. Ces personnalités relèvent de générations différentes, d'horizons distincts. Elles pratiquent le français et/ou l'anglais. Elles sont un échantillon de la diversité qui caractérise l'Unesco. Diverses, elles ont cependant le sentiment d'appartenir à une seule communauté. Il nous a paru intéressant de faire figurer cette liste en ouverture du rapport.

#### ❖ **Des auditions ciblées et approfondies.**

Ces personnalités auditionnées avaient toutes un lien spécifique avec la France et ont ainsi pu témoigner de l'état de la relation, privilégiée, entre la France et l'Unesco. Ces personnalités se sont rendues disponibles et ont parlé avec franchise.

Ont été auditionnés presque tous les Délégués Permanents français qui se sont succédés depuis 1990 ainsi que les Délégués Permanents d'autres Etats, soit dans un cadre officiel, soit de façon officieuse. Certains ont souhaité ne pas être mentionnés.

Le personnel français du Secrétariat, le personnel concerné des administrations françaises ayant en charge l'Unesco au titre de leurs ministères, des responsables d'ONG ou d'organismes associés à l'Unesco, des personnalités qualifiées nous ont apporté leurs analyses et leurs recommandations. Il faut ici mentionner l'assistance, dont nous avons profité, des anciens fonctionnaires de l'Unesco.

Nous sommes conscients de n'avoir pas pu être exhaustifs compte tenu du délai assigné à notre mission et nous avons fait des choix. Beaucoup de demandes d'entretien volontaires nous sont parvenues, à mesure que l'information sur l'existence de cette mission se diffusait à l'intérieur du Secrétariat. Nous n'avons pas pu donner satisfaction à toutes ces demandes.

\* Les personnalités les mieux indiquées pour parler de la relation entre la France et l'Unesco étaient les Ambassadeurs qui ont exercé les fonctions de Délégués Permanents de la France. Ceux-ci ont parlé de façon claire et intéressante. Pourtant leurs origines professionnelles, leurs histoires personnelles étaient très différentes les unes des autres. Tous ont été marqués par leur passage à l'Unesco. La plupart ont regretté de ne pas y être restés plus longtemps. Chacun d'entre eux a souligné la grande complexité du système Unesco. Enfin, ils ont tous appelé à ce que de nouvelles initiatives de la France soient prises dans un contexte préoccupant pour l'avenir de l'organisation auprès de laquelle ils ont servi. Quelques remarques à leur sujet : outre la brièveté du mandat de certains, la circonstance de leurs remplacements a été parfois brutale ; les modalités de leur remplacement ont empêché la plupart d'entre eux de bénéficier d'une transmission de témoin entre prédécesseur et successeur. C'est la loi des mutations diplomatiques, mais elle fait perdre à chaque nouvelle nomination un savoir, une expérience, des contacts et des réseaux qui sont difficiles à accumuler à l'Unesco. Le rôle du Délégué Permanent adjoint – en tant qu'échelon d'administration permanente qui assure la continuité entre les Ambassadeurs qui se succèdent – en devient encore plus crucial.

\* Le personnel du Secrétariat nous a paru très distancié à l'égard de notre pays. Certains d'entre eux réussissent à tisser des liens avec des correspondants français. Beaucoup déclarent souffrir d'un déficit de contact, de communication, voire se plaignent d'un manque de considération de la

France et des Français à leur égard. Une certaine résignation gouverne leurs comportements et ils mesurent leur attachement aux satisfactions qu'ils obtiennent de la France. C'est sans doute à leur sujet qu'un changement important dans la relation entre la France et l'Unesco peut être noté. Le personnel de l'Unesco a été longtemps un relais privilégié de notre influence. Une parenté d'esprit et d'ambition, une sympathie pour un pays d'accueil généreux et dynamique et bien d'autres facteurs ont joué pour créer une certaine symbiose. Les positions adoptées par la France étaient aussi appréciées par un personnel en provenance de pays en voie de développement. Toutes ces attitudes favorables à la France ne sont plus aussi fortes et aussi partagées qu'il y a encore une décennie : a eu lieu un « décrochage » qu'il faudrait analyser plus en détail.

\* Ce décrochage à l'égard de notre pays se ressent tout particulièrement chez les ressortissants français membres du Secrétariat. Ceux-ci souffrent d'un sentiment de découragement et de solitude. Ils se sentent oubliés par nos administrations et par la Délégation permanente. C'est un « ressenti » largement partagé. Il y a là sans doute une piste à explorer : la Délégation permanente pourrait être plus attentive à la situation de nos fonctionnaires. Certes, il y a le principe déontologique qui s'applique à chaque fonctionnaire international : il doit servir l'Organisation et rester indépendant de son pays d'origine. Toutefois cette règle est transgressée par les ressortissants étrangers qui travaillent au sein du Secrétariat. Ceux-ci aident souvent leurs délégations un peu perdues dans le dédale complexe de l'Unesco. Il y a également la solidarité entre les ressortissants autour de leurs groupes régionaux. Il n'y aura bientôt que les Français pour rester à l'écart de leur pays... D'une façon plus générale encore, il faut quand même rappeler à ceux qui se lamentent qu'ils jouissent d'une situation privilégiée et enviable. Un discours qui les ramène à la réalité est, pour certains, nécessaire et salutaire : ils bénéficient de salaires très confortables,

disposent d'une immunité diplomatique dans l'exercice de leurs fonctions, et jouissent d'une quasi exonération fiscale qui, si elle a été discutée un temps, est maintenant confirmée et clarifiée. En effet, la France a adhéré en 1999 à la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées des Nations Unies, sans réserve d'ordre fiscal. Tous ces avantages, auxquels s'ajoutent des conditions de travail plutôt confortables et un rythme de travail plutôt agréable, doivent être rappelés à la mémoire de ceux qui se plaignent sur leur sort. Bien entendu, un grand nombre de nos ressortissants font honneur à la France, travaillant avec enthousiasme et se dévouant à leur tâche. Mais ce n'est hélas pas la totalité.

\* S'agissant des représentants des Etats membres, leurs sentiments envers la France restent partagés. D'un côté, ils saluent l'attitude de la France quand elle s'exprime devant les organes dirigeants voire les nombreux organes techniques et consultatifs. Ainsi de l'Ambassadeur du Canada auprès de l'Unesco qui délivre à la Délégation française le prix de l'excellence. Il sera le seul cité dans notre rapport mais un tel compliment ne pouvait passer inaperçu : il nous a signalé combien les positions françaises étaient bien préparées – comparativement à celles d'autres Etats membres – et combien la France tenait son rang dans les activités du Secrétariat. À l'inverse, d'autres Délégués Permanents regrettent un temps (qu'ils n'ont pas vécu) où la France était d'avantage présente, voire omniprésente. Ils montrent du doigt un certain éloignement, une certaine distance qu'ils déplorent. Selon eux, la France aurait changé son attitude à l'égard de l'Unesco.

La dérive bureaucratique, les difficultés de gouvernance, la faiblesse des programmes, l'absence de véritables réformes, la baisse de niveau des spécialistes de programmes, la création de baronnies fermées et opaques, toutes critiques entendues ne sont évidemment pas imputables à la France.

Elles relèvent directement de la responsabilité de tous les Etats qui, dans de nombreuses occasions, bloquent les réformes, paralysent la Direction Générale et demandent toujours plus de contrôles et d'évaluations au détriment des programmes eux-mêmes.

Mais pour beaucoup de Délégués Permanents, la France a une responsabilité spécifique, un rôle tutélaire qui lui imposent de réagir, de s'impliquer, de dégager des solutions et des moyens. Et ils estiment qu'elle n'assume pas entièrement ses obligations nées et constitutives d'une relation privilégiée entre la France et l'Unesco.

Le monde a changé depuis « l'âge d'or » de l'influence française qui s'est concrétisé avec le mandat de René Maheu. De nouveaux Etats sont apparus, certains devenus de nouvelles puissances politiques et économiques. Certains ont développé leurs capacités endogènes et n'ont plus besoin de l'Unesco autant que sous cet « âge d'or ». Ils deviennent à leur tour, pays d'expertise, bailleurs de fonds, modèles de développement. Parce que l'Unesco n'est plus aussi incontournable, la France garde son influence mais devient moins indispensable. C'est ce langage de vérité qui doit nourrir les rapports avec les Délégations permanentes. Moins de sentimentalité et plus de réalisme devront sans doute qualifier l'avenir des relations de la France avec l'Unesco.

Il faut souligner que la plupart des personnes interrogées ont fait allusion à la circonstance que le précédent Chef de l'Etat n'était pas venu honorer de sa présence l'organisation internationale. Cette situation, en effet, ne s'était jamais produite. Tous les Chefs d'Etat français successifs se sont rendus au moins une fois à l'Unesco, y compris Charles de Gaulle. Cette distance a rendu très inconfortable le travail de la Délégation permanente, a déstabilisé le personnel français du Secrétariat et a découragé les fonctionnaires de l'Etat engagés dans la relation entre la France et

l'Unesco. Il était temps de mettre fin à une situation inédite, interprétée de façon négative par les Etats membres.

Trois initiatives récentes sont venues gommer sinon effacer cette impression négative :

- La première est le déplacement, le 5 juin 2013, de François Hollande en sa qualité de Chef de l'Etat, au siège de l'Unesco, pour y recevoir le prix Houphouët-Boigny pour la paix : initiative appréciée et très commentée.

- La seconde est la prise en charge par la France du dossier culturel malien grâce à la gestion énergique de notre Ambassadeur, Daniel Rondeau, saluée par tous, et qui a bénéficié du soutien de la Directrice Générale et de la Ministre de la Culture. À l'initiative du ministre des Affaires étrangères, Irina Bokova a accompagné le Président de la République dans son déplacement au Mali, à la suite de la journée de solidarité organisée le 18 février 2013 par l'Ambassadeur Daniel Rondeau, d'une tribune commune cosignée par Irina Bokova, Aurélie Filippetti et Bruno Maïga, et la mise en place d'un plan d'action associant les ministères techniques compétents pour la sauvegarde du patrimoine et un renforcement de la lutte contre les pillages et le trafic illicite de biens culturels.

- La troisième enfin, est l'initiative de Laurent Fabius de commander le présent rapport sur la relation entre la France et l'Unesco et qui, par le seul fait qu'un processus de consultation ait été engagé, reçoit un écho favorable et un soutien important.

Ce bouquet d'initiatives – et d'autres gestes comme les visites rendues par les ministres concernés du Gouvernement - ont déjà marqué les esprits et modifié un peu les perceptions diffuses que nous venons de décrire, au profit d'un sentiment positif à l'égard d'une reprise d'initiative possible de la part de la France.

### ❖ Un contexte exceptionnel et grave.

Il faut enfin rappeler que notre mission de réflexion et de propositions s'est déroulée dans un contexte très particulier qui est celui de la crise de financement de l'Organisation. La suspension par les Etats-Unis et Israël du paiement de leurs contributions ordinaires au budget de l'Organisation replonge l'Unesco dans des difficultés qu'elle avait connues après le retrait des Etats-Unis en 1984 suivis par la Grande Bretagne en 1985, même si les deux situations ne sont pas en tous points comparables. Ce n'est certes pas ce seul contexte budgétaire qui est à l'origine de l'initiative du Ministre des Affaires étrangères. Mais bien évidemment cette initiative ne pouvait être développée sans que soient pris en considération les éléments de cette situation. Une réflexion sur la relation France-Unesco était indispensable. Elle en devient encore plus légitime compte tenu de la gravité de la situation de l'agence. Nous avons cependant veillé à ce que l'analyse ne soit pas préemptée par les seules considérations de gestion, de financement et de trésorerie. Celles-ci nous ont été amplement détaillées, ainsi que les effets attendus de la session extraordinaire du Conseil Exécutif du 4 juillet 2013. Une dramatisation est à l'œuvre qui trouble l'atmosphère générale, rend difficile l'exercice de lucidité et freine dans leurs élans les responsables de projets, qui sont paralysés et n'osent pas avancer.

Cette dramatisation est en partie justifiée.

Toutefois, il faut aussi garder présente à l'esprit la capacité de résilience de ces grandes organisations internationales. Le retrait des Etats-Unis en 1984 avait eu des conséquences financières du même ordre que celles dont on parle aujourd'hui. Des licenciements importants sont intervenus. Des annulations de programme ont eu lieu. L'Unesco s'est adaptée plutôt bien que mal. On peut aussi considérer que la crise actuelle que connaît l'Unesco

offre l'occasion de voir des réformes trop souvent reportées enfin mises en œuvre.

Mais cette prise de recul, aussi nécessaire qu'elle soit, est difficile à évoquer tant les acteurs de l'Unesco se laissent submerger par les mauvaises nouvelles, les annonces catastrophes et les stratégies d'évitement, normales dans ces situations.

\*

\*      \*

Nous sommes très conscients que l'exercice que nous avons conduit ne permet pas, dans un délai si court, de conduire une analyse exhaustive, définitive et systématique.

Le rapport qui suit constitue donc une étape qui appelle un approfondissement et des études plus détaillées le cas échéant. Ce rapport a initié une dynamique. Nous avons privilégié un document stratégique, ouvert vers l'avenir, sans langue de bois et mettant l'accent sur les vraies difficultés ainsi que les atouts importants dont la France peut disposer à l'Unesco. Le rapport contient des éclairages et des ouvertures sur ce qui nous a paru essentiel. Il comprend une vingtaine de propositions, de préconisations et de recommandations, et trois initiatives qui sont destinées aux autorités politiques françaises qui nous ont demandé ce rapport, et dont l'ensemble constitue une vision renouvelée de la relation stratégique de la France et de l'Unesco.

---

## INTRODUCTION

Oui, il existe une relation particulière entre la France et l'Unesco et cette relation a été longtemps privilégiée. Elle s'est construite dans le temps et a connu des étapes positives et des périodes plus difficiles.

Cette relation n'a pas été linéaire. Il y a eu des changements de rythme : ainsi, pendant le mandat de René Maheu, la France a été omniprésente, hyperactive et créative. À l'inverse, sous le mandat de Amadou-Mahtar M'Bow, il semble que la relation de l'Unesco avec la France se soit relâchée et ait connu une relative période de latence.

La vie d'une organisation internationale est ainsi faite de moments privilégiés et de quotidiens décevants. La France et l'Unesco ont dansé souvent sur le même rythme, parfois sur des rythmes différents.

Ce couple, toutefois, n'a jamais évolué dans l'indifférence. La relation entre l'Unesco et l'un de ses Etats fondateurs qui avait accueilli son siège, est restée un des axes, sinon l'axe autour duquel la vie de cette organisation s'est déroulée et structurée.

Il y a dans la relation privilégiée entre la France et l'Unesco quelques aspects qui rappellent la relation entre la France et l'Allemagne. C'est la dynamique commune de ces couples qui permet d'impulser le mouvement de l'ensemble – international pour l'Unesco, européen pour la France et l'Allemagne.

Trois remarques doivent être faites quand on aborde cette dynamique relationnelle :

- La première part du constat selon lequel la relation entre la France et l'Unesco est née dans un contexte historique très particulier, celui de l'immédiat après-guerre. Les esprits de cette époque étaient en droit de tout imaginer car tout était envisageable : la paix, la démocratie, l'unité du monde, la prévalence de la culture, la science source du progrès de l'humanité et tant d'autres rêves d'une humanité réunie enfin dans la paix. L'Acte constitutif de l'Unesco a été rédigé dans cet esprit, dans cet état d'esprit où tous les espoirs semblaient fondés. L'humanité pouvait redémarrer en ayant purgé ses démons ; il suffisait d'agir sur les esprits, pour que les esprits soient acquis à la paix et à la prospérité.

Des intellectuels, des savants et des politiques communiaient dans un langage et une espérance communs, soulevant l'enthousiasme et faisant l'unanimité. Pour illustrer cette charge utopique, rappelons que Léon Blum demandait à l'Unesco de générer « une culture mondiale unique » ou bien d'agir « sur la condition spirituelle des peuples et des individus ». Archibald McLeish demandait à l'Unesco « d'être la conscience morale de l'humanité » et sous l'impulsion des Français, l'idée se répandit que cette organisation, aux buts si élevés, devait être dirigée par une élite : « dix personnalités de première grandeur » selon Clarence E. Beeby, « une poignée de grands hommes » selon William B. Benton, « un réseau d'hommes supérieurs, collaborant en contact étroit » avec l'organisation selon Paulo Estevão de Berredo Carneiro.

Ce rappel permet de mieux mesurer le caractère inouï de cette époque, qui voyait émerger une organisation portant un rêve, jamais atteint et partagé par tous, d'une paix définitive, fondée sur l'éducation, la culture et la science. La France a été très impliquée dans cette émergence d'un idéal universel en apportant expérience, idées et personnalités. Plus que tout autre Etat, elle a porté sur les fonts baptismaux, la petite dernière du système des Nations Unies. Avec le recul, on perçoit mieux combien cette Organisation

était conçue par les Occidentaux, et que l'Unesco a été, à son origine, une « projection » de la vision occidentale du monde. Il y a comme une surprise à voir les Etats associés à sa création être convaincus de la valeur universelle de leurs idéaux, de leurs convictions et de leurs propositions, alors que se préparaient de grands soubresauts de l'histoire, ouvrant la porte à l'émergence d'autres Etats, à d'autres cultures, à d'autres nations et à d'autres intérêts. Une humanité qui ne serait pas unique mais divisée, plurielle et mieux équilibrée se préparait à prendre à l'Unesco la place qui lui était due.

- La seconde considération découle de ce qui vient d'être dit. La relation entre la France et l'Unesco a évolué sans jamais être menacée. Cette relation est privilégiée précisément par ce qu'elle s'est inscrite dans la longue durée et qu'elle n'a jamais été rompue ou interrompue. Cette relation s'est très vite retrouvée plongée dans les fractures de la Guerre Froide, les bouleversements de la décolonisation, l'émergence du Tiers Monde, l'effondrement du bloc soviétique, la réunification de l'Europe, les avancées de la démocratie, les envolées des pays émergents, l'ampleur de la mondialisation, du numérique et des réseaux sociaux... Et elle a survécu à tous ces chocs historiques.

L'Unesco a fait preuve d'une résilience forte et d'une très grande capacité d'adaptation. Elle a survécu à des événements graves qui auraient pu la voir exploser. Mais il est vrai que si l'Unesco a traversé ces bouleversements, elle a été prise en otage à de multiples reprises. Qui se souvient que l'Unesco a connu l'expérience du retrait, certes provisoire, en 1952, de la Pologne, de la Tchécoslovaquie, et de la Hongrie, en signe de protestation contre l'admission de la République Fédérale d'Allemagne ? Elle a connu en 1954 une chasse aux sorcières sous la pression de l'administration américaine. Elle n'a pas su éviter les départs de l'Afrique du Sud en 1955 et du Portugal accusé de colonialisme en 1971. Et enfin, au

1<sup>er</sup> janvier 1985, les Etats-Unis se sont retirés jusqu'en 2003, suivis par la Grande-Bretagne qui avait donné à l'Unesco son premier Directeur Général. Et aujourd'hui, elle est confrontée à nouveau aux conséquences graves de la décision des Etats-Unis et d'Israël de suspendre le paiement de leurs contributions ordinaires. Bien évidemment cette dernière crise trouvera son dénouement à une plus ou moins longue échéance. En dépit de toutes ces épreuves, l'Unesco est restée vivante et debout. Mais ce qui frappe c'est que, dans ce flux ininterrompu de mutations et de bouleversements, la France a conservé sa relation privilégiée avec l'Unesco. Cela s'explique par le fait que la France a toujours considéré l'Unesco comme une **organisation politique, symbolique et stratégique**.

- Une **organisation politique**, l'Unesco l'est par essence. Née de la politique, elle est – en dehors de l'ONU elle-même – l'agence des Nations Unies la plus politique. Son mandat, son caractère intergouvernemental, ses personnels et ses programmes sont politiques et non techniques. C'est une erreur d'analyse que de croire que l'éducation, la culture, la science et la communication sont des données techniques et non politiques. Tous les jours l'actualité le démontre et en particulier l'actualité de l'Organisation. La révision des curricula palestiniens, la sauvegarde de Jérusalem, l'avenir de l'eau, la liberté de la presse, par exemple, sont autant des questions politiques que des questions de programme. La lecture du programme de l'Unesco offre de multiples illustrations de cette dimension de l'Unesco dont la France a toujours été consciente. Tous les Présidents du Conseil, puis de la République – à l'exception d'un seul – ont été vigilants et proactifs s'agissant de l'Unesco. La France a beaucoup aidé cette Organisation à surmonter ses épreuves et à traverser les obstacles. On y reviendra. Mais citons deux exemples :

- L'abandon du NOMIC (Nouvel ordre mondial de l'information et de la communication) fut un chef-d'œuvre de négociation avec le groupe des 77. C'est l'Ambassadeur de France d'alors, agissant avec le plein soutien du Directeur Général de l'époque, Federico Mayor, qui obtint cet abandon, exigé par les Etats-Unis, pour leur retour au sein de l'Unesco. Et c'est François-Régis Bastide qui trouva la « compensation » que constituera le PIDC, le Programme international pour le développement de la communication.
- La négociation devant aboutir à l'approbation de la Convention de 2005 sur la diversité des expressions culturelles, a été couronnée de succès grâce notamment à l'habileté et au savoir-faire de deux Ambassadeurs de France qui se sont succédés, Jean Sirinelli et Jean Guéguinou. Ce parcours exemplaire a été un modèle de compromis politique et une initiative conventionnelle à porter au crédit de notre pays.

- Une **organisation symbolique**, c'est évident. Ce qui se passe à l'Unesco va bien au-delà des activités que l'on y mène. L'Unesco est une place symbolique universelle. Son autorité est immense. Le monde ne perçoit pas ses blocages, sa bureaucratie, ses luttes internes. On peut même dire que, à l'exception du patrimoine mondial, des réserves de biosphère, du patrimoine immatériel, le monde ne perçoit l'activité de l'Unesco que de très loin, de façon confuse et avec un intérêt très limité. Mais l'Unesco est mondialement connue par ce qu'elle est un symbole commun, partagé par toute l'humanité. Ainsi, pour ne donner qu'un exemple : l'administration de la Palestine a choisi l'Unesco pour entrer dans l'univers des Nations Unies comme un Etat de plein exercice et non plus sous un statut d'Etat associé. En visant l'Unesco, les Palestiniens ont privilégié la dimension symbolique – une dimension dont la France s'est toujours voulu également porteuse,

avec son attachement à l'esprit des Lumières, à la force de la culture, à l'importance des Droits de l'Homme et aux valeurs démocratiques. Or c'est précisément ce corpus de valeurs partagées qui donne à l'Unesco son poids symbolique. Cette confluence s'incarne dans le fait que la France soit l'Etat du siège.

- Une **organisation stratégique** aux yeux de la France, cela est aussi une évidence. Ne serait-ce que par l'usage de notre langue, le français, une des six langues officielles de l'Unesco et une des deux langues de travail. L'Unesco est une arène essentielle pour y jouer le multilinguisme et donc la place du français dans le monde ; ne serait-ce que parce que l'Unesco est la seule organisation importante du système des Nations Unies à avoir Paris pour siège et à l'inscrire comme place internationale - à un moment où la dynamique de ces places est soumise à des pressions très fortes de nouveaux Etats.

\*

\*      \*

Ainsi, la relation privilégiée entre la France et l'Unesco est un fait établi, une réalité tangible et une situation acquise. Il y avait longtemps que cette relation n'avait pas été soumise à un examen attentif et à une réflexion prospective. Car si l'esprit de ce rapport est d'évoquer le passé et le présent, il nous a paru essentiel de réfléchir au futur de cette relation entre la France et l'Unesco.

L'Unesco est une composante de notre politique d'influence. Elle permet à notre pays de faire parvenir à près de 200 Etats ses messages politiques et ses ambitions pour l'avenir. Le présent rapport doit être

rattaché à cette vision prospective de la politique étrangère de la France. C'est au fond une démarche de même nature que celle qui a conduit le Président de la République, en 2012, à s'interroger sur l'avenir de la relation transatlantique<sup>1</sup>.

Le présent rapport rappelle dans une première partie ce qui est à l'origine de cette relation privilégiée : la France a d'une part le statut d'un Etat fondateur. Elle est d'autre part, le pays du siège de l'Unesco. Cette double qualité a suffi à fonder cette relation sur des bases exceptionnelles.

Dans une seconde partie, le rapport analyse comment cette relation pourrait être approfondie en termes de présence institutionnelle de la France au sein de l'Unesco.

Dans une troisième partie, le rapport cherche à évaluer l'influence de la France sur les programmes de l'Unesco.

Enfin, dans une quatrième partie, sont formulés les éléments d'une stratégie française pour l'Unesco.

---

<sup>1</sup> Hubert Védrine, « Les conséquences du retour de la France dans le commandement militaire intégré de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), l'avenir de la relation transatlantique et les perspectives de l'Europe de la défense », novembre 2012.

---

**PREMIERE PARTIE : La France et l'Unesco : une relation privilégiée**

**1.1 La France, un Etat fondateur de l'Unesco**

- A. Un Etat précurseur**
- B. Un Etat organisateur**
- C. Un Etat modérateur**

**1.2 La France, le pays du siège de l'Unesco**

- A. Les bâtiments parisiens**
- B. La langue française**
- C. Les transferts financiers**

Aux côtés d'un petit nombre d'Etats fondateurs, la France a joué un rôle déterminant dans la création puis dans le développement de cette institution. Des liens étroits se sont tissés entre les scientifiques, les intellectuels français et les politiques chargés de tracer les contours de l'Unesco.

Notre diplomatie a été conquérante. Nos conceptions culturelles ont été prises en considération. L'Unesco a été en partie façonné par la France. Et l'on peut affirmer qu'aucune autre agence spécialisée du système des Nations Unies n'a connu une telle complicité, une telle proximité avec l'Etat qui devait l'accueillir.

C'est cette situation exceptionnelle qui a conféré à la France un statut spécifique : celui d'un Etat fondateur de l'Unesco. Et c'est cette situation qui explique que la France ait été choisie pour accueillir le siège de la nouvelle organisation.

## 1.1 La France, un Etat fondateur de l'Unesco

L'Unesco a été créée à Londres, en novembre 1945, par un ensemble d'Etats dont les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la France.

Ses statuts furent le résultat de négociations difficiles et traduisent un compromis final dans lequel la France a joué un grand rôle. Née d'un compromis politique, l'Unesco a gardé, depuis ses origines, cette culture du compromis qui encore aujourd'hui est sa marque de fabrique.

Une personnalité a joué un rôle déterminant dans la conduite des négociations : Léon Blum, qui a dirigé la délégation française à Londres. L'Unesco d'aujourd'hui lui doit beaucoup. Et il me paraîtrait judicieux que son souvenir soit mieux associé aux origines de l'Unesco.

La France aura joué, au sein d'un groupe restreint d'Etats fondateurs, un rôle très important dans le processus de création de l'organisation, en imprimant sa marque lors des différentes étapes qui ont conduit à l'accord intergouvernemental. Il faut donc, en préambule aux réflexions qui vont suivre, mettre en évidence les apports de la France, qui lui sont spécifiques, pour bien comprendre pourquoi il est fait état « d'une relation privilégiée » entre la France et l'Unesco.

L'influence française s'est d'abord fait sentir au moment de la rédaction du Préambule de l'Acte constitutif de l'Unesco. Léon Blum a contribué à cette rédaction de façon déterminante en assignant à la future organisation des missions ambitieuses. Grâce à lui, l'Unesco s'est associée de façon irréversible aux valeurs fondamentales, héritées des Lumières : la compréhension internationale, la solidarité intellectuelle et morale de

l'humanité, le respect universel de la justice, des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

D'emblée et dès le stade de la définition des principes directeurs de l'Unesco, la France a fait prévaloir des exigences, des valeurs qu'elle a proposées à l'ensemble des Etats, au nom de l'universalité.

*« L'avantage de la France tient d'une part, au fait que la culture française à toujours été marquée par une tendance à l'universalité, qu'il existe en France une tradition séculaire de générosité, de libéralité dans l'ordre de la pensée, qui sont bien dans l'esprit de la future organisation et d'autre part, que toutes les branches, toutes les formes de la civilisation humaine s'y sont toujours développées de pair et en liaison réciproque ».*  
(Léon Blum, Conférence de Londres, 1-16 novembre 1945)

Rétrospectivement on saisit mieux le caractère audacieux de la démarche de Léon Blum, de faire prévaloir l'universalité et la liberté à un moment de l'histoire mondiale où venait de s'achever un conflit d'une violence inouïe et où apparaissaient déjà les prémices de nouvelles divisions idéologiques qui allaient à nouveau dresser les Etats et les peuples les uns contre les autres.

Ce rôle d'Etat fondateur de l'Unesco a revêtu plusieurs aspects à mesure que le projet d'une organisation de coopération intellectuelle prenait forme. La France, il faut le rappeler, avait une expérience passée. Cette expérience fut mise à la disposition des Etats. La France a donc été un précurseur.

À Londres, la France s'est impliquée dans la direction même du processus devant aboutir à la création de l'Unesco. Elle joua un rôle d'organisateur efficace et déterminé.

Par la suite, l'Organisation connut des difficultés dues aux affrontements idéologiques qui se développaient sur la scène internationale. La France, pendant cette période joua un rôle apprécié de modérateur et René Maheu en fut l'inspirateur.

Ainsi, la stature d'Etat fondateur de l'Unesco se construisit par étapes. On peut donc en distinguer au moins trois : un rôle précurseur, un rôle d'organisateur et un rôle de modérateur.

### **A. Un Etat précurseur**

L'influence française a été d'autant plus grande qu'elle reposait sur une expérience, remontant à la période de l'entre-deux-guerres, en matière de coopération intellectuelle et scientifique et d'échanges internationaux. En effet, ce sont des Français qui, dans le cadre de la SDN, ont mis en place trois structures successives qui ont permis de préfigurer la future Unesco : l'Organisation de Coopération Intellectuelle (OCI), la Commission Internationale de Coopération Intellectuelle (CICI) et enfin, l'Institut International de Coopération Intellectuelle (IICI). L'objectif poursuivi, au travers de ces structures, était de favoriser la compréhension internationale, par le rapprochement entre les intellectuels de différents pays, par la création d'une « Société des esprits », expression forgée par Paul Valéry.

L'Institut International de Coopération Intellectuelle, présidé par le français François-Henri Bonnet – et dont le Secrétaire général était Emile Brémond – réussit – par les « Entretiens de l'Institut » notamment – à associer à ses travaux les plus grands noms des Arts et des Lettres français comme Henri Bergson, Georges Duhamel, Jules Romains, Paul Langevin ou internationaux comme Albert Einstein, Sigmund Freud, Thomas Mann ou Bela Bartok.

Lorsqu'en 1944, le gouvernement provisoire de la République Française cherche à remettre en route l'Institut International de Coopération Intellectuelle – mis en sommeil après la capitulation de 1940 – la France se fonda sur l'expérience acquise pour exercer une influence légitime.

## **B. Un Etat organisateur**

Ensuite et pour mieux saisir le rôle que la France joua au démarrage de l'Unesco, il faut rappeler ici qu'elle ne se contenta pas d'en dicter les contours. Elle se saisit, dans la foulée, des postes importants de l'Organisation et elle engagera dans les travaux mêmes de l'Unesco, ses intellectuels, ses savants et ses créateurs.

Il paraît utile de rappeler – à la lumière de notre lettre de mission – que la Délégation française, à la première Conférence Générale, présidée par Léon Blum, était composée de Jean Sarrailh (Recteur de l'Université de Montpellier), Paul Rivet (Directeur du Musée de l'Homme), Pierre Auger (Directeur de l'Enseignement Supérieur), Jean Cassou (Conservateur du Musée de l'Homme), Henri Wallon (Professeur au Collège de France), auxquels se joignirent notamment Jacques Maritain, Lucien Febvre, René Cassin, Frédéric Joliot-Curie, François Mauriac, Paul Langevin, et cette liste est loin d'être exhaustive.

On ne peut qu'être impressionné par cet élan français qui rassemble les meilleurs esprits de l'après-guerre.

Cette manifestation de force fut récompensée : Jean Piaget deviendra sous-directeur général pour l'éducation à l'Unesco, Lucien Febvre et Charles Morazé lanceront la rédaction de l'Histoire du développement scientifique et culturel de l'humanité, Roger Caillois fondera et dirigera Diogène, Jean Stoetzel présidera le Conseil International des Sciences

Sociales. Jacques Rueff dirigera le Conseil International de la Philosophie et des Sciences Humaines, tandis que Pierre Auger, directeur du département des sciences de 1948 à 1959, sera à l'origine du CERN.

Autour de l'Unesco se mobilisèrent beaucoup d'anciens de l'Ecole normale supérieure, ainsi que de grands intellectuels tels que Jean-Paul Sartre et André Malraux.

Cette prise en main, par la France, du Secrétariat de la nouvelle Organisation marquera d'une empreinte durable les programmes de l'Unesco, installera la langue française au cœur de son fonctionnement et donnera à la France un poids très lourd dans les débats internationaux.

Ayant ainsi marqué de son influence intellectuelle le cadre et les principes de la naissance de l'Unesco, ayant à se prévaloir de son rôle de précurseur de la coopération culturelle internationale et ayant fortement contribué à l'élaboration des premiers programmes et projets de l'Unesco, la France a construit dès l'origine un socle de reconnaissance envers notre pays qui lui a donné un rôle, une influence, une position spécifiques.

Ainsi reconnaît-on à la France une autorité singulière, et un magistère moral sur lesquels se sont développées ces « relations privilégiées » évoquées par le ministre des Affaires étrangères.

Ce capital exclusif a été géré de façon plus ou moins inspirée par les gouvernements successifs de la France.

Deux hommes ont beaucoup contribué à prolonger et à consolider l'héritage laissé par Léon Blum.

Le premier est le Général de Gaulle qui, en dépit de ses réticences bien connues à l'égard du multilatéralisme et de sa méfiance à l'égard des machineries onusiennes, a soutenu avec constance et attention les activités

de l'Unesco. On lui doit la définition la plus claire de la doctrine d'emploi de l'Unesco par la France, fondée sur des intérêts mutuels bien compris. Cette doctrine d'emploi, qu'il est utile de rappeler, a été formulée à l'occasion de sa venue à l'Unesco pour la Conférence Générale de 1966.

« Ce qui inspire à la France une exceptionnelle sympathie pour vos travaux et pour vos actes, c'est qu'ils ont pour raison d'être de servir l'unité humaine, ce qui répond essentiellement à sa propre vocation. Car, s'il est vrai que la France a de tout temps labouré avec patience le champ de l'intelligence et offert à la terre ancienne d'assez précieuses récoltes, s'il est vrai qu'elle met à la disposition du monde une langue adaptée par excellence au caractère universel de la pensée, il l'est aussi que le but que vise sa politique – et qui n'est rien que l'unité nationale, européenne et mondiale – est en conformité profonde avec celui que poursuit votre organisation à l'échelle de l'humanité ... ».

Par ces quelques phrases certes datées, le Général de Gaulle rappelle que la France et l'Unesco poursuivent des objectifs communs et contribuent, chacune pour sa part spécifique, à la construction d'un monde uni. Les principes qui guident cette vision restent valables et servent à juste titre de fondement à la relation entre la France et l'Unesco. Une autre personnalité s'est inscrite dans cette vision globale et a marqué l'Unesco d'une empreinte encore forte aujourd'hui. Il s'agit de René Maheu (1905-1975), ancien élève de l'Ecole normale supérieure, pur produit de la méritocratie républicaine, témoin de la montée du fascisme en Allemagne, décrit par Jean-Paul Sartre dans *Les Mots* comme un « écorché vif » rebelle à toute autorité et à tout conformisme. Pacifiste, internationaliste, professeur au Maroc pendant la Guerre puis à Londres où il rencontre Julian Huxley, responsable de la réforme de l'enseignement au Maroc et partisan des indépendances, c'est lui qui, devenu Directeur Général de l'Unesco en 1961 – poste qu'il occupera jusqu'en 1974 -, assignera notamment à l'Organisation une mission

d'assistance au Tiers-Monde, adossant ainsi la légitimité de l'agence sur un objectif d'envergure globale et aux implications concrètes. Le seul Français à avoir été à la tête de l'Organisation y aura donc joué un rôle décisif dans son adaptation aux changements du monde contemporain, pendant une période charnière de son histoire.

La France, enfin, a joué un rôle modérateur dans une organisation qui est entrée très rapidement dans une phase de maturation tumultueuse.

### **C. Un Etat modérateur**

L'Unesco a été le théâtre d'affrontements très vifs, et qui perdurent encore, entre les tenants d'une mission intellectuelle de l'organisation et ceux qui ont voulu qu'elle s'oriente vers le terrain de la coopération technique.

On a du mal aujourd'hui à saisir l'intensité de cette opposition entre la France et les Etats-Unis, rejoints l'une et l'autre par de nombreux Etats au point de voir apparaître deux clans – le « clan latin » (avec notamment l'Italie mais aussi les pays latino-américains et du Proche-Orient) et le « clan anglo-saxon » (Etats-Unis, Royaume-Uni, Australie, Nouvelle-Zélande, Canada). Le premier défend la place de la culture, la coopération intellectuelle, dans la lignée de l'IICI ; le second défend l'éducation, l'information des masses.

L'affrontement oppose Jean Thomas, Directeur Général Adjoint pour les affaires culturelles – au nom du clan latin – et Walter Laves, le Directeur Général Adjoint pour les finances, porte-parole du clan anglo-saxon.

André Siegfried publiera en mars 1948, en première page du Figaro, un article sur « la France à l'Unesco » qui fera état de cette rivalité.

L'audience du clan latin s'élargira progressivement, au détriment de celle du clan anglo-saxon grâce à l'action efficace de français comme Jacques Havet, Jean Thomas, Jean-Jacques Mayoux, Robert Schuman, Georges Bidault.

C'est dans ces combats de l'ombre que la France va gagner ses galons d'Etat modérateur de l'Unesco sous les mandats de Torres Bodet, de Vittorio Veronese, et bien sûr de René Maheu qui aura à cœur de chercher l'apaisement et de trouver des compromis entre les deux clans. Il reste encore quelque chose de ces affrontements mais la ligne de partage entre clan latin et clan anglo-saxon s'effacera à partir des décolonisations qui institueront de nouveaux clivages entre les Etats membres.

Maheu saisira en effet le virage de la décolonisation : ils sera le premier directeur d'une agence des Nations Unies a faire étape dans la capitale de l'Algérie devenue indépendante.

Maheu poursuivra cette politique malgré les hésitations du gouvernement français devant cette montée du tiers-monde. En 1969, Jean Fernand Laurent exprima ses inquiétudes de voir les pays du tiers-monde orienter de plus en plus l'action du Conseil Exécutif de l'Unesco. Les positions courageuses et prémonitoires de René Maheu lui permettront d'être réélu sans le soutien de la France.

Sous le mandat du Sénégalais Amadou-Mahtar M'Bow (1974-1987), la France souffrira de ses hésitations et de ses réserves.

Mais elle jouera encore un rôle de modérateur à partir de 1990, avec l'appui de Federico Mayor – en l'occurrence sur le dossier très sensible du Nouvel Ordre Mondial de la Communication (NOMIC) qui avait conduit les

Etats-Unis à se retirer de l'Organisation. C'est un Français, aujourd'hui disparu, François-Régis Bastide, qui a pris l'initiative avec le soutien de Federico Mayor d'une négociation avec le G77 visant à obtenir des pays du Sud l'abandon de la revendication du NOMIC contre la promesse d'un renforcement des moyens du Programme International de Développement de la Communication (PIDC), créé au début de 1980.

La négociation fut un succès et il faut souligner qu'Emmanuel de Calan, le Délégué Permanent adjoint français, y joua un grand rôle.

Aujourd'hui, la France bénéficie de ce titre envié d'Etat fondateur de l'Unesco. Notre diplomatie s'en est prévalu à juste titre. Mais il est évident que notre influence n'est plus la même aujourd'hui qu'à l'époque de la fondation de l'Unesco, voire de sa maturité.

## 1.2. La France, le pays du siège de l'Unesco

En se saisissant du siège de l'Unesco, la France a ajouté à son influence intellectuelle et politique d'Etat fondateur, un levier très important pour ses intérêts propres.

Sans doute, à l'époque où cette décision était prise, l'affrontement entre les Etats pour accueillir des organisations internationales n'était pas aussi intense qu'il l'est actuellement. Dans le jeu de la mondialisation, le fait pour un Etat d'accueillir le siège d'organisations internationales contribue à lui conférer un statut de place internationale et joue en faveur de son attractivité.

Dans un contexte de compétition entre métropoles culturelles mondiales, l'accueil d'un fleuron du système des Nations Unies contribue à asseoir le rayonnement de la métropole qui en est bénéficiaire. C'est le cas de la France et de Paris avec l'Unesco.

La localisation d'une organisation internationale sur le territoire d'une ville a de nombreuses conséquences : en termes politiques bien évidemment mais aussi en termes économiques, financiers, sociaux. Ces conséquences, bien connues, contribuent à faire naître « un effet de siège ». Et la France bénéficie de cet effet de siège. Nous avons décidé de n'en exposer que trois aspects parmi d'autres, afin de ne pas alourdir notre texte.

La première composante de cet effet de siège est l'existence d'un bâtiment ou d'un ensemble de bâtiments, situés dans un territoire urbain déterminé et qui ajoute à la ville d'accueil une architecture, des équipements, une activité, une animation qui enrichissent une ville et la rendent plus attractive. Un siège physique, c'est nécessairement un projet

d'architecture prestigieuse, un chantier important, des travaux, un fonctionnement ultérieur et à la clé des marchés de maintenance, de fournitures, de services, d'énergies, etc.

Un siège physique d'une grande organisation internationale, c'est la certitude qu'il accueillera des diplomates, des spécialistes de différentes disciplines, des conférenciers, des hommes politiques. Mais à ceux-ci s'ajouteront des visiteurs, des touristes passionnés par l'architecture par l'histoire ou par la vie internationale.

La seconde composante est de nature linguistique. Notre langue, le français, bénéficie d'un statut particulier au sein de l'Unesco. Pour des raisons pratiques, elle est la langue utilisée dans le fonctionnement quotidien de l'organisation. Elle bénéficie du statut de langue de travail. Mais au-delà des activités programmatiques, ce sont toutes les activités de soutien, d'intendance, de gestion qui utilisent le français dans les relations de l'Unesco avec l'univers parisien qui l'entoure.

La dernière composante est de nature économique et financière. La France contribue au budget de l'Unesco. Et elle contribue beaucoup puisqu'elle se situe en quatrième position dans l'échelle des Etats contributeurs. Mais elle récupère bien au-delà de sa contribution, par toutes les dépenses qu'engendre le siège de l'Organisation. La balance des transferts lui est favorable.

## A. Les bâtiments de l'Unesco

En obtenant de haute lutte de la Conférence de Londres la décision d'implanter le siège de l'Unesco à Paris, Léon Blum a beaucoup contribué au renforcement de la relation entre la France et l'Unesco. Cette décision a engagé la France envers l'organisation. Mais au-delà des obligations souscrites, elle a engendré de nombreuses retombées pour notre pays.

À partir de septembre 1946, l'Unesco s'installe dans l'Hôtel Majestic, ancien quartier général des autorités militaires allemandes d'occupation, situé avenue Kléber dans le 16<sup>e</sup> arrondissement de Paris. « Le confort est très relatif : les chambres les plus spacieuses sont attribuées aux secrétaires, qui les partagent à plusieurs et rangent les dossiers dans les penderies, les professionnels de rang moyen se voyant décerner les salles de bains désaffectées, où les baignoires accueillent les documents. Derrière le papier peint hâtivement mis en place, le carrelage des murs ne permet de punaiser aucun planning ».



(Hôtel Majestic, avenue de Kleber, Paris)

Le fait d'occuper un lieu anciennement utilisé par l'ennemi nazi est quelque peu perturbant pour le personnel de l'Unesco. Ainsi, Jaime Torres Bodet, deuxième DG de l'organisation, évoque dans ses mémoires le trouble qu'il ressentait en pensant au précédent occupant de son bureau : « l'idée que [mon bureau] ait été probablement occupé, avant la victoire des Alliés, par quelque adorateur de la croix gammée [...] ne cessait de me gêner »<sup>2</sup>.

L'Hôtel Majestic n'est cependant qu'un siège provisoire pour l'Unesco, qui ambitionne de jouir d'un bâtiment construit spécialement pour elle. L'Hôtel Majestic, pour sa part, sera repris par le ministère des Affaires étrangères qui s'en servira pendant de nombreuses années comme Centre de conférences internationales.

La France a pris ses responsabilités à cette époque afin d'offrir à l'Unesco un siège permanent digne de sa stature intellectuelle et internationale. Tout au long des années qui suivent son inauguration, des visites organisées sont proposées au grand public ; de nombreux groupes d'écoliers et de lycéens s'y rendent.

Le nouvel ensemble doit notamment beaucoup à Bernard Zehrfuss. Et c'est logiquement que lui revient la reconnaissance internationale pour le travail accompli. Il recevra d'ailleurs, et plus tard, des mains de Amadou-Mahtar M'Bow, son épée d'Académicien au siège de l'Unesco, le 17 octobre 1984. L'inauguration du nouveau siège le 3 novembre 1958 permet de réaffirmer l'engagement de la France envers l'Unesco. Jean Berthoin, ministre de l'Education nationale n'hésita pas à souligner cet engagement : « les tâches qui attendent encore l'Unesco dans un monde imparfait sont assurément écrasantes. Mais sa part d'effort dans le labeur commun, la

---

<sup>2</sup> J. Torres Bodet, *Memorias III, op. cit.*, p. 15 (traduction de l'espagnol par Chloé Maurel)

France continuera de l'assumer avec une ardeur qui ne pourra que s'accroître... ».



(Siège de l'UNESCO, Place de Fontenoy, Paris)

La France sortit gagnante de cette entreprise. D'abord l'architecture et l'ingénierie françaises furent encensées et c'est toute la profession qui en bénéficia. Ensuite, les retombées économiques du chantier furent conséquentes et notre pays en profita. Enfin, la France – outre sa quote-part du financement – ne céda que l'usage du territoire, et non sa propriété. Cette distinction, qui figure dans le contrat du 25 juin 1954, assure à la France la propriété du terrain qui accueille l'Unesco. Il est vrai que l'Unesco reçut ce droit d'usage quasi gratuitement, puisqu'elle s'acquitte d'un loyer symbolique. Mais il est vrai aussi que la France prêta sans intérêts le montant nécessaire à la construction et à l'équipement du siège (2.100.000 francs) remboursable en 30 annuités.

Aussi prestigieux qu'il l'était, le site de Fontenoy s'avéra très vite insuffisant. Il fallut donc chercher un site alternatif puisqu'il était impossible

de construire d'avantage sur le site existant. Ce fut la création du site de Miollis situé dans le 15<sup>ème</sup> arrondissement.

Aussi moderne qu'il avait été pensé, le site de Fontenoy vieillit rapidement. Le bâtiment était notamment mal isolé et les matériaux, les revêtements, les services techniques étaient usés. Ces dysfonctionnements avaient alimenté beaucoup de protestations et de réclamations de la part du personnel du Secrétariat et de la part des représentants des Etats membres.

Le Comité du siège, créé en 1949 et devenu permanent en 1997, fit pression sur la France et sur les autres Etats et emporta finalement la décision de rénover Fontenoy. Et à l'instar du rôle joué par Bernard Zehrfuss dans la phase initiale, cette nouvelle étape fut confiée à un autre architecte français, Joseph Belmont, hélas aujourd'hui disparu. Reconnu internationalement, il préconisa une stratégie de rénovation par étapes.

Le projet présenté par Joseph Belmont comprenait deux phases : la mise en conformité des bâtiments du site Fontenoy aux normes de sécurité françaises ; la rénovation des espaces de bureau et la valorisation de certains espaces publics. La première phase a coûté 21,5 millions de dollars (prix en 1999), financés sur le budget régulier, et a bénéficié de contributions volontaires exceptionnelles de la France (4 millions de dollars) et du Japon (3,6 millions de dollars). La seconde phase a été financée par un emprunt d'une durée de 17 années et souscrit à hauteur de 79,8 millions de dollars (valeur de 84 millions de dollars aujourd'hui). Un contrat a été cosigné entre la Caisse des Dépôts et Consignations et l'Unesco, et la France s'est portée garante, prenant en charge l'intégralité des frais d'intérêts soit plus de 20 millions d'euros.

Le 25 septembre 2009, l'inauguration des locaux rénovés du siège donna lieu à une cérémonie durant laquelle la France fut représentée par

Martin Hirsch, Haut Commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté. Aucun ministre ne daigna se déplacer.

Les quatre bâtiments du site Miollis appellent également une rénovation profonde qui a été estimée à 92 millions d'euros (valeur en 2008).

Le 5 juin 2012, le Comité du Siège a pris acte que la Conférence Générale n'avait pas donné suite aux propositions du Plan Directeur de rénovation de l'ensemble Miollis, compte tenu de la situation financière globale de l'Unesco.

Ces quelques rappels montrent la très grande implication de la France dans la construction et la gestion des bâtiments du siège de l'Unesco. Le Plan Belmont fut bien accueilli et les Etats membres en sont reconnaissants envers notre pays. La relation privilégiée entre la France et l'Unesco s'est donc jouée aussi sur ce terrain et elle en sort plutôt raffermie. Mais si une étape importante a été franchie, il faut faire preuve de vigilance.

La France doit en effet être attentive à la concurrence des autres places internationales. La répartition entre les capitales du monde des sites des organisations internationales a beaucoup favorisé les grands Etats fondateurs : New York bien sûr, Paris grâce à Léon Blum et à son rôle précurseur dans la coopération intellectuelle, Genève – qui avait accueilli la SDN – se sont taillées la part du lion. De nouveaux Etats considèrent cette répartition injuste et cherchent à leur tour à attirer des organisations existantes.

Tout récemment Copenhague a offert à l'Unicef d'être logée gratuitement. D'autres villes viennent frapper à la porte avec des offres alléchantes : Vienne, Budapest, Madrid, Abou Dabi, Doha et Séoul sont sur la liste des villes demanderesses.

Paris – et les organisations qu'elle accueille – ne paraît pas pour l'instant menacée. Mais il est utile de rappeler certains éléments, qui tous justifient que soit portée à ce dossier une attention particulière.

D'abord Paris, en tant que ville internationale, n'accueille qu'un petit nombre de ces institutions. S'agissant des organisations mondiales, Paris accueille l'OCDE, l'Organisation Internationale de la Francophonie, l'Organisation Mondiale de la Santé Animale et l'Organisation Européenne et Méditerranéenne pour la Protection des Plantes. Et s'agissant des organisations européennes, l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union Européenne et la Conférence Européenne de l'Aviation Civile.

C'est évidemment peu si l'on compare Paris et Genève, qui abrite 31 organisations internationales ; et c'est donc bien l'Unesco qui est l'étendard, et la seule importante organisation de la place parisienne. L'Unesco est le fleuron qui appelle donc attention et probablement davantage d'initiatives.

En effet, le site de Fontenoy est loin d'être un site à la hauteur des exigences en termes d'attractivité. Le bâtiment de Zehrfuss n'attire plus l'intérêt et la curiosité comme ce fut le cas dans les années qui ont suivi sa construction. Le site ne figure plus que rarement sur le parcours touristique du visiteur étranger. Rappelons d'ailleurs à ce sujet que si les visites du site restent possibles et gratuites, c'est uniquement parce que la Commission nationale française a accrédité une personne compétente et bénévole pour assurer ce service. Il est vrai que la place de Fontenoy est dans un état d'abandon relatif. La Directrice Générale a saisi le 26 avril 2013 le Maire de Paris de cette situation alors que la Conférence Générale de novembre prochain va rassembler plus de 5 000 personnes. Elle semble ne pas avoir reçu de réponse à ce jour. L'utilisation du hall n'obéit pas à des critères d'exigence et de qualité ; et il manque à l'Unesco une vraie galerie d'expositions.

Devant tant de problèmes, le choix suivi par les Etats membres de rénover par étapes le bâtiment existant est sage et cohérent avec l'état des finances de l'Unesco. Mais l'aménagement du quartier dans lequel se situe l'Unesco relève de la compétence des autorités françaises. On manque à Paris d'un centre de conférences internationales et l'Unesco ne peut pallier en l'état actuel de ses capacités cette carence. Le site de Fontenoy, saisi dans son ensemble, pourrait offrir un grand projet. Il faudrait y regrouper l'ensemble des personnels du Secrétariat et des Etats membres, dans les bâtiments occupés par l'administration française et édifier en sous-sol un centre de conférences internationales digne de ce nom.

Bien sûr de tels projets d'envergure exigent temps, moyens et volonté politique. Mais ce plan d'ensemble viserait de nombreux objectifs et apporterait une nouvelle pierre à la place internationale que constitue Paris. Nous suggérons qu'une mission exploratoire soit constituée et en concertation avec la Ville de Paris, et qu'elle analyse la faisabilité, à moyen terme, d'un tel projet.

## **B. La langue française à l'Unesco**

L'usage de la langue française au sein de l'Unesco est un bon baromètre de l'influence que l'on y exerce. Léon Blum, normalien et écrivain distingué, en était sans doute persuadé même si à l'époque de la Conférence de Londres, le français en sa qualité de langue diplomatique par excellence ne paraissait ni contesté, ni menacé. Or, le seul fait que le siège de l'Organisation a été fixé à Paris, a assuré au français, pendant de longues années, une place éminente au sein des langues utilisées par l'Unesco.

Plusieurs éléments ont concouru au maintien de cette place privilégiée.

Tout d'abord, la langue française, en vertu des dispositions de l'article 54 de son règlement intérieur, est une des langues officielles de la Conférence Générale (avec l'anglais, l'arabe, le chinois, l'espagnol, l'hindi, l'italien, le portugais et le russe). En vertu de ses articles 50 et 21 de leurs règlements intérieurs, le français est une des six langues de travail de la Conférence générale et du Conseil Exécutif. Le Secrétariat de l'Unesco a quant à lui deux langues de travail : l'anglais et le français.

Ensuite, l'ensemble des documents officiels destinés à la Conférence Générale et au Conseil Exécutif sont traduits en français, de même que les documents destinés aux réunions intergouvernementales.

Ajoutons que la quasi-totalité des Directeurs Généraux qui se sont succédés à la tête du Secrétariat de l'Unesco parlaient le français : Julian Huxley, francophile et francophone installa le français dès le début de son mandat ; Jaime Torres Bodet, Français par sa mère, et qui fit du français la langue dominante de l'Unesco au point de susciter des réactions indignées des Etats-Unis. Ceux-ci prirent leur revanche avec John Wilkinson Taylor, qui ne resta que deux ans, et auquel succéda un autre américain, Luther Evans. Les deux ne maîtrisaient pas du tout notre langue et firent aller le balancier dans le sens opposé. L'Italien Vittorino Veronese ne s'exprima qu'en français. René Maheu fit du français la langue privilégiée. Les trois Directeurs Généraux suivants – Amadou- Mahtar M'Bow, Federico Mayor et Koïchiro Matsuura veillèrent à un certain équilibre.

Par ailleurs, la nouvelle Directrice Générale, Irina Bokova, maîtrise parfaitement le français et l'utilise au même titre que l'anglais. À de multiples reprises elle a encouragé le Secrétariat à s'exprimer dans les deux langues de travail, même si ces encouragements se sont espacés depuis quelque temps.

Ce bref rappel historique est destiné à montrer combien la personnalité, la culture et les qualités linguistiques du Directeur Général constituent l'un des leviers essentiels pour garantir l'usage du français au sein du Secrétariat. La France doit veiller à en faire une conditionnalité absolue lors de l'élection de tout nouveau Directeur Général.

La présence d'un contingent important de fonctionnaires français au sein du Secrétariat assure « une masse critique » pour l'utilisation de notre langue dans le travail quotidien, dans les échanges interpersonnels, dans les réunions informelles de travail. On rappellera ici que la présence française reste importante : 392 agents sont français, soit 24,1% de l'effectif en 2012, et la France reste surreprésentée loin devant les Américains (59 agents) et les Britanniques (42 agents).

S'agissant de la traduction, le *desk* français dispose de six traducteurs soit le double des *desks* anglais et arabe. Néanmoins il faut y voir davantage l'importance croissante des documents rédigés en anglais – qui doivent être traduits – que la reconnaissance de la place du français dans la hiérarchie des langues officielles et des langues de travail de l'Unesco.

Le fait que l'Unesco occupe plusieurs bâtiments à Paris rend nécessaire l'utilisation du français comme langue contractuelle pour tous les marchés de fournitures, de conseils, de services, de maintenance qui intéressent les bâtiments.

Parallèlement, l'existence d'un groupe francophone puissant, au sein des Etats membres, est également un facteur très important pour consolider l'usage de la langue française et au travers de cette langue, la communauté de valeurs et d'intérêts qu'il représente. Ce groupe francophone comprend 72 membres et renforce l'usage par les Délégués Permanents – et leurs collaborateurs des missions – du français parlé. Dans les couloirs de Miollis et de Bonvin, on entend parler le français. Mais au-delà de cette

francophonie vivante, le groupe francophone est un allié de poids quant il faut batailler contre des initiatives ou des tentatives d'alléger l'obligation d'utiliser le français, au même titre que l'anglais. Trouver une majorité vigilante est donc plus aisé avec les 72 Etats qui se réclament de la francophonie.

Ces éléments favorables étant rappelés, il convient d'évoquer des facteurs d'érosion de l'usage de la langue française, qui, sans être alarmants, sont préoccupants.

Ainsi, les mesures d'économies prises par la Directrice Générale pour faire face aux difficultés financières vont avoir, par la force des choses, un impact sur l'utilisation du français : si l'interprétation ne paraît pas menacée, la traduction des documents en français – pour les documents de travail – risque d'être retardée voire supprimée, même si l'hypothèse de réunions en anglais, sans interprétation, a été écartée grâce à la vigilance de la Délégation française à l'Unesco. Mais la tentation reste grande.

En outre, des manquements à l'utilisation équilibrée des deux langues dans le travail quotidien du Secrétariat se multiplient ; le nombre de réunions informelles se tenant en anglais exclusivement, l'importance des convocations, agendas, mémos, comptes-rendus, rapports de mission qui sont rédigés en anglais augmentent chaque année et de façon peu visible. Nous avons été nous-mêmes frappés, au cours de nos entretiens, par l'utilisation presque dominante de l'anglais de la part des hauts fonctionnaires du Secrétariat.

Dans la continuité, le niveau linguistique en français des ADG (Sous Directeurs Généraux) des secteurs de programmes ou des services centraux contraste beaucoup avec la situation que nous avons connue pendant la décennie 1990-2000. Sur les 5 ADG à la tête des secteurs de programme, un seul – l'ADG Culture – s'exprime dans un français courant.

Si la Directrice générale décidait de changer éventuellement quelques titulaires de ces secteurs, la Délégation française devra faire preuve d'une grande vigilance et se montrer exigeante.

De même, la bataille de l'expertise est un terrain mouvant où la France perd des « parts de marché ». De plus en plus d'experts, exclusivement anglophones, obtiennent des contrats de consultants. Cela vaut pour les contrats conclus à partir du siège ou à partir des bureaux hors-siège.

Il devient de plus en plus difficile de suivre l'évolution de l'usage du français dans les activités du Secrétariat de l'Unesco puisque l'Organisation a renoncé à en établir un suivi statistique. Seules les obligations statutaires peuvent être tracées et elles sont en général respectées. Cependant, tous les autres usages linguistiques – moins formels et moins contraints – sont difficiles à identifier, à mesurer et à évaluer. Et cette relative opacité est encore plus forte pour ce qui concerne le réseau extérieur au siège de l'Unesco dont il nous a été dit qu'il fonctionnait presque exclusivement en anglais. Il est important que la Délégation permanente soit mobilisée sur cette question de l'analyse de la place du français dans le concert linguistique de l'Unesco. La Délégation permanente doit pouvoir s'appuyer sur la Délégation générale à la langue française et aux langues de France (DGLFLF).

Il faut d'ailleurs rappeler que la DGLFLF fait rapport chaque année au Parlement sur l'emploi de la langue française et traite de la situation de l'Unesco<sup>3</sup>. Elle le fait sur la base des dispositions de la loi du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française.

---

<sup>3</sup> Rapport au Parlement sur l'emploi de la langue française, 2012.

Il faut bien insister sur le fait que la meilleure défense du français passe par la défense de la place et du rôle des autres langues officielles de l'Unesco. Le jeu de la solidarité entre les groupes linguistiques est essentiel : la Russie, les Etats arabes, l'Espagne, la Chine savent que l'usage de leurs langues – en qualité de langues officielles – ne résistera pas si la première digue – la langue française – s'effrite et se lézarde.

Au terme de cette analyse, deux considérations doivent être rappelées :

- La problématique de l'ouverture du Secrétariat à des personnels plus qualifiés et de provenance géographique plus large doit amener la France à une position moins rigide sur l'usage de notre langue. C'est une question de survie pour l'Unesco. Celle-ci doit renforcer ses capacités d'expertise qui se sont beaucoup dégradées – du fait de recrutements de complaisance, il faut bien l'avouer – et ce renforcement doit passer par une plus large ouverture linguistique. La France devrait soutenir ce mouvement de reconstruction indispensable des capacités intellectuelles de l'Unesco, mais en faisant porter ses efforts sur l'apprentissage de la langue française par les nouveaux membres du Secrétariat, qui s'expriment à leur arrivée exclusivement en anglais. C'est par la formation et l'enseignement que nous compenserons cette situation comme la Conférence Générale l'avait déjà signalé en 2009 (39C/34). Bien sûr cet apprentissage du français pour les nouveaux arrivants est encore aujourd'hui volontaire. Au surplus, les difficultés budgétaires vont encore freiner les programmes internes allant dans cette direction. Mais parmi les propositions de ce rapport, celle d'un dispositif de formation linguistique en langue française des fonctionnaires de l'Unesco nous paraît devoir être renforcée. Ce dispositif suppose la collaboration du Secrétariat de l'Unesco bien évidemment. Il pourrait faire partie d'un dispositif plus large en direction des cadres nommés au sein du Secrétariat de l'Unesco portant sur l'accueil, l'information, le soutien et l'assistance, ainsi que sur

l'initiation à la culture française et l'utilisation des facilités et avantages de la capitales de la France. Cet ensemble « multi-fonctions », ce « pack » de bienvenue devrait pouvoir associer les partenaires habituels de formation et différents opérateurs culturels parisiens.

- Toutefois, au-delà de ces considérations légitimes, il nous semble que la question de l'usage de notre langue – comme mesure de notre influence – doit être replacée dans une approche plus globale. C'est une nécessité et cela s'est fait ressentir à l'occasion du débat soulevé récemment par le projet de loi porté par Madame Geneviève Fioraso, Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Ce projet de texte - l'article 2 du projet de loi sur l'enseignement supérieur et la recherche - a généré des passions extrêmes et donc excessives ouvrant la voie à de mauvaises querelles. Ces polémiques ont surtout montré combien notre pays a besoin de s'ouvrir aux nouvelles dynamiques des langues qui ne sont plus du tout réductibles à une confrontation de l'anglais et du français.

Le véritable enjeu n'est pas celui du français contre l'anglais mais celui du plurilinguisme contre l'uniformité. L'uniformité linguistique est néfaste pour tous et l'enjeu à venir est celui de la promotion de la diversité linguistique. Il faut être conscient que l'importance de l'anglais dans le monde globalisé est surestimée. Dans le monde des affaires, le fait que l'on ne parle que l'anglais devient un handicap pour le recrutement. Sont désormais favorisés les cadres qui parlent plusieurs langues. L'International Herald Tribune du 23 mai 2013 rapportait que de nombreux professionnels occidentaux ont de plus en plus de difficultés à se placer sur le marché du travail en Asie Orientale s'ils ne parlent pas le mandarin. Il nous semble que la France, qui dispose d'une expertise très importante en matière linguistique pourrait prendre une initiative sur la diversité linguistique comme composante de la gouvernance mondiale. Cette diversité est une composante de la diversité des expressions culturelles. La macro-dynamique

des langues devient à cet égard une question très importante. Elle est dans le droit fil des préoccupations qui ont conduit à la Convention de 2005 et l'Unesco gagnerait à être l'enceinte de ces nouveaux enjeux linguistiques. La France y gagnerait également, passant d'une position défensive - qui exige vigilance et engagement - à une position plus proactive avec une initiative programmatique innovante qui devrait être bien accueillie par les Etats membres.

### **C. Les transferts financiers**

À un moment où la situation budgétaire et financière de l'Unesco devrait être très préoccupante, du fait de la suspension du paiement de leurs contributions obligatoires par les Etats-Unis et Israël, il faut bien garder présent à l'esprit le fait que cette amputation va entraîner, certes une réduction des ses dépenses de la part de l'Unesco, mais également une réduction des dépenses effectuées en France par le « système Unesco ». La France sera la première perdante de la crise de financement de l'Unesco car elle perdra une partie des retombées économiques dont elle bénéficie depuis l'origine. La relation privilégiée entre la France et l'Unesco repose en effet sur cet aspect important de la diplomatie économique.

La France est largement gagnante quand on établit un tableau des retombées économiques dont elle tire des bénéfices, directement ou indirectement, en dépit du fait que sa contribution au budget de l'Unesco reste élevée.

Une étude du ministère des Affaires étrangères de juin 2013 donne en première estimation les données suivantes : le coût budgétaire annuel consolidé de toutes nos contributions à l'Unesco s'élève à environ 20 millions de dollars (US). Ce chiffre est très inférieur aux retombées

économiques de la présence du siège à Paris, évaluées à 270 millions de dollars (US). Ces chiffres corroborent ceux fournis par l'Unesco. Le Secrétariat évalue la part des dépenses budgétaires effectuées en France à 203 millions d'euros. Les estimations de dépenses en France se décomposent de la façon suivante :

| <b>Millions de dollars des E.U.</b> (sauf indication contraire)                                 |                        |
|---|------------------------|
| <b>Prestations dues au personnel :</b>  |                        |
| - Le siège concentre 54 % des coûts de personnel  | 208                    |
| - 70% de ceux-ci sont dépensés en France  | <b>146 (A)</b>         |
| <b>Consultants, experts, frais de mission et services contractuels :</b>                        |                        |
| - Près de 17% du total des dépenses de consultants sont effectuées au siège                     | 4                      |
| - Près de 14% des services contractuels ont lieu au siège                                       | 19                     |
| - Estimation des frais de mission en France   | 2                      |
| <b>Sous-total</b>   | <b>25 (B)</b>          |
| <b>- Autres dépenses de fonctionnement du siège (ex : fournitures et autres frais généraux)</b> |                        |
|   | <b>27 (C)</b>          |
| <b>Sous-total : UNESCO siège</b>  | <b>198 (A+B+C)</b>     |
| <b>Dépenses des retraités :</b>   |                        |
| Estimation des revenus des retraités de l'UNESCO qui résident en France                         | 89                     |
| - 80% de ces sommes sont dépensées en France  | <b>71 (D)</b>          |
| <b>Total</b>  | <b>\$269 (A+B+C+D)</b> |
| <b>Total en euros</b>   | <b>€203</b>            |

Ce tableau appelle ainsi plusieurs commentaires.

- La majeure partie des retombées économiques résultant de la présence de l'Unesco à Paris est liée aux dépenses du personnel. Début 2013, 1 151 membres du personnel, parmi les 2 022 que compte l'effectif sous contrat à durée déterminée ou indéterminée, sont employés au siège. Parmi les 358 nationaux que compte la France dans les effectifs de l'Unesco, 327 sont en poste à Paris. À ces postes permanents s'ajoutent 74 ressortissants ayant des engagements temporaires. Une réduction des effectifs aurait un impact certain sur les retombées des dépenses de personnel car il faut le rappeler, la France conserve le contingent le plus important du personnel total de l'Organisation.

- La place importante des dépenses des retraités en France mérite d'être relevée. Ils assurent un flux de dépenses non négligeable. Mais il faut souligner que si la retraite en France séduisait beaucoup de fonctionnaires étrangers de l'Unesco, leur attitude est en train de changer. Un nouveau comportement de retour dans leurs pays d'origine ou dans d'autres pays et destinations attractifs se fait jour. Le prix élevé de l'immobilier en France pèse lourdement dans les arbitrages opérés par les retraités de l'Unesco. Et cette préférence pour la délocalisation se fait sentir également chez les ressortissants français. Au moment de leur admission à la retraite, plus nombreux sont ceux qui repartent.

- L'évaluation ne tient pas compte des bénéfices retirés par la France de la présence des délégations permanentes installées à Paris et des emplois indirects qui en résultent (chauffeurs, personnels domestiques, etc.). 184 pays membres ont des représentations permanentes auprès de l'Unesco et 164 de celles-ci sont situées à Paris, contribuant ainsi à l'économie locale. En revanche, il n'y a pas d'informations disponibles sur les grilles de rémunération appliquées par les délégations ou sur leurs dépenses de fonctionnement. Si l'on fait l'hypothèse que chaque délégation emploie en

moyenne de 3 à 6 agents, on peut estimer qu'entre 500 à 1000 personnes sont employées à Paris et contribuent ainsi à l'économie locale.

- L'un des volets d'ajustement est constitué par les dépenses consolidées des consultants, d'experts, des frais de mission et des services contractuels, effectués en France. Elles sont évaluées à 25 millions de dollars, ce qui n'est pas négligeable. Ces experts viennent souvent au siège pour animer des groupes de travail, participer à des réunions internes ou statutaires, siéger dans de nombreux organes consultatifs, participer à des comités intergouvernementaux, etc. À chaque contrat d'expertise s'ajoutent des honoraires, des « per diem » qui sont supposés couvrir les frais de missions. Tout cela profite à la France. Mais sur ce chapitre des dépenses, là encore planent des menaces d'économies drastiques qui viendront à manquer au pays du siège.

- En face des retombées économiques au bénéfice de la France qui résultent de la seule présence du siège de l'Unesco à Paris, celle-ci contribue au budget ordinaire et à un certain nombre de programmes spéciaux, à hauteur d'environ 20 millions de dollars (16,4 millions d'euros)<sup>4</sup>. On sait que la quote-part des contributions obligatoires au budget ordinaire est assise sur la part relative du PIB national dans le PIB mondial. La France était au 5<sup>ème</sup> rang des contributeurs au budget ordinaire de 2006 à 2012. En 2013, elle est passée au 4<sup>ème</sup> rang, son PIB de référence étant largement supérieur à celui des Britanniques en dépit du fait que sa contribution ait baissé en 2013. On rappellera ici que trois grands contributeurs dépassent de loin les autres : les Etats-Unis, le Japon et l'Allemagne. Suivent la France et

---

<sup>4</sup> Ce montant se décompose ainsi : 14,5 millions de contribution ordinaire ; 1,6 million au titre de la dette du Plan Belmont ; 170.000 euros au titre de l'effort budgétaire du MCC (ICOMOS, ICOM, UICN, CIA) ; mise à disposition d'une conservatrice au CIA ; prise en charge du loyer du CIA ; 350.000 euros de contribution annuelle de la France à l'ICOM.

la Grande-Bretagne. En 2013 toujours, la Chine est devenue le 6<sup>ème</sup> contributeur de l'Unesco.

S'agissant des deux fonds importants mobilisant des ressources complémentaires, la France reste plutôt sur la réserve. Ainsi, pour le Fonds pour le Patrimoine Mondial (182 000 \$ en 2013) et le Fonds pour le Patrimoine Immatériel (182 000 \$). Il faudrait ajouter 50 000 euros au programme 206, ou à titre de contribution volontaire. Ces chiffres, de sources administratives, n'ont pas pu être vérifiés dans le détail par nos soins : il serait donc utile de faire établir un tableau de bord exhaustif des transferts financiers allant de la France vers l'Unesco.

Pour disposer d'une vue d'ensemble, il faudrait pouvoir évaluer la masse que représentent les rémunérations consolidées de tous les fonctionnaires français qui travaillent pour ou sur l'Unesco. Nous en avons identifié une centaine. Mais un tel calcul serait bien difficile à faire. Ces fonctionnaires ne consacrent qu'une partie de leur temps à l'Unesco et il est impossible de déterminer la part de leur travail effectif consacré à l'Unesco.

Mais au total, il est facile de constater que la France récupère plusieurs fois sa mise par le jeu des transferts au bénéfice du pays du siège.

La relation privilégiée entre la France et l'Unesco mérite donc d'être entretenue et développée puisqu'elle rapporte beaucoup à la France.

---

## **Deuxième Partie : La présence de la France au sein de l'Unesco**

### **2.1 Le réseau français de l'Unesco**

#### **A. Les administrations**

#### **B. Les opérateurs publics**

#### **C. La Délégation permanente**

#### **D. La Commission Nationale Française**

### **2.2 La communauté française de l'Unesco**

#### **A. Le personnel français de l'Unesco**

#### **B. Les partenaires français**

#### **C. Les Français et l'Unesco**

La première partie de ce rapport a permis de mieux mesurer ce que la relation entre la France et l'Unesco avait d'exceptionnelle. Pour mieux comprendre cette relation il fallait en rappeler la dimension historique. Pour mieux la saisir, il fallait également en décrire les principales conséquences quant au siège, à l'usage de la langue et aux transferts financiers bilatéraux.

Pour autant, cette relation n'apparaît plus, aujourd'hui, être exempte d'interrogations, voire de critiques.

Au cours des auditions que nous avons menées, nos interlocuteurs ont tous émis des doutes, des réserves sur l'état de notre relation avec l'Unesco, distinguant, parfois de façon confuse, un « avant » et un « après ». Un avant qui aurait été une période d'harmonie fusionnelle. Un après qui serait celui d'une crise de confiance ou de défiance : crise de confiance de la France dans la pertinence et l'efficacité de l'organisation ; crise de défiance de l'Unesco vis-à-vis de la France, suspectée de se détourner de l'Unesco.

Il faut évidemment se garder d'analyser, en ces termes simplificateurs, l'état de la relation avec la France et l'Unesco. La réalité est beaucoup plus complexe, on l'a déjà souligné.

S'agissant de la présence de la France au sein de l'Unesco, il est utile de distinguer deux grands ensembles de relations :

- Le premier regroupe ce que nous appellerons « le réseau français de l'Unesco », c'est-à-dire l'ensemble des relations de nature institutionnelle, politique et administrative existantes entre la France et l'Unesco.
- Le second rassemble ce que nous appellerons « la communauté française de l'Unesco » et qui regroupe une large partie de « partenariats ».

Chacun de ces deux ensembles va faire l'objet de développements. Quelques remarques préalables s'imposent.

Vouloir retracer de façon exhaustive la présence de la France au sein de l'Unesco est une entreprise vouée à l'échec. Chaque jour, il se passe un événement, grand ou petit, qui intéresse directement ou indirectement notre pays.

On peut comprendre la frustration d'un visiteur qui découvre le siège de l'Unesco – maison de la culture, de l'éducation et de la science – et qui ne voit que de grandes arches de béton, un personnel en mouvement perpétuel, de vastes salles de réunions et des bureaux à l'infini.

S'il cherche la France à l'Unesco, il découvrira plus ou moins rapidement qu'elle est logée dans un bâtiment austère, rue Miollis, et dans des locaux plutôt fonctionnels, comparables à ceux occupés par ses voisins des autres délégations. Un petit coup de modernisation de cette petite France pourrait être utile : un mobilier plus contemporain, des couloirs plus accueillants, bref, des lieux plus en harmonie avec la modernité française, avec la vie culturelle de notre pays. Une tâche de « redécoration » qui incombera au prochain Ambassadeur.

Et dans cette Babel bureaucratique, il est évidemment bien difficile d'y remarquer la présence de la France. C'est d'abord difficile à l'Unesco de se démarquer trop fortement : la règle de l'égalité entre les Etats conduit à l'uniformité et freine les vellétés distinctives. Seules les œuvres d'art apportent de la diversité et de la personnalité à Fontenoy et à Miollis.

Une façon de rendre moins discrète, voire secrète, notre activité au sein de l'Unesco est de communiquer depuis le siège en direction de l'extérieur. Le site de la Délégation permanente est à cet égard vital pour

rendre compréhensible notre action. Le site de la Commission Nationale est à cet égard plutôt exemplaire.

Quant on veut communiquer depuis l'intérieur, il faut créer des événements spectaculaires : colloques, expositions, concerts. La France le fait depuis très longtemps et avec un certain succès. C'est d'ailleurs une spécialité française qu'il faut reprendre et renforcer. Le public aime l'événement.

À la fin d'Illusions perdues, Vautrin dit à Rubempré : « le monde, la société, les hommes pris dans leur ensemble, sont fatalistes. Ils adorent l'événement ».

Une de nos recommandations, à destination du futur Délégué Permanent, sera de mettre en place une stratégie de communication sur ce que fait la France à l'Unesco. Cela suppose des moyens financiers mais aussi des compétences spécialisées. Mais il est évident que la France peut tirer encore davantage profit de l'événementiel pour rendre son action au sein de l'Unesco plus lisible et plus visible.

Elle peut exploiter davantage qu'elle ne le fait les grands événements culturels et artistiques qui prennent place à Paris. Déjà, l'Unesco ouvre ses portes lors de la Nuit des Musées ou au cours des Journées du Patrimoine.

Il y a d'autres manifestations parisiennes, artistiques ou culturelles qui pourraient raisonner en écho, au siège de l'Unesco : de la Fête de la Musique à la Nuit Blanche, du Festival d'Automne à la FIAC ou aux Designer's Days, etc... Evidemment, on opposera à cette plus grande ouverture vers Paris les préalables financiers. Mais il est évident que des moyens financiers peuvent être mobilisés si l'appel aux partenariats est efficace et convaincant.

En s'appuyant sur des grands événements, la France peut se présenter, expliquer ce qu'elle fait, sensibiliser un large public aux enjeux de l'Unesco, à ses programmes et à la part que la France y prend.

Une autre façon de sensibiliser cette fois-ci le personnel du Secrétariat et les Délégations Permanentes est de leur faire ouvrir les portes d'expositions, d'établissements culturels français et parisiens. De telles visites réconfortent les personnels étrangers qui travaillent à l'Unesco et se sentent parfois isolés et à l'écart de la vie culturelle de notre pays.

Cette série de remarques rejoint la proposition que nous avons faite de créer une plateforme d'accueil qui serve à l'apprentissage du français mais aussi à la présentation de Paris et de la France, à la sensibilisation à sa culture, à son architecture et bien sûr d'aide à l'installation et au règlement des questions politiques.

Le point focal « France » au sein du Cabinet de la Directrice Générale pourrait aider également dans le cadre de ces problématiques.

\*

\*      \*

Le réseau français de l'Unesco est de grande qualité, assez motivé et engagé au service de notre présence institutionnelle. Il regroupe surtout les fonctionnaires du Ministère des Affaires étrangères et ceux des autres ministères.

La communauté française de l'Unesco, quant à elle, est vivante, variée et volontaire. Elle regroupe l'ensemble des personnalités qui – sur la base de leurs compétences, de leurs spécialités, de leur expertise - animent, prennent en charge et enrichissent les activités de programme, les projets et les réunions de l'Unesco. Si la France dispose d'un réservoir de

compétences exceptionnel, ce réservoir n'est pas suffisamment mobilisé. La mobilisation de la Communauté française de l'Unesco est en effet insuffisante.

## **2.1 Le réseau français de l'Unesco**

### **A. Les administrations centrales**

Ce réseau français travaille de façon continue au service des intérêts français de l'Unesco. C'est le ministère des Affaires étrangères qui en est la charnière et en particulier la Direction générale des Affaires politiques et de sécurité et, en son sein, la Direction des Nations Unies, des organisations internationales, des droits de l'homme et de la francophonie.

Au sein de cette importante Direction, c'est le service des affaires francophones qui est le véritable centre névralgique, par lequel passe la relation institutionnelle de la France avec l'Unesco.

D'autres directions et services du ministère des Affaires étrangères sont amenées à traiter des questions de l'Unesco – notamment la Direction de la Coopération culturelle, universitaire et de la recherche, au sein de la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, qui traite des questions relatives aux échanges culturels et audiovisuels extérieurs, à la langue française et à l'éducation, à l'enseignement supérieur, à la recherche et aux échanges scientifiques. La Direction des affaires juridiques, la Direction de l'Union européenne sont susceptibles d'être associées à un moment ou à un autre à l'instruction et au traitement d'un dossier spécifique à l'Unesco. Ajoutons également le Centre d'Analyse, de Prévision et de Stratégie du ministère qui, s'agissant de la stratégie d'influence de la France, pourrait réserver une place dans ses travaux à la seule organisation internationale importante implantée à Paris.

Il faut rappeler que trois Ministres délégués ont des attributions qui entrent dans le champ d'intervention de l'Unesco : le Ministre délégué auprès du Ministre des Affaires étrangères, chargé du Développement, Pascal Canfin qui s'est d'ailleurs entretenu avec Irina Bokova ; le Ministre délégué auprès du Ministre des Affaires étrangères, chargé des Affaires européennes, Thierry Repentin ; la Ministre déléguée auprès du Ministre des Affaires étrangères, chargée de la Francophonie, Yamina Benguigui. Cette dernière a représenté le Gouvernement à la soirée de solidarité pour le Mali, le 18 février 2013 et s'est entretenue à cette occasion avec la Directrice Générale.

Aux directions du ministère des Affaires étrangères à qui incombe la coordination interministérielle de l'action de la France à l'Unesco, s'ajoute bien sûr les quatre ministères directement compétents :

- Le ministère de la Culture et de la Communication (avec en particulier le Secrétariat général et sa sous-direction des Affaires européennes et internationales ; la Direction générale des patrimoines, avec notamment son département des affaires européennes et internationales et la sous-direction des Musées de France ; la sous-direction du développement de l'économie culturelle de la direction générale des médias et des industries culturelles, et son bureau des affaires européennes et internationales ; la Délégation générale à la langue française et aux langues de France) ;
- Le ministère de l'Education nationale (en particulier sa direction des relations européennes, internationales et de la coopération (DREIC), et sa direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO))

- Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (avec entre autres services impliqués, la DREIC, et la Direction générale pour la recherche et l'innovation) ;
- Le ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie (et - entre autres - sa direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages)

Un tableau complet des directions et des services ministériels impliqués et en cours d'élaboration avec l'aide précieuse du ministère des Affaires étrangères. Plusieurs remarques s'imposent :

- Le simple énoncé des différents ministères fait apparaître l'avantage comparatif dont dispose la France : elle a en main un réservoir d'administrateurs et de fonctionnaires impressionnant, une centaine de correspondants compétents. Aucun autre Etat ne profite de cette alliance entre densité et proximité. D'autres Etats membres, pour répondre aux attentes de l'Unesco, doivent miser sur le renforcement des effectifs affectés à leurs délégations permanentes, ou sur le soutien accru que leur accordent leurs ambassades bilatérales, accréditées auprès de la France et enfin par l'appui, en principe interdit, de leurs ressortissants, membres du secrétariat.

- Si le soutien technique et administratif est ainsi disponible, il dépend de la volonté politique des ministres de s'en servir et de donner au réseau français de l'Unesco l'impulsion nécessaire. Un indicateur est à cet égard pertinent : celui des visites ministérielles à l'Unesco. Peu importe leur justification : le seul fait de se déplacer à l'Unesco a une grande influence sur le Secrétariat qui se sent considéré et soutenu par la France et sur les

fonctionnaires français qui sont ainsi mobilisés et motivés. Les chiffres sont éloquentes : en 2007, seuls deux ministres français sont venus place de Fontenoy (Nelly Oudin et Valérie Pécresse). En 2008, quatre ministres sont venus à l'Unesco (Jean-Pierre Jouyet, Christine Albanel, Rama Yade deux fois, Xavier Darcos) ; en 2009, seuls deux ministres sont venus (Valérie Pécresse et Bernard Kouchner) ; en 2010, aucun ministre n'est venu ; en 2011, trois ministres ont rendu visite à l'Unesco (Michel Mercier, Henri de Raincourt et Alain Juppé). Depuis mai 2012, ce sont treize ministres français qui sont venus place de Fontenoy auxquels il faut ajouter une visite du Premier ministre et une visite du Président de la République : la tendance constatée entre 2007 et 2012 s'est donc inversée. Il n'est donc plus exact de prétendre que le gouvernement français fait preuve d'une attitude distanciée à l'égard de l'Unesco.

Nous sommes conscients que le nombre de visites ministérielles ne suffit pas pour mesurer l'intensité des échanges entre la France et l'Unesco. Mais ces déplacements ont une portée symbolique et donnent ainsi l'occasion à la Directrice Générale de l'Unesco d'expliquer sa politique et, au ministre reçu par elle, de réaffirmer son engagement envers l'Unesco. Cela peut paraître parfois un peu artificiel et relever d'un rituel. Cependant, c'est l'absence de ce type de contacts qui peut poser problème.

Evidemment, en dehors des contacts à haut niveau, la présence de la France au sein de l'Unesco se concrétise par de multiples échanges, par des réunions de travail entre fonctionnaires français et leurs homologues du Secrétariat.

L'intensité de ces échanges est variable. Certains ministères techniques sont très proches de l'Unesco : ainsi en est-il du ministère de la Culture et de la Communication. D'autres, comme l'Education nationale, l'Enseignement supérieur et la recherche, l'Environnement et le

Développement durable reconnaissent eux-mêmes manquer de contacts et de projets communs. Nous avons été frappés par cet aveu un peu désespéré de beaucoup de fonctionnaires qui seraient désireux de faire davantage avec l'Unesco. Ils expliquent ces insuffisances par leur manque d'informations sur ce que fait l'Unesco.

Si l'on regarde de près cette question, on débouche sur un constat : il n'y a pas d'analyses suffisantes de concordance entre les priorités des secteurs de programme de l'Unesco et les priorités politiques des ministères qui sont chargés de l'Unesco.

Cette concordance est plus évidente pour le ministère de la Culture : le patrimoine culturel, par exemple, est une priorité commune à la France depuis très longtemps – accrue depuis la Convention de 1972 - et à l'Unesco. Signalons par exemple, comme réunion importante, qui a permis aux deux protagonistes de faire un tour d'horizon approfondi et réel, l'entretien du 30 janvier 2013 entre Aurélie Filippetti et Irina Bokova. D'autres réunions sont hélas plus protocolaires et ne débouchent pas sur des décisions. On peut les critiquer, mais elles ont au moins le mérite d'exister.

Les autres ministères techniques n'ont pas en partage avec l'Unesco des « flagships », c'est-à-dire de grands projets, répondant à des besoins mondiaux et correspondant aux besoins de l'Unesco et aux intérêts de la France.

Nous reviendrons sur ces questions dans la troisième partie consacrée à l'influence programmatique de la France.

## **B. Les opérateurs publics**

Nombreux sont les opérateurs publics français dont les champs d'activités croisent à l'évidence les programmes de l'Unesco : à titre d'exemples, citons, dans des domaines très divers, TV5 Monde et l'AEF, Universcience, le CNL, ou encore les musées français ayant pour objet les transferts culturels comme le Musée du Quai Branly ou encore la Cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI).

Bien souvent, ces établissements ont eu l'occasion d'élaborer des partenariats ponctuels avec l'Unesco ; un groupe de travail spécifique, en interministériel, pourrait explorer des possibilités qui n'auraient pas été envisagées ou qui n'auraient été qu'insuffisamment explorées. À titre d'exemple, citons :

- Les connexions possibles entre les activités de la CNHI et le programme de l'Unesco sur les migrations internationales et les politiques multiculturelles ;
- Des partenariats éventuels entre certains bureaux hors siège de l'Unesco et le réseau culturel français à l'étranger (SCAC, Instituts Français et Alliances Françaises). Des événements co-labellisés pourraient s'avérer fructueux pour les deux réseaux, à coût budgétaire constant, notamment au titre de la mise en œuvre de la Convention de 2005 sur la diversité des expressions culturelles.

Le prochain Délégué Permanent pourrait jouer un rôle clef dans ce travail d'identification et de conviction auprès de partenaires impliqués – au profit d'une visibilité accrue donnée à notre action de terrain et à celle de l'Unesco.

### **C. La délégation permanente**

Au cœur du réseau français de l'Unesco, se trouve la Délégation Permanente de la France auprès de l'Unesco. Elle est dirigée par un Ambassadeur et bénéficie d'un poste de délégué permanent adjoint, et de quatre fonctionnaires, dont deux secrétaires, affectés à la délégation.

L'Ambassadeur nommé, par décret du Président de la République, comme tout emploi supérieur de l'Etat, relève donc de la politique du Ministre des Affaires étrangères : il en reçoit sa feuille de route et y prend ses directives. Sa direction de tutelle est la Direction des Nations Unies et des organisations internationales.

En 20 ans, de 1994 à 2013, se sont succédés 9 ambassadeurs au poste de délégué permanent de la France auprès de l'Unesco. Et dans le même temps, 8 fonctionnaires ont exercé les fonctions de délégués permanents adjoints.

DELEGATION PERMANENTE de la France auprès de l'Unesco

| <b>ANNEE</b>   | <b>DELEGUE PERMANENT</b> | <b>DELEGUE PERMANENT<br/>ADJOINT</b> |
|----------------|--------------------------|--------------------------------------|
| Janvier 1994   | Hervé BOURGES            | Josiane COURATIER                    |
| Février 1995   | Claude HAREL             | Josiane COURATIER                    |
| Septembre 1996 | Françoise DE PANAFIEU    | Josiane COURATIER                    |
| Septembre 1997 | Jean MUSITELLI           | Anne LEWIS<br>LOUBIGNAC              |
| 1998           | Jean MUSITELLI           | Anne LEWIS<br>LOUBIGNAC              |
| 1999           | Jean MUSITELLI           | Anne LEWIS<br>LOUBIGNAC              |
| 2000           | Jean MUSITELLI           | Sylvie DE BRUCHARD                   |
| 2001           | Jean MUSITELLI           | Sylvie DE BRUCHARD                   |
| Décembre 2002  | Jean GUEGUINOU           | Sylvie DE BRUCHARD                   |
| 2003           | Jean GUEGUINOU           | Guillaume ROUSSON                    |
| 2004           | Jean GUEGUINOU           | Guillaume ROUSSON                    |
| 2005           | Jean GUEGUINOU           | Guillaume ROUSSON                    |
| 2006           | Jean GUEGUINOU           | Pierre LANAPATS                      |
| Juin 2007      | Joëlle BOURGOIS          | Pierre LANAPATS                      |
| Mai 2008       | Catherine COLONNA        | Dominique RAOUX<br>CASSIN            |
| 2009           | Catherine COLONNA        | Hubert DE CANSON                     |
| 2010           | Catherine COLONNA        | Hubert DE CANSON                     |
| Janvier 2011   | Rama YADE                | Hubert DE CANSON                     |
| Novembre 2011  | Daniel RONDEAU           | Pascale TRIMBACH                     |
| 2012           | Daniel RONDEAU           | Pascale TRIMBACH                     |
| 2013           | Daniel RONDEAU           | Pascale TRIMBACH                     |

(source : ministère des Affaires étrangères)

Ce tableau sera complété ultérieurement – avec notamment les dates de fin de mandat, qui permettront de visualiser les périodes d'intérim.

La lecture de ce tableau récapitulatif appelle quelques observations :

- La France a su respecter une certaine parité entre femmes et hommes dans ses nominations : 4 femmes ont exercé les fonctions de délégué permanent et 4 autres ont exercé celles de délégué permanent adjoint.
- Deux Ambassadeurs ont exercé des mandats d'une durée suffisamment longue, 5 années pour Jean Musitelli et 4 années pour Jean Guéguinou, soit à eux deux une durée presque équivalente à une décennie de représentation française auprès de l'Unesco. Ils ont pu marquer de leur influence la vie de l'Organisation. Il faut d'ailleurs rappeler qu'ils ont mené à bien la bataille française de la diversité culturelle et contribué à l'approbation par les Etats membres d'une Déclaration (2001) puis d'une Convention, en 2005. L'activité conventionnelle de l'Unesco exige du temps et de la continuité. Il faut en effet obtenir un consensus politique qui doit être reflété dans des textes techniques dont la maturation est longue. En l'espèce, les deux Délégués permanents ont pu travailler sur une durée assez longue et permettre à la France d'aboutir et d'enregistrer un vrai succès politique.
- Trois Délégués permanents ne sont restés en fonction qu'une seule année. Il s'agit de Françoise de Panafieu, de Joëlle Bourgois et de Rama Yade. La brièveté de ces mandats a alimenté les critiques adressées à la France sur son soi-disant désengagement de l'Unesco. Au cours de nos entretiens, ces mêmes critiques se sont encore fait entendre. Il faut d'abord rappeler que ces courts mandats ne se sont pas succédés dans le temps. Elles ont précédé des nominations qui ont duré dans le temps : Jean Musitelli qui a succédé à Françoise de Panafieu a exercé ses fonctions 5 années. Catherine Colonna qui a succédé à Joëlle Bourgois est pour sa part restée en fonction 3 années. Et Daniel Rondeau qui a succédé à Rama Yade aurait pu rester plus longtemps s'il n'avait pas atteint l'âge de la retraite. On

ne peut donc pas parler de désinvolture française. Les passages à l'Unesco ont été certes brefs pour ces trois Ambassadeurs de France. Mais chacune, à sa façon, a apporté quelque chose à l'activité de la Délégation permanente. Et elles ont laissé un souvenir plutôt positif. Nos entretiens avec elles ont été particulièrement riches.

- Le rythme des nominations des Délégués permanents, on vient de le voir, est fluctuant et peu prévisible. Il obéit à des considérations politiques et doit être accepté comme tel. Il ne pose problème que lorsqu'un délai d'attente trop long sépare la nomination du nouveau titulaire du départ de l'ancien.

Dans cette situation, qui reste exceptionnelle, le rôle du Délégué permanent adjoint devient essentiel. En temps ordinaire, le DPA seconde l'Ambassadeur. Le couple formé par les deux fonctionnaires dépend bien sûr de leurs personnalités, de leurs parcours, de leurs capacités. Dans l'ensemble, la dynamique des deux a plutôt bien joué. Dans certains cas, minoritaires, le titulaire du poste de DPA a paru un peu faible. Dans d'autres cas, les deux personnes concernées ne se sont pas entendues.

Le DPA est une des pièces essentielles du dispositif et de la présence française à l'Unesco. Il doit être à la fois la mémoire de la relation France - Unesco, le technicien des dossiers à gérer, la main invisible des contacts discrets et des liens tissés avec les autres DPA, travail très important et ignoré par lequel transitent beaucoup des compromis négociés.

C'est pourquoi, nous recommandons que le mandat du DPA soit suffisamment long pour couvrir au moins deux Conférences Générales.

Nous pensons également que le profil de Délégué permanent adjoint doit être complémentaire de celui du Délégué permanent. Si ce dernier est avant tout un politique, alors le DPA doit être un diplomate chevronné pour

venir équilibrer le Délégué permanent. Si l'Ambassadeur est avant tout un diplomate, alors le DPA devrait être un technicien, un administrateur. Si l'Ambassadeur est un intellectuel avant tout, alors le DPA doit être l'ensemble : un diplomate et un administrateur.

Mais ces distinctions ne sont faites que pour mieux comprendre les possibles et les souhaitables. En réalité, les Délégués permanents sont tous, à un degré ou à un autre, des politiques, des intellectuels ou des administrateurs : il faut d'ailleurs les encourager à endosser tous ces rôles et à éviter de s'enfermer dans une catégorie réductrice.

Nous nous garderons bien de suggérer le « cocktail » idéal pour le breuvage France. Tout dépend de la personnalité choisie, des circonstances politiques et du « moment » que vit l'Unesco. Mais il est évident que le gouvernement français doit avoir présent à l'esprit, au moment de la nomination, que son choix va être déterminant pour l'avenir de l'Unesco. En effet, la succession de Daniel Rondeau intervient, on le sait, dans un contexte où la voix de la France peut être très écoutée. C'est tout le sens de l'initiative du ministre des Affaires étrangères que d'anticiper ces échéances et de réévaluer la présence et l'influence de notre pays dans ce cadre multilatéral. Le choix de l'Ambassadeur doit être en ligne avec ces nouvelles ambitions. Il devra s'adapter très rapidement puisqu'il arrivera juste avant les sessions du prochain Conseil Exécutif et de la Conférence Générale de novembre 2013, très importantes pour l'avenir de l'Unesco.

Il doit pouvoir réagir en politique tant la dynamique actuelle de l'Unesco est actuellement dominée par les gestionnaires et les financiers.

Il va devoir nouer des alliances rapidement avec les Etats proches de la France, les groupes régionaux – groupe I notamment et bien sûr le groupe francophone – tout en étant ouvert aux nouveaux Etats émergents et

influent qui se préparent de longue date pour les échéances de novembre 2013.

Le nouvel Ambassadeur trouvera une Délégation permanente plutôt en bon état. C'est le constat fait par l'inspection générale du Ministère des Affaires étrangères, dans son rapport 318/INS du 29 octobre 2012.

Plusieurs des recommandations de ce rapport ont d'ailleurs été prises en considération.

Ainsi en a-t-il été du soutien de la France à la réélection d'Irina Bokova qui se présente pour un second mandat. Le Ministre des Affaires étrangères l'a reçue le 23 janvier 2013 et lui a confirmé le soutien de la France.

Le fait qu'elle ait accompagnée le Chef de l'Etat et le Ministre des Affaires étrangères, à l'occasion de leur déplacement au Mali, est en soi une indication sans ambiguïté sur les intentions de la France.

Une règle veut que la France, Etat du siège de l'Unesco, ne fasse pas connaître sa position. Cette règle est judicieuse et prudente. En même temps, elle a été écartée à de multiples reprises et à tort semble-t-il. Que l'on en juge : la France avait soutenu Amadou-Mahtar M'Bow dans sa candidature à un second mandat. Il a été battu. La France a soutenu Farouk Hosni et il a été battu. En revanche, Jacques Chirac sortant de la réserve d'usage, a soutenu Koïchiro Matsuura, et celui-ci a été élu.

D'une façon générale, la Délégation permanente française mérite un satisfecit. Elle est reconnue pour son efficacité, son professionnalisme et la qualité de ses responsables. Nous avons déjà rappelé le certificat d'exemplarité que lui a décerné l'Ambassadeur du Canada.

Il nous semble pourtant que certaines améliorations pourraient être apportées à l'organisation et au fonctionnement de notre délégation permanente.

- D'abord sa compétence en matière budgétaire et financière pourrait être renforcée. Ces questions vont être au cœur des débats de la rentrée. Et même si la Délégation a déjà une certaine compétence, il nous paraît que celle-ci pourrait être accrue. Le fait que la Cour des Comptes française exerce le mandat de commissaire aux comptes de l'Unesco ne peut être exploitée par la France, car ce commissariat est indépendant de la France et agit pour l'organisation toute entière. Même si cette distinction n'est pas toujours perçue clairement par les personnels des délégations et du Secrétariat et que, au cours de nos auditions, la France a été rendue responsable du rapport 191/Ex 128 partie II qui fait tant de bruit.

- Le second aspect concerne la capacité du Délégué permanent à animer les relations avec le réseau institutionnel français de l'Unesco. Il faut rappeler que la Délégation permanente est un service au sein du ministère des Affaires étrangères et qu'elle doit agir dans ce cadre. Elle ne peut pas « coordonner » des services qu'elle ne dirige pas et qui sont en dehors de son champ hiérarchique. Il faut à notre avis à la fois rappeler que c'est le ministère des Affaires étrangères qui doit assumer ce travail de coordination des services internes au Quai d'Orsay et qui doit encadrer l'action des autres ministères compétents au sein du gouvernement. C'est à la fois légitime et c'est en même temps très lourd pour une direction très chargée. L'Ambassadeur doit venir relayer ce travail. Et c'est me semble-t-il à lui qu'incombe – à défaut d'être le tuteur – la mission d'animateur du réseau institutionnel. Ce point est très important, car il nous a été clairement indiqué par les membres du Secrétariat que leur tentation est de s'adresser directement aux services et aux directions des autres ministères, traitant de l'Unesco (Education nationale, Enseignement supérieur et recherche,

Culture et Communication, Environnement et Développement durable) sans toujours passer par la Délégation permanente. Cela s'appelle des pratiques de contournement et elles sont d'autant plus en usage que la proximité géographique entre le siège de l'Unesco et les ministères français est importante.

Nous suggérons que soit créée une rencontre semestrielle – une « Journée de l'Unesco », en amont de chaque Conseil exécutif, qui porterait sur l'échange d'informations entre d'une part les fonctionnaires français qui traitent des dossiers de l'Unesco, et d'autre part entre ces fonctionnaires et le Secrétariat de l'Unesco. Cette Journée serait organisée par le Délégué permanent, sous l'autorité du ministère des Affaires étrangères. Une telle procédure d'échange d'informations est vivement souhaitée par tous les interlocuteurs français et de l'Unesco que nous avons rencontrés.

Irina Bokova a promis son soutien à une telle initiative, destinée à créer des passerelles et des procédures d'échanges et de contacts.

- La troisième remarque concerne la capacité de la Délégation permanente à évaluer et à influencer le programme substantiel de l'Unesco. C'est un problème majeur qui va être traité en troisième partie, consacrée à la capacité d'influence programmatique de la France. Il est facile de comprendre que cette capacité d'analyse, d'évaluation et de proposition qui ne peut être gérée en interne à la Délégation suppose la pleine mobilisation de la « communauté française de l'Unesco » : c'est là que la Commission Nationale Française pour l'UNESCO (CNFU) joue un rôle essentiel.

## D. La Commission Nationale Française pour l'UNESCO

Composée de 66 membres bénévoles et présidée par le Professeur Jean Audouze, la Commission est structurée autour de 3 comités, dirigés par des vice-présidents, et dont les travaux bénéficient de l'assistance d'un secrétariat général.

Outre son président, les vice-présidents et son secrétaire général, la Commission s'appuie sur une équipe de 11 personnes, parmi lesquelles 6 conseillers techniques (projets intersectoriels ; Culture ; programme MAB ; Sciences ; 3 conseillers Education) et 2 coordinateurs de programme (MAB ; Ecoles associées).

Le **Comité Education** suit plus particulièrement les programmes suivants :

- L'Education inclusive ;
- La reconnaissance des acquis de l'expérience ;
- La gouvernance des universités en Afrique ;
- Le réseau des Ecoles associées.

Les principaux travaux du **Comité Sciences** concernent :

- La Bourse L'Oréal UNESCO ;
- La Recommandation de 1974 relative au statut du chercheur scientifique ;
- L'Ethique des Sciences.

Le **Comité Culture** suit plus particulièrement :

- La Convention de 1972 relative au Patrimoine mondial ;
- La Convention de 2003 relative au Patrimoine immatériel ;
- La Convention de 2005 relative à la diversité des expressions culturelles ;
- Le Programme « Mémoire du Monde ».

La Commission nationale assure également le suivi, pour la partie française, de **deux programmes intergouvernementaux** :

- Les Chaires UNESCO (38 unités de recherche, soit le 2<sup>e</sup> réseau au monde) ;
- Le Programme MAB (11 réserves de biosphère en France)

La Commission Nationale s'efforce de maintenir sa capacité à évaluer et influencer le programme de l'UNESCO. Compte tenu des moyens humains et financiers réduits dont elle dispose (en particulier en raison de la baisse très significative de la subvention du ministère des Affaires étrangères depuis 2007), elle doit néanmoins concentrer ses efforts sur les points qui sont inscrits dans sa feuille de route interministérielle.

## **2.2 La communauté française de l'Unesco**

En France, comme dans beaucoup d'Etats membres, l'Unesco a toujours suscité l'intérêt et parfois l'enthousiasme. On ne peut pas en dire autant pour une organisation comme l'OCDE qui reste, aux yeux de beaucoup, une affaire de spécialistes. L'OCDE intéresse les pouvoirs publics, les chercheurs et les universitaires, les économistes et les

sociologues ; ses programmes et ses études remarquables reçoivent un bon écho dans la presse française. Mais le lien n'est pas de même nature.

Depuis sa création, l'Unesco intéresse et motive des milieux très divers. Le réseau est très large. Il rassemble aussi bien les hommes politiques que les élus territoriaux ; les chercheurs ; les universitaires ; les milieux culturels et les médias ; les enseignants ; les professeurs et les pédagogues ; les artistes et les créateurs ; les architectes et les urbanistes ; les chefs d'entreprise et les syndicalistes, etc. Cette liste est loin d'être exhaustive. Tous les milieux sont, à des titres divers, concernés par les enjeux ou les projets de l'Unesco. Depuis sa fondation, l'Unesco s'appuie sur un éventail aussi large que diversifié de relations de collaboration et de partenariats pour s'acquitter de sa mission et mettre en œuvre ses programmes. L'Unesco a progressivement élaboré sa stratégie globale à l'égard de ses partenaires. Un document 190EX/21 Partie II énonce les principes applicables à ce type de partenariats qui couvrent le secteur privé, les entreprises de médias, la société civile et les ONG, les parlementaires, les écoles associées, les clubs Unesco, les chaires Unesco, les Ambassadeurs de bonne volonté. L'Unesco y ajoute les commissions nationales et les donateurs gouvernementaux bilatéraux, ainsi que les instituts et centres de catégorie II.

Elle a complété sa stratégie globale par des stratégies distinctes selon chaque catégorie de partenaires. En 2010 elle a employé un consultant pour l'aider à tourner vers l'avenir une approche qui reste à imposer au Secrétariat : une culture interne de l'apprentissage du partenariat reste limitée.

Les résultats, pour ce qui concerne la mobilisation de ressources restent encore limités. L'essentiel provient des donateurs gouvernementaux bilatéraux : en 2010, l'Unesco a reçu 204 millions de dollars US et en 2012

195 millions de dollars US. Au titre de la coopération avec les entités du secteur privé, elle a mobilisé 21 millions de dollars US en 2010 et 31 millions de dollars US en 2011.

Mais la mobilisation de ressources financières, aussi importante soit elle, ne couvre pas la totalité des contreparties dont bénéficie l'Unesco.

Le partenariat permet d'avoir accès à l'expertise et aux soutiens techniques et technologiques ; de mettre à profit le concours et la participation de spécialistes, de mobiliser des ressources en nature, de promouvoir les activités d'enseignement, d'apprentissage, de recherche, etc.

La France a conclu un certain nombre de partenariats avec l'Unesco qui relevait de cette nouvelle stratégie de l'Organisation. Par ces différents accords de coopération, c'est une grande partie de la communauté française qui participe aux activités de l'Unesco.

Ces partenariats sont constitutifs de la relation de notre pays avec l'Unesco. Ils sont nombreux et il n'est pas facile d'en donner une image qui soit proche de la vérité.

Tous réunis, ils constituent ce que nous avons appelé la Communauté française de l'Unesco, qui couvre toute la relation de l'Unesco et de la France, en dehors du champ politique et institutionnel. Pour essayer d'y voir plus clair et de simplifier le tableau, nous distinguerons trois types de communautés :

- Celle qui rassemble les collaborateurs français de l'Unesco : ils travaillent au cœur de l'Unesco, même s'ils sont tenus, par les règles déontologiques, à se tenir à l'écart de leur pays d'origine, la France. Ils sont des vecteurs très importants de la présence française.

- Celle qui rassemble tous ceux qui – sans être membre du personnel de l’Unesco – ont des liens avec elle. Ils sont innombrables, appartiennent à des milieux très divers. Ils collaborent soit à la définition et à la mise en œuvre des programmes, soit à l’organisation et au fonctionnement de l’Unesco. Cela inclut des dizaines d’organisations non gouvernementales françaises.

- Enfin, celle qui regroupe les sympathisants de toutes natures qui suivent l’Unesco, s’y intéressent ou s’impliquent dans ses activités. Ils adhèrent aux idéaux de l’Unesco et cette dernière compte pour eux. Ce sont les « supporters » de l’Unesco.

Ce sont trois cas de figure qui permettent de distinguer entre une communauté d’association, une communauté de participation et enfin une communauté d’adhésion.

### **A. Le personnel français**

C’est un sujet difficile et sensible. Tous nos interlocuteurs français ont attiré notre attention sur la baisse des effectifs français travaillant au sein du Secrétariat de l’Unesco. Ils y voient la preuve que notre présence se réduit et que notre relation privilégiée s’affaiblit.

La France a toujours été surreprésentée au Secrétariat, et notamment pour les postes de directeurs et de professionnels. Bien évidemment, les postes de GS et des personnels techniciens ont été tenus pour l’essentiel par des Français puisqu’il s’agissait de recrutements locaux. Pour ce qui concerne les GS, la tendance s’inverse et on voit arriver des personnels de provenance géographique beaucoup plus diversifiée. Néanmoins, la présence française au sein de ces catégories de personnels, même si elle mérite d’être surveillée, n’est pas en soi un enjeu stratégique.

La vraie discussion porte sur la représentation de la France dans la catégorie des postes sectoriels et des grands services centraux. Chaque biennium, la Directrice Générale fournit aux Etats membres des tableaux très détaillés sur la répartition géographique des postes entre les différents Etats membres.

La production de ces chiffres n'est pas gratuite. Elle doit servir au rééquilibrage de la répartition, entre Etats membres, des postes du Secrétariat. Cette volonté est encadrée par une méthodologie précise et volontaire (voir sur ce point Human Resources Appendix 5A). Cette méthodologie est applicable depuis 2003. Elle reconnaît à chaque Etat au moins deux postes. À ce « facteur Etat membre » s'ajoute un « facteur Contribution » - qui tient compte de la part qu'occupe dans le budget régulier la contribution d'un Etat -, et enfin un facteur démographique qui prend en considération la population de l'Etat concerné. Ces deux derniers facteurs sont de puissants leviers pour le rééquilibrage des postes entre les pays à forte population et dont les performances économiques sont remarquables – qui jouera certes sur le montant futur de leur contribution – mais qui ouvrira le droit à davantage de postes, qu'il faudra prendre à d'autres Etats.

La France est encore dans la catégorie des pays surreprésentés, qui sont au nombre de 27 ; 71 pays sont à l'équilibre ; 61 sont sous-représentés ; 37 ne sont toujours pas titulaires d'un poste au 1<sup>er</sup> janvier 2013.

On le voit, il y a là un champ de manœuvre ouvert pour lequel il faudra être vigilant. Le Brésil, la Chine sont par exemple sous-représentés.

Il est très difficile de produire des chiffres indiscutables pour le personnel français du Secrétariat. Les statistiques produites par la Direction Générale sont difficiles à interpréter puisqu'ils distinguent les chiffres

souhaitables, moyens, occupés, etc. Un vrai casse-tête, sans doute volontaire afin de lui laisser un peu de marge de manœuvre.

Nous préférons nous en remettre aux chiffres du Ministère des Affaires étrangères.

Sur les trois années 2010, 2011 et 2012, ils font apparaitre une tendance globale : les postes occupés par les Français dans les catégories supérieures (ADG, D2, D1) et dans les catégories professionnelles (P5 à P1) se réduisent progressivement.

| Années | DG | DDG | ADG | D-<br>2 | D-<br>1 | P-<br>5 | P-<br>4 | P-<br>3 | P-<br>2 | P-<br>1 | Total |
|--------|----|-----|-----|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-------|
| 2010   | 0  | 0   | 1   | 2       | 6       | 11      | 18      | 17      | 13      | -       | 68    |
| 2011   | 0  | 0   | 1   | 1       | 5       | 12      | 14      | 19      | 9       | 0       | 61    |
| 2012   | 0  | 0   | 1   | 1       | 5       | 11      | 12      | 23      | 7       | 0       | 60    |

Dans la catégorie des emplois supérieurs, dits de responsabilité, la France a un ADG français, qui dirige le secteur en charge des relations extérieures et de l'information du public. S'agissant des D2, elle en avait deux en 2010 et elle n'en a plus qu'un en 2013. Et dans le même intervalle de temps, le nombre de D1 est passé de 6 à 5. Il y a donc un repli, peu marqué, mais non négligeable.

Pour les professionnels, la situation est contrastée :

- Elle conserve le même nombre de P5 (11 en 2010, 11 en 2013)
- Elle a moins de P4 (18 en 2010, 12 en 2013)
- Elle a davantage de P3 (17 en 2010, 23 en 2013)
- Elle a moins de P2 (13 en 2010, 7 en 2013)

- Et enfin, elle n'a aucun P1

Il faudra surveiller la catégorie des P1 car ce sont les futurs cadres de l'Unesco et être attentif au P2 dont le nombre a beaucoup chuté.

Cette situation appelle trois remarques de notre part.

- L'évaluation quantitative des postes est nécessaire et importante. Toutefois, c'est évidemment l'approche qualitative qui doit retenir l'attention. Comment les fonctionnaires français sont-ils répartis entre les secteurs et les services centraux ? Comment sont-ils distribués à l'intérieur des secteurs et quels programmes dirigent-ils ? Voilà les vraies questions. Nous ne donnerons ici qu'un exemple pour un secteur qui intéresse de longue date la France : le secteur de la Culture. Au sein de ce secteur, l'essentiel des postes est dans les mains de ressortissants non français :

|       |           |
|-------|-----------|
| 1 ADG | Italien   |
| 1 D2  | Indien    |
| 1D1   | Allemand  |
| 1P5   | Allemand  |
| 1P5   | Italien   |
| 1P5   | Canadien  |
| 1P5   | Tchèque   |
| 1P5   | Ethiopien |

C'est à ce type d'analyses que le futur Délégué Permanent devra se livrer, afin d'avoir une vue plus précise et plus opérationnelle de la situation.

- L'élaboration d'une stratégie française est nécessaire si l'on veut éviter une érosion lente de nos effectifs et que l'on sorte complètement d'un secteur de programme. C'est un jugement répandu que celui qui dénie à la France une approche politique, volontariste de cette question des effectifs français du Secrétariat. Ce n'est pas totalement faux et nous pourrions faire mieux. Cela suppose une Délégation sur la brèche, une Commission nationale avec des moyens adéquats, et des politiques bien informés.

Mais il faut bien voir que cette stratégie française ne doit pas se limiter à réclamer des postes ou des successions de postes. Cela ne fonctionne pas ainsi. Il faut d'abord identifier les activités de programme que nous considérons comme importantes pour nos intérêts et ensuite, identifier les ressources humaines dont nous disposons et que nous pouvons proposer à l'Unesco, et qui correspondent à ces priorités françaises.

Nous procéderons à quelques analyses allant dans ce sens dans la sous-partie consacrée à l'influence programmatique de la France. Et la proposition que nous allons faire, d'établir une plateforme d'évaluation programmatique française devra tenir compte de cette composante ressources humaines et stratégie de recrutement.

- Enfin, une meilleure compréhension de cette question de la représentation française au sein de l'Unesco doit passer par d'autres critères, d'autres approches que le seul suivi des effectifs du Secrétariat. Il faut en effet réfléchir à une plus grande échelle.

- Il y a d'abord le personnel francophone, qui n'a pas la nationalité française. Notre pays bénéficie de l'impact et de l'influence de ces non-nationaux, mais qui sont proches de nous. Mounir Bouchenaki, Albert Sasson, Georges Kutukdjian, Azzedine Beschaouch et tant d'autres, sont des relais très importants pour la

France. Ils parlent le français, ils pensent à la française, ils connaissent très bien notre pays. Ils vivent souvent en France, leurs familles y sont installées, sans pour autant perdre leurs identités nationales.

La France devrait faire davantage pour ces hommes et ces femmes qui, sans être français, sont de grands défenseurs de notre langue et de notre culture. Le futur Délégué permanent devra faire un recensement de ces hommes et de ses femmes « relais » et organiser un événement en leur honneur, qui permettrait de maintenir accessible leur important réseau de compétences.

- Il faut aussi regarder au-delà de notre territoire, en direction des bureaux hors siège de l'Unesco. Les responsables de ces bureaux ont certes peu de moyens, à quelques exceptions près. Cependant, ils jouissent en général d'un grand prestige et peuvent, s'ils sont français, rendre de grands services à notre pays. Nous n'avons pas beaucoup de personnels français sur le terrain. C'est un tort et là encore, il faudra en parler avec le personnel français et l'encourager à sortir du triangle Miollis – Bonvin – Fontenoy. De toute façon, cette mobilité entre le siège et le hors-siège de l'Unesco est une clé de l'avenir. L'avancement devra être conditionné à cette mobilité.

- Enfin, la présence de la France dans les multiples comités intergouvernementaux liés aux programmes et aux Conventions de l'Unesco devrait faire l'objet d'une stratégie plus systématisée, notamment pour assurer une meilleure préparation des candidatures de la France dans ces instances.

## **B. Les partenaires français**

Cette expression rassemble, dans notre esprit, tous les interlocuteurs français de l'Unesco avec lesquels celle-ci peut conclure des partenariats et des accords de coopération. Ces interlocuteurs potentiels sont souvent identifiés sous l'expression de « société civile ». L'Unesco se doit de travailler avec elle et la société civile doit apporter sa contribution aux travaux de l'Unesco. Celle-ci est représentée par la Commission nationale et les nombreuses ONG rassemblées dans un comité de liaison présidée par une personnalité française ainsi que par près de 400 clubs UNESCO regroupés au sein d'une fédération nationale.

En réalité, la situation est plus complexe. La notion de société civile recouvre généralement l'ensemble des associations à caractère non-gouvernemental et à but non-lucratif, travaillant dans des domaines comme l'éducation, la culture, l'environnement, etc. Dans ce sens restreint la société civile est une composante du corps social.

Néanmoins, les partenaires de l'Unesco peuvent venir d'horizons beaucoup plus étendus et être mobilisés au-delà de la société civile à proprement parler, en intégrant notamment le monde des entreprises et celui des collectivités territoriales.

La France gagnerait beaucoup à s'inspirer des principes énoncés dans le cadre stratégique adopté par l'Unesco et que l'ont retrouvés dans les documents du Conseil exécutif des 7 et 10 septembre 2012. Ce travail remarquable a structuré la demande de partenariat de l'Unesco. Il appartient maintenant à chaque Etat membre de conforter son offre.

Pour traiter de la Communauté française de l'Unesco, plurielle et hétérogène, nous reprendrons ici les distinctions opérées par l'Unesco dans son document cadre en distinguant :

- a) les financements bilatéraux
- b) le recours au secteur privé
- c) le recours aux experts
- d) la place des intellectuels
- e) les Ambassadeurs de bonne volonté
- f) les instituts de catégorie II

#### *a. Les financements bilatéraux*

Un premier aspect du partenariat avec l'Unesco concerne les financements publics bilatéraux. Ceux-ci jouent un rôle très important dans le financement total de l'Unesco. Ces financements bilatéraux sont versés par des Etats membres indépendamment de leur contribution aux programmes et budgets approuvés. Ces contributions supplémentaires peuvent être financières ou en nature. Elles doivent répondre à plusieurs critères : cohérence avec les propositions du programme ordinaire, caractère prioritaire des projets présentés, qualité des projets éligibles...

Ces financements ont été affectés par la crise financière : ils ont chuté de 204 millions de dollars en 2010 à 195 millions de dollars en 2011. À la mi-2012, l'Unesco avait signé pour 49 millions de dollars.

Ils sont gérés soit sous la forme d'accords cadres, dont la durée est pluriannuelle, soit sous la forme de fonds en dépôts, qui ont une durée déterminée. La France est largement absente de ce type de partenariat. Pour l'exercice biennal 2010-2011, la France n'avait conclu aucun accord avec l'Unesco. Pour l'exercice 2012-2013, la France a conclu un accord pour un montant de 66 666 dollars. Nous ne disposons pas, à la date de ce rapport, d'informations plus à jour.

L'autre programme destiné à collecter des fonds en supplément des contributions volontaires, le programme de participation, existe depuis 55 ans. Par son intermédiaire transite une aide directe aux Etats membres. Cette aide est instruite avec la collaboration effective des Commissions nationales. Elles sont plafonnées : 26 000 dollars pour les projets nationaux, 35 000 dollars pour les projets sous régionaux ou interrégionaux, 46 000 dollars pour les projets régionaux et 50 000 dollars pour les aides d'urgence. L'ensemble reste modeste : entre 20 et 30 millions de dollars selon l'exercice. Mais c'est une procédure qui est suivie de près par les bénéficiaires potentiels et qui fait l'objet d'évaluations régulières.

Le rapport d'inspection a émis certaines limites (191 EX/28 Partie II) : le programme est géographiquement peu ciblé ; les actions sont multiples, de faible montant et disparates ; et il bénéficie principalement aux secteurs de la Culture et de l'Education.

La France est peu impliquée dans le programme de participation. Sans doute en raison de son caractère peu cohérent avec le Programme approuvé.

D'une façon plus générale, il est frappant de constater que nous ne sommes pas de gros donateurs de fonds extrabudgétaires, par le biais de ces deux procédures - fonds en dépôts et programme de participation.

Cette préférence accordée à une contribution globale au budget ordinaire aux dépens de l'utilisation des procédures d'appel de fonds extrabudgétaires a été un choix politique clairement affirmé par la France, à une époque déterminée, comme nous l'a rappelé Françoise de Panafieu. A posteriori, alors que les autres Etats membres s'engageaient dans la voie de l'extrabudgétaire, la France a perdu un temps précieux et s'est privée de canaux d'influence utiles.

Aujourd'hui, la France est de plus en plus active dans l'aide au développement, dans les Etats membres de l'Unesco relevant du champ concerné, notamment en Afrique, et elle dispose de concours budgétaires significatifs. À ce titre, Irina Bokova a rencontré au début de l'année le Ministre délégué auprès du ministre des Affaires Etrangères chargé du développement. Elle lui a demandé que la France s'investisse davantage dans le financement de l'Unesco en utilisant les crédits de l'Agence française pour le développement (AFD). Elle lui a rappelé que les fonds ainsi orientés entraient dans le calcul des obligations souscrites par notre pays dans le cadre de l'agenda pour le développement des Nations Unies.

La nomination d'une nouvelle Directrice Générale de l'Agence française de développement devrait être l'occasion d'ouvrir un dialogue approfondi entre l'Unesco et l'AFD. Très peu de liens existent entre les deux institutions. Or, l'opérateur pivot du dispositif français d'aide publique au développement, notamment en Afrique subsaharienne et dans la France d'Outre-mer, travaille sur beaucoup de projets de même nature que ceux instruits et traités par l'Unesco : éducation, formation, développement durable, changement climatique, etc.

Ce rapprochement est d'autant plus souhaitable que l'AFD inscrit ses interventions dans le cadre des objectifs du millénaire pour le développement, à la croisée des objectifs de croissance, de réduction de la pauvreté et de préservation de l'environnement. Le développement durable oriente la stratégie de l'AFD. Il serait logique qu'elle développe des liens de partenariat, financiers et intellectuels, avec l'Unesco.

### ***b. Le recours au secteur privé***

En dépit d'un intérêt accru pour les activités de terrain de l'Unesco, le secteur privé français reste encore hésitant à s'engager dans des partenariats avec l'Unesco.

On entend par secteur privé les petites et moyennes entreprises, les sociétés nationales, internationales et multinationales, les fondations philanthropiques ou d'entreprises, les institutions financières ou de particuliers. Sur les 68 projets signés par l'Unesco au titre des années 2010-2011, pour un montant total de 22 785 000 dollars, seulement quatre privés français apparaissent sur les 37 avec lesquels l'Unesco a conclu des accords en dépôts.

Il s'agit :

- De la Fondation d'entreprise L'Oréal : 882 000 dollars
- De la Fondation Culture et Diversité : 273 000 dollars
- De Canal France International : 409 000 dollars
- De la Communauté d'agglomération de Cergy Pontoise : 110 000 dollars.

À la mi-2012, seule la Fondation L'Oréal avait reconduit son partenariat avec l'Unesco. Elle est devenue l'un des plus importants partenaires de l'Unesco et le plus important partenaire français. Chaque année, l'Unesco et la Fondation L'Oréal, avec l'aide de la Commission Nationale, décerne des prix sous la forme de bourses pour les femmes et la science. Ce programme constitue le volet français du programme international *For Women in Science*. Depuis leur création en 2007, 50 jeunes doctorantes françaises, en sciences du vivant ou sciences de la matière, ont reçu ces bourses.

Ce partenariat présente l'avantage d'être mené en étroite collaboration avec le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche avec l'Académie des Sciences.

La Fondation Culture et Diversité, présidée par Marc Ladreit de Lacharrière, travaille sur l'égalité des chances et la cohésion sociale. Avec l'Unesco, elle a mis en place un programme de bourses « Voyages pour apprendre les métiers d'art » : il s'agit de permettre à des étudiants en métiers d'art, issus de milieux modestes, d'effectuer un voyage d'étude à l'étranger.

### *c. Le recours aux experts français*

C'est un enjeu majeur pour la France.

Ces experts travaillent dans le secteur public comme dans le secteur privé. Ils sont nombreux, compétents et disponibles. Leur mobilisation dans le cadre de partenariats avec l'Unesco est un des indicateurs d'avenir de l'influence française au sein de l'Unesco. Ils sont chercheurs, ingénieurs et techniciens, administrateurs, économistes, etc. Ils constituent un levier d'influence majeur.

Ils travaillent avec l'Unesco dans le cadre de partenariats conclus par leurs entreprises, par les collectivités locales, par des établissements publics ou parapublics, par des associations, des ONG, etc.

La connaissance des partenariats existants fait défaut. Cette expertise française est confrontée à une concurrence mondialisée. Les appels à candidature obéissent à des règles complexes. Ni la Délégation permanente, ni la Commission nationale ne sont suffisamment armées pour assurer le développement d'une stratégie d'envergure, même si elles

contribuent activement, dans la mesure de leurs moyens, à susciter des candidatures françaises.

D'autant plus que la France ne bénéficie plus d'un réseau implicite : dans un passé encore récent, les ressortissants français du Secrétariat servaient de relais à l'expertise française de l'extérieur. Ils en connaissaient les hommes, les codes et les réseaux. Ce réseau implicite s'est affaibli et ne fonctionne plus comme au temps d'un Michel Batisse par exemple.

Nous recommandons que la France mène une réflexion sur la promotion de l'expertise française et sa compatibilité avec des positionnements communautaires, notamment en termes d'effets de doublon et de concurrence saine ou non saine. Cette dimension concurrentielle des marchés d'expertise liés aux domaines de compétence de l'UNESCO pourrait faire l'objet d'une approche concertée et coordonnée, dans le cadre d'une réflexion commune avec la délégation de l'Union Européenne au sein du groupe 1.

#### *d. La place des intellectuels français*

La place des intellectuels français au sein des activités de l'Unesco fait débat.

Précisons d'emblée que la séparation entre experts et intellectuels est un peu artificielle. Il y a des intellectuels parmi les experts et réciproquement. Il s'agit néanmoins d'une relation spécifique qui a toujours été valorisée par l'organisation, et qui joue beaucoup pour son image de marque, en lien avec sa mission de coopération intellectuelle. Or beaucoup se plaignent de l'affaiblissement, voire de la raréfaction du débat d'idées. Ces phénomènes ne sont pas imputables à notre pays.

Plusieurs facteurs concourent à cette évolution.

D'abord, les intellectuels sont sortis de la gouvernance de l'Unesco. Dès l'origine, ils avaient été en effet associés à cette gouvernance. Les membres du Conseil exécutif siégeaient à titre individuel. Ils n'engageaient pas leurs Etats respectifs. En 1980, il a été décidé qu'ils continueraient de siéger à titre personnel mais, qu'en même temps, ils représenteraient leurs Etats. Puis, en 1991, par l'amendement dit « japonais », ils n'ont plus représenté que leurs Etats et ne siègent plus à titre individuel.

Cette réforme en deux étapes a replacé l'Unesco dans la droite ligne de ce que doit être une organisation intergouvernementale. En même temps, elle a privé l'Unesco d'une de ses spécificités qui consistait à confier l'activité de programme de l'Unesco à des personnes compétentes pour en débattre. L'Unesco avait ainsi connu des débats de haute tenue.

Le résultat se fait sentir dans les débats du Conseil Exécutif. Ce sont des débats plus techniques qu'intellectuels, plus politiques que philosophiques, plus gestionnaires que programmatiques. Le changement de gouvernance aurait pu réduire ce temps de discussion, accroître l'efficacité des travaux, réduire les divergences de vue. Ces objectifs n'ont été que partiellement atteints.

Ensuite, les intellectuels eux-mêmes ont changé. Ils sont moins intéressés par l'activité des grandes organisations internationales et y consacrent moins de temps et moins de leur énergie. Pour ce qui est des créateurs et des artistes, d'autres enceintes sont privilégiées - ainsi du monde de la culture français qui s'est mobilisé à Bruxelles et à Strasbourg pour défendre le principe de l'exception culturelle, condition de la diversité culturelle, au regard du périmètre de la négociation du Traité de libre-échange entre les Etats-Unis et l'Union Européenne. L'Unesco, qui assure

pourtant le secrétariat de la Convention de 2005, n'a pas été envisagée comme une tribune de mobilisation. : nous y reviendrons.

Par ailleurs, l'Unesco a elle-même réduit l'espace réservé aux grands travaux intellectuels, aux initiatives ambitieuses et de portée universelle ou de portée plus limitée.

Ainsi rien de comparable à ce que fut le projet des Histoires générales et régionales de l'Unesco. Cet effort a été achevé en 2009. Il avait été lancé en 1952. L'Histoire du développement scientifique et culturel de l'humanité, bientôt suivie de cinq projets régionaux mobilisa quelque 1600 historiens et savants parmi les meilleurs spécialistes du monde. Ils ont rédigé 51 volumes et 40 000 pages au total. Cette démarche pluraliste, universelle, fut un succès et les historiens français y jouèrent un rôle important.

De même, il n'y a plus eu de grands rapports mondiaux comme ceux que nous avons initiés avec Jacques Delors (Rapport mondial sur l'Education intitulé « Un trésor est caché dedans ») et avec Javier Perez de Cuellar (Rapport mondial sur la culture intitulé « Notre diversité créatrice ») publiés tous les deux en 1996. Ni d'ailleurs de grands rapports initiés par le Secrétariat et conduits de façon intersectorielle comme celui coordonné par Jérôme Bindé sur les Sociétés du savoir (2005) et celui coordonné par Françoise Rivière sur la Diversité culturelle (2009).

Bien sûr, l'Unesco reste l'initiatrice de nombreux projets, comme l'excellent Rapport mondial de suivi de l'Education pour tous, le rapport mondial sur les Sciences sociales confié à l'IISS (dont la prochaine édition, faisant suite à celui de 2010, est en préparation), ou par des bureaux hors siège comme le travail mené récemment par le Bureau régional pour la culture en Amérique Latine et les Caraïbes basé à Cuba intitulé « How Culture Promotes Sustainable Development » (juin 2013). Cette étude

s'inscrit dans la réflexion générale, au sein du système des Nations Unies, sur l'insertion de la culture dans l'agenda du développement face à l'échéance de 2015.

Parmi les facteurs explicatifs de cette perte d'influence des intellectuels dans l'activité de l'Unesco, il faut aussi rappeler que l'affaiblissement progressif du secteur des sciences sociales et humaines de l'Unesco a eu un effet négatif. Le programme MOST s'essouffle. L'ADG/SHS attend beaucoup de la France : en effet, ce secteur de l'Unesco où nos grands intellectuels trouvaient naturellement leur place s'est affaibli dans des proportions suffisamment préoccupantes pour que la Commission nationale britannique se soit saisie de cette question et ait témoigné ainsi de son attachement à la vitalité du Secteur.<sup>5</sup> Quant au Secteur BSP qui a désormais la charge du débat d'idées avec notamment les « Future Forums » - qui ont pris la suite des Entretiens du XXIème siècle souvent critiqués au sein de l'UNESCO pour leur angle parfois trop français malgré leur très grande qualité -, il privilégie de fait d'autres cartes, plus en phase il est vrai avec l'agenda onusien, de mobilisation des intellectuels globaux, d'Arjun Appadurai à Kemal Dervis.

Tous ces éléments concourent à réduire la place et le rôle des intellectuels français au sein de l'Unesco. La France doit pouvoir renforcer ses moyens pour pouvoir mieux assurer sa présence intellectuelle dans l'enceinte unesquienne suivant de nouvelles modalités. Nous avons notamment ciblé, pour ce faire, le projet de « Centre international pour les transformations sociales et le dialogue interculturel » annoncé par la Direction générale. Nous proposons de soutenir activement ce projet et d'en faire un programme moteur de l'Unesco.

---

<sup>5</sup> Voir son rapport « What Could Be The Contribution of The Unesco Social and Human Sciences Sector ? », février 2013.

### *e. Les Ambassadeurs de bonne volonté*

Une place à part doit être réservée aux Ambassadeurs honoraires et de bonne volonté de l'Unesco. Il s'agit d'un groupe remarquable de personnalités hors du commun qui mettent leur nom et leur notoriété au service de l'Unesco. Ils diffusent les valeurs de l'Unesco et sensibilisent l'opinion mondiale aux actions de l'Unesco. Ils travaillent bénévolement. Ils appartiennent au monde artistique, universitaire, littéraire, sportif, du divertissement ou des affaires.

L'Unesco dispose d'Ambassadeurs honoraires, de bonne volonté, d'Envoyés Spéciaux, d'Artistes pour la Paix, de Champions de l'Unesco pour le Sport. Depuis 2010, l'Unesco s'est mise en conformité avec les directives correspondantes des Nations Unies. Les critères de sélection ont été précisés et les conditions d'exercice détaillées - ces nominations visant à accroître le rayonnement, la visibilité, l'efficacité des actions de l'Unesco. Les personnalités choisies reçoivent une lettre de désignation, un plan d'action, une durée d'exercice, une clause d'exclusivité. Ils sont désignés pour deux ans, de manière renouvelable. Leur mandat peut être résilié. Ils se sont réunis, comme chaque année, les 26 et 27 juin 2013, au siège de l'Unesco.

La France en compte un certain nombre : Pierre Bergé, Chico Bouchikhi, Alain Husson-Dumoutier, Jean-Michel Jarre, Jean Malaurie, Hedva Ser, Gérard Voisin, Patrick Baudry, Pierre Cardin, Marc Ladreit de Lacharrière, Yazid Sabeg.

La France pourrait mieux soutenir ce programme, d'abord en y ajoutant une ou deux personnalités ayant un grand rayonnement mondial ; et l'Unesco pourrait mieux les utiliser. La France pourrait, en qualité de pays

du siège, capter une partie de l'éclat de ces personnalités d'exception. Nous suggérons que la France soit davantage associée par la Directrice Générale, par le biais de son Délégué permanent, au choix de ressortissants français pour assurer cette charge.

### *f. Les instituts de catégorie II*

La France a la responsabilité sur son territoire de deux instituts et centres de catégorie 2 parmi les 82 ayant donné lieu à conventionnement entre l'Unesco et les Etats membres.

Il s'agit du Centre International de mathématiques pures et appliquées, le CIMPA, installé à Nice, et du Centre International d'Enregistrement des publications en science, le CIEPS, qui est installé à Paris. Notons que le CIMPA est un centre d'excellence mathématique malheureusement sous-utilisé, qui fait désormais appel à l'Espagne pour survivre.

## **C. Les Français et l'Unesco**

Dans quelle mesure les Français se sentent-ils concernés par l'Unesco ? La présence sur leur sol de cette prestigieuse institution internationale a-t-elle un écho dans la population française ? Nous ne disposons pas de sondages qualitatifs sur le degré d'adhésion des français à l'action de l'Unesco. Il serait utile d'en commander un. Il faut sans doute rappeler que c'est l'impôt qui finance la contribution de la France au budget de l'Unesco et que, à ce seul titre, l'influence de la France au sein de l'Unesco doit s'exercer en toute transparence bien évidemment mais surtout être légitime au regard de ceux qui la financent.

Il est très difficile d'analyser le lien qui unit l'Unesco à la population française.

- Une première constatation évidente est que ce lien s'est relâché si l'on évoque un passé glorieux - celui du Courrier de l'Unesco, des Campagnes d'Abou Simbel, des Clubs Unesco et de nombreuses autres plateformes de médiation.

Il faut rappeler le rôle que joua le Courrier de l'Unesco dans la mobilisation d'une masse immense de lecteurs, passionnés par les problématiques abordées et le sentiment de partager avec les habitants de très nombreux pays, des questions essentielles, à travers un merveilleux support multilingue.

Le Courrier de l'Unesco reposait sur trois principes : de nombreuses éditions dans des langues très diverses qui lui assuraient une grande diffusion ; des auteurs et contributeurs de très haut niveau et venant de pays très variés qui en faisaient une revue de bonne tenue ; une information pratique et documentée sur les activités de l'Unesco, qui donnait au lecteur des clés de lecture de l'organisation et créait une familiarité des lecteurs avec l'Unesco. Le Courrier de l'Unesco a connu en France un très grand succès ; sa livraison était attendue avec impatience.

Le 3 février 2011 s'est éteint Edouard Glissant. Il avait été un bon exemple de ces rédacteurs en chef exceptionnels du Courrier – fonction qu'il occupa de 1982 à 1988.

Le courrier de l'Unesco n'existe pratiquement plus sous forme papier. Il est désormais disponible sous forme numérique de fichier .pdf. On peut regretter ce temps où il suffisait de lire le Courrier pour suivre l'activité de l'Unesco. Toutefois, la décision de Koïchiro Matsuura de le supprimer dans son édition papier était sans doute inévitable, compte tenu du coût

d'impression et de diffusion, sans compter les facilités que représente désormais la diffusion numérique.

Combien de Français consultent le site du Courrier numérique ? nous ne disposons pas de ces données. Parions qu'ils ne sont pas aussi nombreux que ceux qui lisaient son édition papier.

- Une seconde constatation s'impose. L'âge d'or auquel nous avons fait allusion coïncide avec les grandes campagnes de sauvetage du patrimoine mondial de l'humanité. Depuis l'entrée en vigueur de la Convention de 1972, les procédures d'inscription sur la liste exercent toujours un même effet d'attraction. Les villes concernées se mobilisent avec enthousiasme. Leur population est impliquée et, lorsque l'inscription est acquise – ce qui devient de plus en plus difficile – les habitants ressentent une fierté légitime.

Le patrimoine mondial reste encore aujourd'hui le programme le plus populaire de l'Unesco. En France, ce sont 38 sites et monuments qui sont classés : 34 sites culturels, 3 naturels et un mixte. Tout récemment sont entrés dans la liste la cité épiscopale d'Albi et le Parc Naturel de la Réunion. La France ne compte pas moins de 34 autres sites sur la liste indicative du Comité chargé d'instruire les candidatures. Située à Paris, l'Unesco n'a pas oublié la capitale : Notre-Dame de Paris et les Quais de Seine figurent sur la liste.

Ce seul programme joue à l'évidence un rôle majeur pour favoriser ce sentiment d'adhésion des Français à l'Unesco – en témoignent la visibilité médiatique, seule en son genre concernant l'Unesco, faut-il préciser, des classements au patrimoine mondial et des retombées qui en sont espérées, tant d'un point de vue économique que de l'attractivité de nos territoires, liées à une anticipation moyenne d'une augmentation de 25% de la fréquentation des sites.

### *Les écoles associées, les clubs Unesco*

D'autres plateformes continuent de jouer un rôle utile dans cette mobilisation de la population française : les clubs Unesco, les écoles associées permettant d'entretenir ce lien entre la France et les adultes et les jeunes Français. Cependant il faut bien reconnaître qu'à l'heure de l'Internet, ces canaux peuvent sembler un peu limités, en dépit des efforts consentis par la Commission Nationale pour les maintenir et les consolider.

La réunion annuelle du réseau français des écoles associées s'est tenue, au siège de l'Unesco, du 23 au 25 janvier 2013. Trois journées de formation, de partages d'expériences et de pratiques ont permis de célébrer les 60 ans du programme lancé par l'Unesco en 1953.

Beaucoup de bonnes volontés se rassemblent, notamment au travers de la Commission Nationale et plus spécifiquement de son Comité Education, pour faire vivre ce réseau d'établissements scolaires français. Les moyens manquant, nous pensons qu'il faudrait se pencher sur ce réseau avec l'aide du ministère de l'Education nationale et imaginer les voies d'une modernisation, d'une actualisation et d'une mobilisation souhaitables.

Ces écoles associées peuvent en effet devenir des partenaires de l'Education nationale pour faire avancer la compréhension des grands enjeux mondiaux : 2011 a été l'année internationale des forêts, l'année internationale de la chimie, l'année internationale de la jeunesse ; 2012 a été, quant à elle, l'année internationale de l'énergie durable pour tous et enfin 2013, l'année internationale de la coopération dans le domaine de l'eau. L'agenda de 2014 et de 2015 est d'ailleurs très chargé. Chaque année offre aux enseignants une façon nouvelle d'aborder, en les renouvelant, les problématiques au cœur de leurs programmes.

Au fond, le partenariat avec l'Unesco peut contribuer à l'éducation culturelle des Français scolarisés – dont une loi prochaine va fixer les principes et les modalités.

Il y a là un espace de sensibilisation et de mobilisation des jeunes Français à des questions très importantes pour notre avenir commun, qui intéressent l'Unesco et, au-delà, tout le système des Nations Unies.

Ceci étant rappelé, en quoi l'Unesco offre-t-elle des contreparties à cet élan et à ces demandes ? Il faut bien le dire : très peu. Il y a un manque d'informations et de publications pour les publics jeunes. Il n'existe pas de cellule spécialisée au sein du Secrétariat. L'Unesco s'adresse surtout à un public adulte.

Je pense que la France peut prendre des initiatives allant dans ce sens. Le Président de la République a fait de la jeunesse une priorité de son quinquennat. Les écoles associées peuvent fournir un moyen exceptionnel dès lors qu'une volonté politique s'exprimera en faveur de ce projet.

### *Les chaires UNESCO*

Grâce notamment à la Commission nationale, la communauté universitaire française est particulièrement présente dans ce réseau mis en place sous la direction générale de Federico Mayor. Notre pays dispose aujourd'hui de 38 chaires, soit le deuxième groupe au monde après la Russie. Les douze chaires les plus récentes ont été labellisées en 2012 et 2013 : elles se répartissent pour la plupart en deux pôles : développement durable et diversité culturelle. Quatre chaires labellisées en 2013 concernent l'introduction du numérique dans la formation, la communication et l'étude de la complexité dans tous les domaines scientifiques.

### *Les volontaires*

De même, le volontariat n'a pas « pris » en France comme cela a été le cas dans d'autres pays. Les Français ne participent pas beaucoup à l'UNV, le corps des Volontaires des Nations Unies. Le Service Volontaire International s'est beaucoup développé chez nos voisins, comme en Belgique avec le SVI, association de jeunesse pluraliste.

### *Les médias*

Bien entendu, la capacité des français à se mobiliser pour l'Unesco dépend des informations la concernant qu'ils peuvent trouver dans la presse écrite et l'audiovisuel français. Or, il est aisé de constater que la couverture médiatique de l'Unesco est très faible et très inégale. Nous sommes loin du temps où Le Monde consacrait une page aux actualités de l'Organisation. Aujourd'hui, la presse d'information est au mieux indifférente ou pire, condescendante, à l'égard de l'Unesco.

Quand un sujet est traité, il ne relève pas de l'activité de fond de l'Unesco. Soit par ce que la presse s'intéresse à une question de personne, très vite présentée sous la forme d'un scandale, soit par ce que l'événement traité a lieu à l'Unesco et n'est pas un événement Unesco.

Sur la question des « scandales » traités abondamment dans la presse et relayée par les réseaux, notons que les ADG en sont souvent la cible. Il y a aussi les fonctionnaires remerciés qui mènent campagne contre le Directeur Général. Irina Bokova a connu ce type de campagne dirigée contre elle.

Sur les manifestations, les événements qui se tiennent à l'Unesco, qui offre son hospitalité (payante souvent) – et qui retiennent davantage

l'attention des médias français que les activités menées par l'Unesco elle-même – il faut bien reconnaître qu'ils sont souvent très attractifs et de grande qualité. L'Unesco en profite indirectement, en s'associant à l'initiative extérieure. Ainsi, pour ne choisir qu'un exemple récent, de la 5<sup>ème</sup> édition de l'Université de la Terre qui s'est tenue le 27 avril 2013 au siège de l'Unesco, et à laquelle la Commission nationale a largement contribué. Le bilan de cette manifestation est éloquent : 7 000 personnes se sont déplacées pour suivre ses 19 débats, venant d'horizons variés - responsables d'entreprises, leaders d'opinion, associations écologiques, étudiants, universitaires et chercheurs.

Le logo de l'Unesco a été très visible et la rencontre a été couverte par de nombreux médias : Science et Vie, Psychologie Magazine, France Culture, France Info, Radio Classique, Madame Figaro, Metro, Les Echos, À Nous Paris, AFP, La Vie, Ouest-France, etc.

L'Université de la Terre a mis en place un dispositif numérique permettant l'accessibilité à tous avec les prolongations des débats à travers la Web TV et le suivi en direct de chaque débat via l'outil Twitter ; la proximité entre les intervenants et les publics qu'ils soient empêchés ou présents via la Web télé et l'esprit coulisses de Facebook ; la valorisation des partenaires à travers la vidéo et le *live tweet* ; l'empreinte durable avec la réalisation d'interviews et la mise en place de ressources complémentaires

Le résultat a été à la hauteur : 60 000 visiteurs en deux mois, 120 000 pages vues entre mars et avril 2013.

Si nous nous sommes étendus sur cette opération, c'est qu'elle nous semble exemplaire de ce que devrait être un événement bien médiatisé.

Cette exemplarité vaut pour l'Unesco, qui a un site de qualité, mais pour laquelle il existe encore des marges de progression en termes de communication générale de l'organisation et de mise en place d'outils numériques pour la mobilisation de ses communautés.

Le caractère exemplaire de cette manifestation vaut pour la France et la couverture médiatique et numérique de nos activités au sein de l'Unesco. Même si le site de la Délégation française est exhaustif et assez lisible, il couvre ses propres activités et assez peu celles de l'Unesco. Il y aurait beaucoup à dire sur la part que la France doit donner à la médiatisation de ses activités au sein de l'Organisation : nous pensons que cette médiatisation doit être une priorité, et qu'elle doit relever explicitement des compétences de la Commission nationale, en lui en donnant les moyens. Nous y reviendrons.

---

## **TROISIEME PARTIE : L'influence programmatique de la France**

- 3. 1. Une influence à consolider sur les programmes existants**
  - A. La Culture : le secteur dominant de notre influence programmatique**
  - B. L'Education, un secteur sous-investi par la France**
  - C. Les Sciences exactes et naturelles, un secteur gratifiant pour l'influence française**
  - D. Communication & Information, un secteur au fort potentiel pour la France**
- 3.2. Quatre opportunités programmatiques à saisir**
  - A. Proposer à l'Unesco une conférence internationale sur l'impact du numérique sur la diversité culturelle et le financement de la création**
  - B. S'impliquer dans la mise en place du Centre international sur les transformations sociales**
  - C. Clarifier la position de la France sur la lutte contre le trafic illicite, face à la montée des revendications de biens culturels**
  - D. Promouvoir la diversité linguistique par une recommandation sur l'enseignement des langues étrangères**

**Vers une plateforme d'évaluation nationale des programmes de l'Unesco**

La relation entre la France et l'Unesco ne se joue pas seulement sur le terrain de la présence, sur notre capacité à nous affirmer et à nous imposer par notre réseau français et notre communauté française.

Elle se joue également sur le terrain des idées, des programmes et des projets.

Il était inconcevable que ce rapport ne soit pas mis à profit pour entrer dans les principaux projets que développe l'Unesco, d'en saisir les enjeux et d'évoquer quelques pistes programmatiques méritant d'être davantage investies par la France.

C'est cet exercice qui est présenté dans la troisième partie. Exercice difficile tant le langage programmatique de l'Unesco est complexe et parfois incompréhensible pour les non initiés. Mais cet exercice est salutaire parce qu'il permet de mieux saisir les apports français dans l'éventail très large des programmes de l'Unesco.

Cette troisième partie comprend deux séries de développements :

- La première est une analyse critique de l'influence de la France sur les principaux programmes existants ;
- La seconde est une sélection d'opportunités programmatiques exploitables dans l'immédiat par le futur Délégué permanent, dans notre intérêt et celui de l'Unesco.

Cet exercice, enfin, n'est pas exhaustif. Il procède par sélection. Mais cette analyse programmatique n'a pas été menée depuis longtemps du point de vue français : elle appelle à un approfondissement que nous proposerons de mener dans le cadre d'une plateforme française d'évaluation des programmes et de propositions. En procédant à une évaluation approfondie des activités de l'Organisation, cette plateforme nous donnerait les bases pour l'élaboration d'une stratégie nationale en

termes de priorités programmatiques qui puisse orienter nos positions d'ici la fin du biennium 2014-2015.

### **3.1. Une influence à consolider sur les programmes existants**

Dans un contexte de crise budgétaire majeure, dont les montants équivalent nominalement à l'enveloppe consacrée à l'activité programmatique de l'UNESCO, la question récurrente des priorités de l'agence connaît une actualité aigue, où l'on voit se jouer, à nouveaux frais, les multiples débats :

- Sur les divergences de méthodes d'évaluation ;
- Sur la vocation de l'UNESCO à être une instance de débat intellectuel et de productions d'outils normatifs ou une agence technique de développement dans ses domaines de compétence ;
- Entre d'un côté, le Secrétariat soucieux de préserver le périmètre de l'existant, et de l'autre, certains Etats membres souhaitant saisir l'opportunité de la crise budgétaire pour pousser l'agenda de réduction des coûts et de rationalisation de l'action, régulièrement reporté ;
- Entre bailleurs de fonds importants et des Etats membres souhaitant conserver leur influence sur certains secteurs de l'agence, au risque de voir se consolider des coupures Nord / Sud très dommageables à terme pour l'organisation ;
- Sur les équilibres à trouver entre « saupoudrage » et préservation des missions historiques.

L'ensemble de ces clivages ont fait l'objet d'un exercice de classement des priorités programmatiques par les Etats membres, approuvé lors de la 5eme session extraordinaire du Conseil Exécutif du 4 juillet 2013.

Force est de constater que dans ces débats, la France n'est pas protagoniste, alors même que s'exprime souvent, aussi bien au sein du Secrétariat que chez certains Etats membres, le regret d'une France jouant un rôle efficace de modérateur, notamment entre « Nord » et « Sud ».

En matière d'initiatives programmatiques, la France aura pourtant été, **ces deux dernières décennies, un acteur majeur, principalement dans deux domaines : la bioéthique et la diversité culturelle.**

Avec le soutien de la France, l'UNESCO a été la seule agence du système des Nations Unies à créer des instruments normatifs en matière de bioéthique. Les travaux du Comité international de bioéthique – créé en 1993, présidé par Noëlle Lenoir de 1994 à 1997 – ont abouti à la Déclaration sur le génome humain et les droits de l'homme, adoptée à l'UNESCO par la Conférence générale de 1997 et approuvée par l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 1998 à la suite d'une initiative prise par la présidence de la République française. Cette Déclaration a été complétée en octobre 2003 par la Déclaration sur les données génétiques humaines, puis plus tard par une Déclaration universelle en octobre 2005 sur la bioéthique et les droits de l'homme.

Malgré une demande potentiellement importante des Etats membres en matière d'éthique des sciences, la bioéthique, inscrite au sein de l'agence dans un secteur souvent considéré comme étant en souffrance (SHS), ne semble plus être aujourd'hui au cœur des priorités du Secrétariat, alors

même qu'il s'agit d'un des quelques domaines avec le Patrimoine mondial où l'UNESCO a su attirer une forte attention des médias. Par ailleurs, le Comité international de bioéthique (CIB), en raison d'un principe de non-renouvellement des mandats, semble avoir perdu du relief que lui avait donné, à ses débuts, la présence de personnalités majeures des sciences et du droit, et notamment de personnalités françaises (Jean-Didier Vincent, Didier Maus, Bertrand Mathieu...) très impliquées dans la Déclaration universelle de 1997, dans la préparation de la Déclaration internationale de 2003 sur les données génétiques humaines (Nicole Questiaux) ou encore de la Déclaration universelle de 2005 (Claude Huriet).

Le même constat pourrait être fait à propos de la **Commission mondiale d'éthique des connaissances scientifiques et des technologies (COMEST)**, créée en 1998, où la France avait joué dans un premier temps un rôle important, avec Hubert Curien parmi ses membres, et des groupes de travail présidés par des personnalités françaises de premier plan (Jean Audouze sur l'éthique des énergies, Alain Pompidou sur l'éthique de l'espace). Constatons que dans le domaine de l'éthique des sciences, la Commission nationale joue toujours un rôle essentiel, grâce en particulier au comité spécialisé présidé par M. Christian Byk, magistrat et membre de cette commission.

La diversité culturelle, qui a fait l'objet de la Déclaration de 2001 puis de la dernière grande Convention de l'UNESCO (2005, sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles), constitue à l'évidence la dernière cause majeure sur laquelle la France s'est particulièrement investie, avec l'engagement très remarqué de deux Ambassadeurs successifs, Jean Musitelli et Jean Guéguinou – nous y reviendrons.

Dans les deux cas, pour la bioéthique comme pour la diversité culturelle, il est à noter que le succès de ces initiatives et la visibilité particulière de l'action de la France ont été adossés à un soutien explicite au plus haut niveau de l'Etat. La motivation de l'Elysée aura sans aucun doute joué un rôle essentiel dans leur aboutissement, et nombreux sont ceux qui, parmi nos interlocuteurs, associent l'absence d'initiative majeure portée par la France depuis 8 ans à un certain désengagement de la part de la Présidence de la République vis-à-vis de l'agence – à l'exception notable de la mobilisation pour le Mali, qui a valu au Président François Hollande le Prix Houphouët-Boigny pour la recherche de la paix.

Il était impossible, dans le cadre de la mission et compte tenu du temps imparti, de procéder à un balayage exhaustif de l'ensemble des programmes de l'agence, qui nécessiterait une démarche plus longue d'évaluation nationale, sur laquelle la France aurait selon nous tout intérêt à se positionner. **Quelques éclairages sectoriels** nous semblent néanmoins d'ores et déjà utiles (avant de pointer quatre thématiques qui pourraient faire l'objet d'une mobilisation plus immédiate de la Délégation Permanente et au niveau interministériel).

## **A. La Culture : le secteur dominant de notre influence programmatique**

Dans le domaine du **patrimoine mondial**, la France est historiquement très impliquée depuis plus de 50 ans, du sauvetage d'Abou Simbel au récent plan d'action avec le Mali en passant par sa participation active à la sauvegarde du site d'Angkor ; la France s'efforce également de respecter au mieux, sur son territoire, les préconisations du Centre du patrimoine mondial dans la mise en œuvre de la Convention de 1972. L'amélioration notable, depuis un an et demi, des procédures françaises de sélection des dossiers de candidature, après avis du comité national des biens français inscrits au patrimoine mondial (créé en 2004 sous l'autorité des ministres de la Culture et de l'Ecologie) et sous la coordination de la direction des Nations Unies et des organisations internationales (NUOI) du ministère des Affaires étrangères, est très largement saluée. Motivée notamment par les difficultés rencontrées sur la candidature d'un bien en série en 2011 (Le Corbusier), cette rationalisation en termes de coordination interministérielle permet désormais à la France de s'appuyer sur un fonctionnement efficient qui limite les prises de risque inutiles dans la « course » au label en cas notamment de concertation préalable insuffisante entre l'Etat et les collectivités territoriales. Une démarche similaire a été menée par le comité interdirectionnel du ministère de la Culture et de la Communication chargé des candidatures au **patrimoine immatériel**, afin de restreindre et de rationaliser les dépôts de candidatures pour la liste représentative examinées par le comité intergouvernemental de la Convention de 2003. Les gains de cette clarification plaident **pour une démarche similaire de rationalisation des procédures sur l'ensemble des dossiers dans lesquelles la France s'implique, au-delà des seules Conventions patrimoniales.**

Concernant la **Convention de 1972**, la France, qui s'est restreinte depuis 2002 à la présentation de deux dossiers par an (un bien naturel et un bien culturel depuis 2012), a su également jouer de son influence pour contribuer au maintien du bon fonctionnement du Comité du patrimoine mondial. Catherine Colonna avait proposé une évaluation du Centre du Patrimoine mondial et de la Convention de 1972 par l'auditeur externe : les recommandations du rapport de la Cour des Comptes remis en 2011, explicitant la questions des déséquilibres sur les listes de classement, ont été acceptées par les Etats parties, afin notamment de favoriser les rééquilibrages Nord / Sud. La France, par ailleurs, a été entendue lors de l'avant-dernière réunion du Comité du patrimoine mondial à Saint-Petersbourg en 2012, où les interventions de l'Ambassadeur Daniel Rondeau ont été particulièrement remarquées.

L'investissement fort du Délégué permanent sur ce programme phare de l'UNESCO et les dossiers patrimoniaux s'avère d'autant plus nécessaire que l'on assiste, depuis la réunion du Comité à Brasília en 2010 lors de laquelle la Chine a été particulièrement active, à une forte politisation des dossiers menée explicitement par les BRIC. Des signes avant-coureurs de remise en question des avis des organes consultatifs (ICOMOS, UICN) sur certains dossiers (celui par exemple de l'ensemble historique et archéologique de Bolgar dans la République autonome du Tatarstan, présenté par la Fédération de Russie, très soutenu par l'Inde), la demande également d'une auto-restriction encore renforcée des Etats du groupe 1 dans leurs dépôts de candidature (demande sur laquelle la France n'a pas cédé) plaident pour le maintien à l'avenir de cette fermeté sur l'expertise et la qualité des dossiers présentés, fermeté fortement défendue par la direction générale des patrimoines du ministère de la Culture, face aux risques d'instrumentalisation et au développement de négociations extra-patrimoniales au sein du Comité - qui pourraient à terme nuire à l'action de

l'UNESCO dans son domaine d'excellence. La France doit désormais céder sa place au sein du Comité, au sein duquel 12 postes seront renouvelés en novembre prochain : il conviendra donc d'être particulièrement vigilants aux candidatures que nous pourrions soutenir au sein du groupe 1, afin que nos intérêts en termes de rigueur et de scientificité y soient toujours défendus.

Des risques similaires se font jour concernant la **Convention de 2003** sur le patrimoine immatériel : les candidatures se multiplient sur la liste représentative (au détriment de la liste de sauvegarde urgente), sur des candidatures susceptibles d'être soutenues pour leur capacité à générer des rentes de marché ou à marquer un appui politique à des communautés spécifiques, au détriment d'une des vocations initiales de la Convention, à savoir le renforcement des compétences des Etats en matière d'inventaire. La France, qui s'est désormais dotée d'un comité national du patrimoine culturel immatériel, aurait donc intérêt à préparer dès maintenant sa candidature en vue de l'élection en 2014 du prochain Comité de la Convention – au lieu de soutenir la candidature de membres du groupe 1 qui ne sont pas toujours prêts techniquement (comme nous l'avons fait lors de la précédente élection).

De manière générale, la France dispose, pour les conventions patrimoniales, d'un capital symbolique considérable en matière d'expertise. Si l'on prend le cas du **patrimoine subaquatique**, par exemple, pour lequel la France est en train de ratifier la **Convention de 2001**, l'accueil enthousiaste qui a été fait à la candidature de Michel L'Hour, directeur du DRASSM (département des recherches archéologiques subaquatiques et sous-marines, service à compétence nationale du ministère de la Culture, premier du genre dans le domaine) comme l'un des 12 membres du comité scientifique de la Convention est un exemple de ce capital français de

compétences multiples, qui peuvent s'incarner parfois par des figures emblématiques.

La France a toute légitimité – et la capacité – à défendre les principes d'une lecture technique de ces conventions, contre les instrumentalisation exogènes (communautaires et politiques, volonté d'affirmation des BRIC, etc.) ; si les frictions à court terme sont inévitables et s'il peut être tentant, parfois, de relever des opportunités politiques plus larges, la posture de la rigueur et de l'expertise sur les dossiers patrimoniaux est probablement gagnante à long terme. Ceci concerne également la Convention de 1970 sur l'importation, l'exportation et les transferts de propriété illicites de biens culturels : nous y reviendrons.

En ce qui concerne **l'expertise française dans la préservation et la mise en valeur des sites patrimoniaux** (accès, présentation et médiation, tourisme), l'Europe et la France disposent toujours d'une « longueur d'avance » – y compris sur les aspects environnementaux, sur lesquels le Canada et l'Australie sont particulièrement bien positionnés, notamment sur la théorie – qui pourrait faire l'objet d'une valorisation renforcée en utilisant l'enceinte de l'UNESCO, en s'appuyant notamment sur la dynamique d'ICOMOS France, sous la présidence de Pierre-Antoine Gatier, qui souhaite renforcer la présence française au sein des comités scientifiques internationaux d'ICOMOS international, et en particulier sur les missions portant sur l'état de conservation des sites, pour lesquelles il existe des marges de progression en termes de participation d'experts français.

Des marges importantes existent également **en matière d'expertise muséographique**, dans un contexte de demande forte, notamment avec les créations massives de nouveaux établissements muséaux en Chine. Au sein du Secteur Culture de l'UNESCO, ce domaine est historiquement moins

visible que le patrimoine, et l'articulation entre Secrétariat et comités d'expert (ICOM) s'avère plus complexe qu'avec l'ICOMOS. En tout état de cause et compte tenu du contexte de nouveaux marchés à conquérir, une nouvelle réflexion sur la valeur ajoutée d'une plus grande implication de la France au niveau multilatéral pour favoriser nos positions dans le domaine concurrentiel du marché de l'expertise, en lien avec les stratégies de coopération internationales de nos grands établissements publics (Musée du Louvre, Centre Pompidou, Musée d'Orsay, Palais de Tokyo...), pourrait s'avérer à court terme particulièrement pertinente.

Sur ces points concernant une meilleure valorisation de l'expertise française à l'étranger, **la Convention France-UNESCO pour le patrimoine** a depuis 1997, sous l'égide du Sénateur Yves Dauge, largement démontré, dans les domaines du patrimoine culturel et naturel, son effet de levier au profit de nombreux partenaires asiatiques, moyen-orientaux, africains et caribéens qui peuvent rééquilibrer à moindre coût leurs chances sur leurs candidatures au patrimoine mondial et développer la formation d'experts nationaux, au profit également de la coopération décentralisée et donc de la visibilité de l'action internationale des collectivités territoriales française. Saluée comme un outil diplomatique majeur au service de la promotion de l'expertise technique française dans le domaine du patrimoine bâti et paysager, le caractère relativement modeste de son budget, le fait qu'elle ait servi de modèle au Secrétariat pour inciter d'autres Etats à se doter de dispositifs similaires, et enfin le gain de visibilité accordé aux financements extrabudgétaires par rapport aux contributions ordinaires plaident **pour une réflexion sur sa gestion au sein du Centre du Patrimoine mondial, et sur une extension éventuelle de ses domaines de compétence**. Les pistes envisagées pourraient concerner notamment la Convention de 2005 sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, en lien avec l'action du réseau culturel français à

l'étranger, ou encore des dispositifs comme le Fonds Cinéma du Monde, au profit d'une visibilité accrue de nos dispositifs de coopération bilatérale aux succès avérés.

Un domaine d'action particulièrement important de l'UNESCO dans le champ patrimonial concerne **la prévention des risques majeurs** (cataclysmes naturels et conflits armés). L'expérience française dans le domaine et les travaux du Conseil d'orientation de la prévention des risques naturels majeurs créé en 2003, sa capacité établie à pouvoir mobiliser avec le Ministère de l'écologie et du développement durable et la Direction générale des Patrimoines du ministère de la Culture les différents corps de métiers sur des interventions spécifiques (architectes en chef des monuments historiques, architectes des bâtiments de France, conservateurs généraux de l'inventaire, archéologues, archivistes...), ainsi que les capacités éprouvées des laboratoires de recherche français (comme le CRA Terre de l'Ecole d'Architecture de Grenoble, intervenu notamment après le séisme de Bam en Iran en 2003, et mobilisé sur le plan d'action avec le Mali) les mobilisations régulières d'experts français (séisme du Sichuan en 2008, séisme d'Haïti), l'historique enfin de la coopération du ministère français de la Culture avec l'UNESCO pour des interventions en situations de conflits (depuis le Cambodge en 1991, Sarajevo et Mostar en 1995, Bamyán en 2001, jusqu'au plan d'action pour la Tunisie en 2012 et le plan avec le Mali en 2013) constituent autant d'éléments à l'évidence très favorables pour une écoute renforcée de la France aux projets proposés par le Secteur Culture de l'UNESCO sur ces sujets, en lien avec le Comité international du Bouclier Bleu (présidé par le Français Julien Anfruns). Pour l'heure, la Convention de 1954 (au deuxième volet duquel la France n'a pas adhéré, sur les conflits internes) semble être un outil dépassé au dire de nombreux experts – et le fait que sur le dossier syrien, la mobilisation de l'ICOM et du Bouclier Bleu, en lien avec Interpol, se soit faite sans que soit

évoquée l'idée de s'appuyer explicitement sur l'UNESCO, est en cela caractéristique.

Le Secteur Culture envisage notamment l'organisation d'une conférence internationale en 2014 sur la question de la prévention des risques et les limites de la Convention de La Haye de 1954, afin de clarifier les enjeux des dispositifs de protection spéciale: les propositions de coopération envisagées par la Direction générale des Patrimoines du ministère français de la Culture, en matière de séminaires conjoints et de formation à la prévention, pourraient s'inscrire dans cette dynamique, afin de consolider un dispositif susceptible de mieux capitaliser les expériences de terrain et les acquis méthodologiques - et sortir du cycle des seules mobilisations *ad hoc* et *ex post*.

En ce qui concerne les risques naturels, la réflexion du Secrétariat s'appuie sur une prise de conscience accentuée depuis la mise en place en 2000 de la Stratégie Internationale de Prévention des Catastrophes (SIPC), qui poursuit ses efforts de mobilisation dans le contexte de la préparation de la stratégie post-2015 (avec notamment la Déclaration de Venise sur la résilience au niveau local en vue de la protection du patrimoine culturel et de l'adaptation au changement climatique en mars 2012, à laquelle l'UNESCO était associée, avec UN-Habitat). Pour les raisons citées ci-dessus, une implication renforcée de la France dans la réflexion menée au sein de l'UNESCO pourrait s'avérer bénéfique.

Depuis le Sommet des Nations Unies de 2010 sur les Objectifs du Millénaire pour le développement, et deux Résolutions de l'Assemblée générale (28 février 2011, 22 décembre 2011), on assiste à une **dynamique d'intégration de la culture dans l'agenda du développement**. L'UNESCO plaide depuis pour une meilleure mise en cohérence des

conventions portées par le Secteur de la Culture et une étroite articulation avec les débats en cours sur l'agenda post-2015 du développement.

Cette nouvelle priorité n'est pas sans susciter des réactions, parmi les Etats membres et au sein même du Secrétariat, où certains peuvent s'inquiéter de voir le seul drapeau clairement identifié au sein du système onusien comme étant celui en propre de l'Organisation noyé dans une synergie inter-agences où l'UNESCO ne figurerait au mieux que comme un acteur parmi d'autres – comme certains peuvent déplorer que certains actions phares du grand programme I (Education) aient perdu considérablement de leur visibilité au fil des années, au profit de l'UNICEF, de l'OCDE pour les études, de la priorité "Education First" du Secrétaire général de l'ONU. D'autres, comme les Etats nordiques, y voient un risque de dilution, voire d'une introduction risquée d'éléments de relativisme identitaire dans des agendas globaux où pourraient être remis en question d'autres principes fondamentaux comme la liberté d'expression.

La Directrice Générale, le Bureau du planning stratégique et le Sous-directeur général pour la Culture y voient au contraire une opportunité majeure pour sortir les dossiers culturels de leur connotation "figurative" et pour conforter la légitimité de l'UNESCO dans une phase de son histoire où elle en a particulièrement besoin. Après une conférence internationale à Hangzhou soutenue par le gouvernement chinois, la mobilisation à New York du Secrétaire général des Nations Unies Ban Ki-Moon, de l'administratrice du PNUD Helen Clark ou encore du président de l'Assemblée générale de l'ONU Vuk Jeremic aux côtés de la Directrice Générale de l'UNESCO en juin dernier permet à cette dernière de conforter ce qu'elle affirmait de manière performative, en introduction du projet de 37 C/4 (stratégie à moyen terme 2014-2021) : "la culture est de plus en plus reconnue comme un agent de facilitation et d'impulsion du développement", ou encore comme "un facteur majeur dans la lutte contre la pauvreté, en

contribuant à la croissance économique et [d'appropriation] des processus de développement” - une reconnaissance qui viendrait enfin compenser la non-prise en compte de la Culture dans l’agenda du millénaire, pas plus qu’au sommet “Rio + 20” sur le développement durable. L’Espagne est citée en exemple dans cette démarche, avec son soutien au Fond des objectifs du millénaire pour le développement en lien avec le PNUD; et les pays en voie de développement semblent très demandeurs d’un approfondissement de cette démarche, avec par exemple la conversion récente du Sénégal sur le sujet. Plusieurs événements ont joué cette partition de manière concertée, comme ICOMOS International qui a tenu sa 17eme assemblée générale à la fin de 2011 sur cette thématique; de même pour le 40ème anniversaire de la Convention de 1970, sur “patrimoine et développement durable”. Le projet d’une conférence des Nations Unies sur la thématique “Culture et développement”, après avoir été écarté en 2011, semble pouvoir être envisagé à nouveau, et le Secteur Culture de l’organisation sonde actuellement des financements possibles pour son organisation (Corée du Sud, Brésil, Mexique).

Force est de constater que sur ce débat global, que le Secrétariat de l’UNESCO met en récit comme un changement de paradigme, la France n’a pas de position claire. L’exercice des Assises de développement organisé par le ministère délégué au développement n’a pris que peu en compte la culture dans ses éléments de stratégie internationale; le colloque organisé par le ministère français de la Culture avec le gouvernement du Québec en novembre dernier ne semble pas avoir débouché sur une initiative consécutive, alors que le Québec y était favorable. Du côté français, on regrette parfois le manque de concertation interministérielle sur le sujet, et l’on souligne au Secrétariat de l’UNESCO que la France pourrait très utilement tenir son rôle d’“ensemblier” comme elle a pu le faire dans le passé, sur une thématique clivante entre Nord et Sud, à la recherche d’une

troisième voie qui viendrait contrecarrer la tendance croissante à la coupure entre le groupe 1 et le groupe Afrique, que vient potentiellement alimenter cette nouvelle thématique.

Même si l'Union Européenne s'est finalement déclarée favorable à cette dynamique, les scénarios sont encore ouverts pour l'intégration de la Culture dans l'agenda post-2015 du développement, dont le sort se jouera à partir d'octobre à New York. Le Représentant permanent adjoint de la France aux Nations Unies a proposé d'organiser un "groupe d'amis" représentatif des différents groupes électoraux - parmi lesquels figureraient la Chine, l'Indonésie, l'Italie, la Bulgarie, le Sénégal, le Pérou, l'Argentine ou encore le Brésil, qui ont accueilli très favorablement cette proposition: le ministre français des Affaires étrangères pourrait apporter son soutien à cet agenda porté par la Directrice générale de l'UNESCO, à l'Assemblée générale de l'ONU, voire en amont dans ses interventions publiques.

## **B. L'Éducation, un secteur sous-investi par la France**

Plusieurs de nos interlocuteurs ont souligné le caractère stable mais peu visible, depuis le rapport Delors de 1996 (« L'éducation : un trésor est caché dedans »), de notre présence dans les programmes portés par le secteur de l'Éducation de l'UNESCO, dont l'action est souvent jugée à l'aune de son manque de moyens et du terrain perdu par l'Organisation vis-à-vis notamment de l'UNICEF et de la Banque Mondiale, malgré la qualité des rapports sur l'Éducation pour tous et des données qui y sont produites par l'Institut de statistiques de l'UNESCO à Montréal.

Certains déplorent le peu d'intérêt manifesté actuellement par la France au programme « Education First » confié par le Secrétaire Général de l'ONU à Gordon Brown, alors même que la France figure parmi les tout

premiers bailleurs de fonds dans le domaine de l'aide publique au développement en matière d'éducation. Le souhait d'une présence renforcée de la France sur certains grands dossiers du secteur Education, comme la question des curricula nationaux ou la formation des professeurs a été manifesté par plusieurs de nos interlocuteurs au sein du Secrétariat. Des contributions spéciales de la France sont cependant largement saluées par la Directrice Générale, comme le soutien apporté le gouvernement français à l'Education pour perpétuer la mémoire de l'Holocauste, avec la mobilisation d'artistes, de cinéastes et d'historiens français en partenariat avec le Mémorial de la Shoah.

Le fait est qu'au niveau ministériel français, la multiplication des acteurs de la coopération internationale dans le domaine peuvent amener à privilégier, pour des raisons d'efficacité, les liens avec d'autres acteurs, comme l'OCDE notamment, ou encore le WISE (World Innovation Summit for Education, financé par la Fondation pour l'Éducation, les Sciences et le Développement communautaire du Qatar, considéré comme le « Davos de l'Education »). La présence de la France dans les débats sur l'éducation à l'UNESCO est néanmoins assurée par le travail remarquable mené par Suzy Halimi à la tête **du comité Education de la Commission nationale** - qui organisera notamment, en 2014, deux colloques au siège de l'UNESCO, en partenariat avec l'Organisation, sur éducation & inclusion sociale et éducation & développement durable. D'autres pistes sont envisagées pour la suite, notamment sur la **thématique de l'éducation et du numérique**, grâce au dynamisme de la Commission nationale. Une contribution nationale à la réflexion sur cette thématique, qui nous a été signalée par le cabinet du ministre de l'Education comme une piste prioritaire, viendrait s'inscrire tout naturellement dans l'objectif stratégique n°3 du projet de 37 C/4 : « concevoir l'agenda futur de l'éducation ».

Des propositions ont été également formulées concernant **l'Institut international de planification de l'éducation (IPE)**, centre de catégorie 1 de l'UNESCO basé à Paris depuis 1963 et dont l'excellence est reconnue, en profitant de sa localisation française pour envisager des partenariats renforcés sur des filières de formation avec des universités françaises, l'institut français de l'éducation rattaché à l'ENS de Lyon ou encore de l'école supérieure de l'éducation nationale à Poitiers sur la formation des cadres. Ces pistes de synergies pourraient utilement être expertisées. Rappelons que la Commission nationale apporte son concours chaque année pour l'accueil de ses stagiaires dans les différents rectorats français et est à l'origine d'une convention de partenariat entre l'IPE et l'Ecole supérieure de l'Education nationale de Poitiers, signée en 2012.

Concernant l'enseignement supérieur, la France avait accueilli en juillet 2009, à Paris, **la CMES (Conférence mondiale sur l'enseignement supérieur)**, dont le succès avait été salué, grâce notamment à la mobilisation, une fois de plus, de la vice-présidente de la Commission nationale française Suzy Halimi. Le suivi de cette conférence n'a cependant pas été à la hauteur des attentes suscitées, en raison du manque de moyens de l'Organisation d'une part, et d'autre part du recentrement du Secteur sur le programme Education pour tous, au prix d'un effacement momentané de l'Enseignement supérieur des priorités du grand programme 1, domaine qui avait été porté avec brio pendant de nombreuses années par le Professeur (français) Georges Haddad. L'Enseignement supérieur est depuis revenu à l'agenda de l'UNESCO, du moins formellement, avec des objectifs très ambitieux, dans le cadre de la priorité Afrique, visant la qualité et l'équité, l'apprentissage à distance et la mise en œuvre de programmes éducatifs en ligne, mais sur lequel on ne peut que constater, pour l'heure, la faiblesse des moyens. La Commission nationale, avec l'Agence universitaire de la Francophonie et l'UNESCO, organisera en mars 2014 avec le soutien du

Ministère français de l'Enseignement supérieur et de la Recherche un **colloque international sur « l'enseignement supérieur et la recherche : quelles attentes pour les sociétés africaines ? »** qui permettra à la coordination interministérielle et au Délégué permanent de disposer d'éléments supplémentaires pour juger de l'opportunité d'un engagement renforcé dans ce domaine d'action de l'Organisation.

Rappelons enfin que la DGESCO et la Commission nationale organisent chaque année en mars, depuis 2011, les « Journées de l'Innovation pédagogique ». Dans le domaine de l'enseignement supérieur, la France s'appuie sur la force du réseau des chaires UNESCO françaises, ainsi que sur les travaux du comité Education de la Commission nationale sur une réponse française aux systèmes internationaux d'évaluation des universités (tel que le « classement de Shanghai »).

### **C. Les sciences exactes et naturelles, un secteur gratifiant pour l'influence française**

La communauté scientifique française bénéficie au “secteur Science” d'un historique particulièrement valorisé et apprécié de l'Organisation, depuis les années du Professeur Pierre Auger, directeur du Secteur de 1948 à 1959 et à l'origine notamment de la création de l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (le CERN) à Genève - fleuron de la coopération scientifique mondiale créé en pleine Guerre froide et qui vient encore de faire l'actualité avec la découverte du boson de Higgs - jusqu'à la présidence de la Commission nationale par une personnalité scientifique de premier plan, l'astrophysicien Jean Audouze.

Secteur dont on souligne souvent à la fois les ambitions et la modestie des moyens, les Sciences exactes et naturelles à l'UNESCO sont reconnues surtout pour leur capacité à avoir porté des programmes intergouvernementaux autonomes, dont l'ancienneté ne nuit en rien à leur efficacité. Ainsi de la **Commission océanographique intergouvernementale**, domaine dans lequel l'Organisation a su se créer une visibilité scientifique spécifique, avec ses quatre systèmes d'alerte aux tsunamis dont le dernier, celui de l'Atlantique du Nord-Est, de la Méditerranée et des mers adjacentes, mis en place en novembre 2005, a été testé avec succès en 2012, et dont la France est membre; du **Programme hydrologique international**, du **Programme mondial pour l'évaluation des ressources en eau (WWAP)** et de son rapport mondial triennal depuis 2000 sur la mise en valeur des ressources en eau s'appuyant sur des études de cas dont certaines sont réalisées en France, et de l'Institut pour l'éducation relative à l'eau (IHE) de Delft aux Pays-Bas, qui a établi des contacts avec Veolia; du **programme MAB** (l'homme et la biosphère) qui, quarante ans après avoir opéré un changement de paradigme majeur dans la protection de l'environnement en y introduisant le principe de l'implication et de la codécision des communautés locales, reste particulièrement actuel. Sur ce dernier programme, on perçoit au Secrétariat une décline de la participation des chercheurs français, comparativement aux années 1980, dans les projets de réserve de biosphère en Afrique subsaharienne ou encore en Amérique Latine, alors que l'Espagne, l'Italie et surtout l'Allemagne - qui désormais héberge par ailleurs la plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES, à Bonn) - ont su maintenir une forte présence dans le programme. On ne peut donc que saluer la volonté actuelle du ministère français de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie de mieux valoriser les actions du comité du MAB dans les réserves de biosphère françaises, notamment en outre-mer, dans les domaines de la recherche et de

l'éducation au développement durable, et de s'impliquer d'avantage dans le développement de coopérations internationales notamment via le réseau régional EuroMAB (Europe et Amérique du Nord). Sur ce point, le rôle du MAB France présidé par le Professeur Robert Barbault, membre de la Commission nationale et pressenti pour faire partie du Comité international du MAB, est exemplaire.

Dans nos entretiens avec le Secrétariat, la qualité des liens partenariaux avec la France a toujours été soulignée, qu'il s'agisse d'Universcience sur la formation; des Chaires UNESCO dans le domaine du développement durable; des événements organisés avec des think tanks comme récemment en avril, au Siège, avec l'Université de la Terre, sur les liens entre écologie et économie; des liens avec le CNRS et des nouvelles possibilités ouvertes avec l'ANR. **Des marges de progression nous ont été indiquées**, en matière de **détachement de personnels**, dont le Secteur Science est encore plus demandeur que de fonds extrabudgétaires, à l'image du soutien apporté en ce sens au Secrétariat par la Chine et la Corée du Sud; en faveur également d'une **mobilisation plus importante des médias scientifiques français** sur les programmes de l'UNESCO; d'un **soutien au Secteur dans l'intensification de ses connexions avec les grandes industries et entreprises françaises** - au-delà du partenariat exemplaire avec L'Oréal sur la promotion des femmes de science; pour que la France, enfin, puisse jouer à nouveau pleinement son **rôle de relai auprès de l'Afrique francophone**, la dynamique actuelle du Secteur concernant la priorité Afrique portant de fait essentiellement sur l'Afrique anglophone.

Quant à l'hypothèse d'une **association de l'UNESCO à l'organisation du prochain Sommet sur le changement climatique en 2015 en France**, elle est évidemment particulièrement bien accueillie par le Secteur, qui est prêt à mobiliser à cette occasion ses savoir-faire et ses

différents programmes, dont la plateforme intersectorielle sur le changement climatique récemment mise en place et actuellement menacée dans la cadre des réformes en cours.

#### **D. Communication & Information, un secteur au fort potentiel pour la France**

Le Secteur de la Communication et de l'Information, historiquement moins visible que d'autres, dispose d'un potentiel de progression particulièrement important, tant l'actualité des sujets qu'il traite est forte : les questions de l'*open access* pour les publications, celles relatives à la gouvernance de l'Internet, à la liberté d'expression des journalistes, à la numérisation et à la préservation des supports numériques – domaine dans lequel il peut s'appuyer également sur une importante expertise française pour son programme sur les sociétés du savoir, notamment avec la Bibliothèque nationale de France.

L'UNESCO est actuellement l'organisation internationale la plus légitime sur le champ de la liberté d'expression, sur lequel elle s'est particulièrement bien positionnée ces dernières années, en s'avérant être une plateforme efficace, par exemple, dans le contexte des révolutions arabes. Le **Programme international pour le développement de la communication (PIDC)** a connu une nette amélioration dans sa gestion par le Secrétariat, dont les fonds sont néanmoins abondés sur la base de contributions volontaires - et que la France n'abonde plus depuis 2009.

Le Secrétariat salue **l'appui de Canal France International (CFI) à la mise en place de législations sur les médias pour les pays en transition**, qui a donné des fonds pour le lancement de ce travail au

Myanmar. Devenue opérateur d'aide au développement, CFI s'est positionné dans le contexte concurrentiel de la coopération dans le champ des médias en signant un conventionnement avec l'UNESCO jusqu'à la fin de 2013 – et qui concerne également la Côte d'Ivoire, la Libye, la Palestine ou encore le Libéria. CFI entend poursuivre ce partenariat, qui est une très bonne illustration du parti qui peut être tiré, pour les intérêts français, d'une implication dans les programmes de l'Organisation : CFI est ainsi en mesure de compléter le volet régulation dans des pays où il est déjà présent, et peut également envisager de prendre pied dans des pays où il est encore absent et où l'UNESCO, elle, est représentée.

\*

\* \*

Le **Secteur des Sciences humaines et sociales** fera l'objet d'un développement spécifique dans le chapitre consacré aux opportunités programmatiques (3.2.)

Au terme de ce premier balayage des grands programmes, deux remarques générales s'imposent :

- La taille inégale des développements qui sont consacrés aux activités des Secteurs reflète indirectement le degré d'implication variable de la France dans les activités programmatiques de l'Unesco ;
- Ces premières analyses mettent également en relief les décalages entre des priorités de fait qui sont celles de la France et celles des Etats membres telles qu'elles ont été objectivées dans la

classification des priorités établie par le groupe de travail spécial du  
Conseil Exécutif.

### **3.2. Quatre opportunités programmatiques à saisir**

Ce premier balayage nécessairement incomplet des programmes de l'Organisation révèle l'absence actuelle d'une stratégie d'ensemble de la part de la France - même si son implication forte sur certains dossiers indiquent des lignes de force en termes de priorité et même si ses contributions sont largement saluées -, et ces premiers constats plaident pour la mise en place d'une plateforme nationale d'évaluation des programmes de l'UNESCO. Pour autant, quatre thématiques nous semblent pouvoir faire l'objet d'une mobilisation à court terme, au niveau de la coordination interministérielle et de la Délégation permanente :

- La saisie de l'UNESCO comme tribune pour aborder au niveau global l'impact du numérique sur la diversité culturelle, afin d'enrayer le risque d'une « perte de vitesse » de la Convention de 2005 ;
- L'éventuelle opportunité, pour la France, de s'impliquer dans la mise en place du Centre international sur les transformations sociales ;
- Une clarification de la position de la France dans la lutte contre le trafic illicite et face aux revendications de biens culturels ;
- Une initiative pour la promotion du multilinguisme dans les curriculae d'enseignement.

## **A. Proposer à l'Unesco une conférence internationale sur l'impact du numérique sur la diversité culturelle et le financement de la création**

Particulièrement actuelle pour la France dans le contexte de la négociation de l'accord de libre échange de l'Union Européenne avec les Etats-Unis, la Convention de 2005 sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles aura été le dernier dossier majeur de mobilisation de notre pays au sein de l'UNESCO. Etienne Gilson, en 1945, était à l'origine de la formule sur « la féconde diversité des cultures » dans l'Acte constitutif de l'organisation. Plus d'une cinquantaine d'années plus tard, dans le contexte d'un positionnement français ferme sur « l'exception culturelle » au moment de la création de l'OMC, du rapport de Javier Perez de Cuellar sur « Notre diversité créatrice » paru en 1996 et des tensions liées au sommet de Seattle sur l'intégration des industries culturelles dans le périmètre des négociations commerciales, une dynamique se met en place avec notamment le Canada, aboutissant à la Déclaration de 2001 puis à une Convention dont la négociation est souvent considérée comme un modèle du genre, avec notamment la mobilisation de la Commission européenne – qui sera partie à la Convention - pour contrecarrer les divergences entre Etats membres de l'Union, du groupe francophone et de l'ensemble des groupes régionaux pour faire monter à bord les pays en voie de développement, via l'engagement de l'Afrique du Sud et la mise en place d'un Fonds. En est issu un outil normatif affirmant notamment le principe d'une prise en considération de biens culturels comme des marchandises « pas comme les autres », et le droit des Etats à se doter de politiques culturelles, avec 2 votes contre (Etats-Unis et Israël) et 4 abstentions, puis un processus de ratification très satisfaisant pour une Convention assez

jeune – actuellement plus de 130 Etats parties, les dernières ratifications en date étant celles du Maroc et bientôt celle de la Côte d’Ivoire.

Pour autant, **le texte de 2005 reste soumis à des interprétations multiples**. Pour reprendre la célèbre formule de François Mitterrand, « Quand la France rencontre une grande idée, elles font ensemble le tour du monde » : reste à savoir si tout le monde avait la même idée, entre ceux qui y voyaient un cheval de Troie pour défendre la diversité de l’offre culturelle face aux logiques de l’OMC et ceux qui y voient une défense de la diversité communautaire et un instrument de mobilisation pour le dialogue interculturel (comme pour le G77). La mise en œuvre de la Convention pour ce qui concerne la diversité de l’offre culturelle, souvent adossée à la lente mise en place d’une jurisprudence, ne fait pas partie des grandes priorités affichées du Secrétariat, même si la notion de « diversité des expressions culturelles » peut s’avérer très utile pour la Directrice générale quand il s’agit de débloquer des crispations sur des dossiers abordés sous le seul angle de la liberté d’expression. N’ayant pas de caractère juridiquement contraignant, la crédibilité de la Convention repose surtout sur son taux de ratification et la promotion de ses principes dans le cadre des négociations commerciales : or sur ce point, le comité intergouvernemental n’a pas encore abordé la question des directives opérationnelles à envisager pour promouvoir la Convention dans d’autres enceintes internationales, et notamment l’OMC. Cet agenda, qui est celui de la France, n’est pas poussé par l’Autriche et la Grande-Bretagne qui ont succédé à la France et au Canada pour y représenter le groupe 1 au comité, pour lequel les candidatures motivées sont bien moins nombreuses que pour d’autres instances (Conventions de 1970 et de 1972, COI). La faiblesse du volet de la Convention concernant la coopération, le Fonds international pour la diversité culturelle (FIDC), est souvent soulignée, tant

par ses montants soumis au principe de la contribution volontaire (la France y contribue) que par les effets de dispersion sur de petits projets. Nombreux, par ailleurs, sont ceux qui pointent une certaine obsolescence d'un texte qui aura été rédigé et négocié avant l'apparition des acteurs globaux de la distribution de biens culturels en ligne. FIDC oblige, les questions d'économie créative sont pour l'essentiel abordées sous un angle « développementiste » (prenant par exemple en compte le potentiel économique et social de la promotion de l'artisanat) et les questions d'économie de l'immatériel comme reléguées à d'autres enceintes.

Pour l'heure, **l'impact du numérique sur la diversité culturelle** n'est abordé au sein de l'UNESCO que sous l'angle de l'accessibilité aux contenus (via notamment le programme Mémoire du Monde, géré par le Secteur Communication & Information) ; pour diverses raisons liées à l'historique des deux secteurs directement concernés, le thème se situe dans un angle mort entre le Secteur Culture, polarisé sur ses priorités patrimoniales, et le Secteur Communication & Information. Il soulève pourtant des questions majeures tant sur la protection de la diversité de l'offre (effets de longue traîne, développement des marchés de niche ou au contraire standardisation) dans toutes les industries culturelles (particulièrement le livre, la musique enregistrée, l'audiovisuel et le cinéma), et sur les modalités de financement de la création, bouleversées par les mutations affectant la chaîne de valeur et les dispositifs de soutiens publics. Si la France, à travers la ministre de la Culture et la Coalition française pour la diversité culturelle, a été particulièrement active dans les derniers mois pour se mobiliser au niveau communautaire à l'occasion de la définition du mandat du commissaire au Commerce extérieur pour la négociation de l'accord de libre-échange avec les Etats-Unis (Festival de Cannes, Parlement européen), l'UNESCO n'a pas encore été mobilisée pour

une réflexion politique sur les conséquences de cette mutation, qui concerne à terme l'ensemble des politiques culturelles et pas seulement celle des Etats de l'OCDE - alors même qu'elle est pleinement légitime à le faire, au titre également de sa compétence sur les questions de diversité culturelle dans le suivi du Sommet mondial sur la société de l'information.

Plusieurs facteurs semblent favorables pour une remobilisation des Etats parties de la Convention de 2005 sur cette question. Le Canada y est très favorable et a proposé que le comité intergouvernemental de la Convention se saisisse de la question, en envisageant également une manifestation sur la question, et en mobilisant le groupe francophone. La France a enrichi de manière très substantielle sa réflexion nationale sur le sujet via les rapports Colin & Collin et la mission de Pierre Lescure sur l'acte 2 de l'exception culturelle. La CNFU a mis en place de manière très opportune un groupe de travail au sein du Comité Culture sur la question, piloté par Divina Frau-Meigs, avec des recommandations opérationnelles. Le terrain est donc préparé pour qu'en lien avec l'initiative canadienne et la fédération des Coalitions nationales pour la diversité culturelle, **une Conférence internationale à l'occasion des 10 ans de la Convention de 2005** (et des 70 ans de l'organisation) **puisse être envisagée au siège de l'UNESCO**, sur proposition des ministres français concernés et de leurs homologues partenaires, dont la préparation pourrait être déclinée en colloques régionaux s'appuyant sur les bureaux hors siège, avec la participation de la société civile et du secteur privé et les mobilisations existantes – le bureau de Dakar travaillant d'ores et déjà sur l'avenir de la Convention, la Corée du Sud étant particulièrement mobilisée sur les questions de valorisation des actifs immatériels et de droits d'auteur, le conseil des droits de l'homme d'Amérique Latine, très actif sur les questions de diversité culturelle, et bien sûr l'Union européenne en tant que

partie à la Convention. Des études préalables spécifiques, en concertation entre les Etats partenaires pour cet événement (le Canada œuvre déjà en ce sens), pourraient être envisagées pour produire des documents de référence en amont de la Conférence, dans le cadre d'une réflexion commune avec l'OCDE sur les transferts de valeur et ses impacts sur le financement de la création. Une telle initiative présenterait par ailleurs l'avantage potentiel, pour la France, de quitter le terrain de la seule confrontation entre Paris et Bruxelles à propos de l'accord de libre-échange avec les Etats-Unis, potentiellement contre-productif, à terme, en termes d'image et de persuasion au niveau communautaire même. Cette Conférence, à concevoir avec la Fédération des Coalitions pour la diversité culturelle, les sociétés d'auteur, des créateurs emblématiques et surtout les acteurs globaux du net suivant des modalités à déterminer, pourrait viser à terme une feuille de route actualisée pour la mise en œuvre de la Convention de 2005. Une telle initiative permettrait également de renforcer l'image d'une organisation capable d'être en phase avec son époque, et de donner corps à son objectif stratégique n°8 (37 C/4 : « favoriser la créativité et la diversité des expressions culturelles »), qui risquerait sinon de rester lettre morte en passant à côté d'une des transformations majeures de nos paysages culturels.

## **B. S’impliquer dans la mise en place du Centre international sur les transformations sociales**

Récemment, la Directrice générale de l’UNESCO a souhaité promouvoir la création d’un Centre international sur les transformations sociales et le dialogue interculturel, au sein du Secteur SHS (grand programme III), intégrant le programme MOST (Gestion des transformations sociales), le programme intersectoriel sur la culture de la paix et de la non-violence (qui intègre la dimension dialogue interculturel) et la prospective, située aujourd’hui au Secteur BSP (Bureau du Planning Stratégique). Irina Bokova souhaite en faire une priorité de son second mandat, et l’Ambassadeur Daniel Rondeau lui avait confirmé le soutien de la France.

Au-delà d’un soutien formel, rien n’inciterait a priori la France à venir jouer sur un terrain parfois considéré comme “miné”: le secteur des Sciences Humaines et Sociales. En dehors de ses travaux portés par le programme consacré à l’immigration, son expertise reconnue s’avère particulièrement faible; on condamne souvent l’obsolescence de ses référentiels théoriques et son manque de compétence technique, l’absence de distinction claire entre politique et recherche et donc la forte ingérence des Etats membres, les décisions concernant ses programmes n’impliquant pas de comités scientifiques. À cela s’ajoute, en ce qui concerne le programme MOST, une feuille de route peu claire dès ses origines, ne précisant pas si ce programme avait pour vocation ou non d’être un pôle de production de connaissances ou s’il devait fonctionner en réseau sans vouloir se substituer aux pôles universitaires et de recherche. Fortement investi par les Etats du groupe latino-américain GRULAC), avec un comité intergouvernemental présidée par une Argentine (et le secteur SHS dirigé

par une ADG mexicaine), le programme MOST est parfois stigmatisé comme une boîte vide dans un secteur sans moyens – un “machin somnambule”, pour paraphraser Jacques Attali qui évoquait de ce que pourrait devenir l’UNESCO dans son ensemble d’ici à 60 ans (in « Quel UNESCO pour l’avenir ? », 2006).

Le projet de Centre, quant à lui, est marqué par le contexte dans lequel il a émergé – notamment l’hypothèse d’une suppression du secteur SHS et la crispation qui s’en est suivi avec les Etats membres du GRULAC; et le Centre est essentiellement le fruit d’un regroupement administratif de différents programmes, pour lequel il n’existe pas encore de projet scientifique clairement établi. Même si une note conceptuelle a finalement émergé après coup (191 EX/INF.15, 11 avril 2013) dont nombre d’Etats membres ont souligné l’imprécision en termes de contenu et de structure, la plupart des documents mentionnant le centre (comme le C/4) donnent au centre une ambition à la fois floue et large en décalage avec les moyens du Secteur dans lequel il sera situé. Ainsi de l’objectif n°6 du projet de C/4 (« soutenir le développement social inclusif et promouvoir le dialogue interculturel et le rapprochement des cultures »): « L’UNESCO a un rôle unique à jouer en soutenant les sociétés en transformation et en transition à une époque de mondialisation (...) Le centre utilisera au maximum les outils et réseaux existants de l’UNESCO pour promouvoir des sociétés plus justes et plus inclusives, et favorisera les relations avec la société civile, les villes, les gouvernements locaux et les partenaires privés. » Quant à l’articulation entre “transformations sociales” et “dialogue interculturel”, elle reste pour l’instant en jachère, au détriment de la pertinence scientifique du projet. Ces éléments de contexte, et notamment les tensions qui se sont manifestées entre le GRULAC et la Direction Générale, plaiderait à première vue pour un statu quo de la position de la France: celui d’un soutien de principe à un projet porté par la Directrice Générale et qui figure parmi les premières

priorités stratégiques maintenues par les Etats membres dans le contexte actuel de restriction budgétaire - mais sans investir au-delà dans l'avenir d'un secteur qui constitue une sorte d'"angle mort" de notre action à l'UNESCO.

Pour autant, la proposition du Centre par la Directrice Générale pourrait constituer une occasion privilégiée pour la France de manifester son intérêt pour un renforcement et un renouvellement des SHS au sein de l'Organisation, en s'affichant au nombre des pays exigeant que ce Centre soit innovant dans ses contenus et efficace dans sa gestion, en marquant une rupture face à des pratiques qui ont dominé depuis une quinzaine d'années. La Commission nationale britannique a d'ailleurs manifesté son intérêt pour le secteur SHS dont elle a proposé un diagnostic ("What Could Be the Contribution of the UNESCO Social and Human Sciences Sector", Sylvia Walby, University of Lancaster, février 2013): après avoir rappelé le rôle majeur que le Secteur a pu jouer dans l'émergence des associations internationales de sciences sociales comme l'ISA (International Sociological Association) et l'ISSC (le Conseil international des sciences sociales, qui produit l'excellent rapport mondial sur les sciences sociales, le dernier datant de 2010, co-publié par l'UNESCO), la Commission nationale britannique souligne le repositionnement du Secteur, ces dernières années, vers les échelons locaux et nationaux, la coordination internationale étant laissée à l'ISSC, avant de proposer que l'Organisation reprenne pied dans la mise en place d'agendas scientifiques globaux, sur le modèle de ce qui a pu être fait dans le domaine de la recherche mondiale sur le changement climatique, afin d'établir des standards mondiaux et consolider ses programmes de renforcement des capacités.

Le vieil agenda de la coopération intellectuelle, que la France avait défendu depuis l'entre-deux-guerres avec l'IICI, n'est que faiblement incarné, à l'heure actuelle, par l'Organisation, minée par un souci général d'image en termes d'affaiblissement de ses compétences internes. La relance d'un projet de grande ampleur dans le domaine des sciences humaines et sociales représente une occasion potentiellement crédible pour renouer avec cette dimension de l'UNESCO – à condition que le projet de Centre puisse être adossé à une démarche scientifique consolidée. La convergence des méthodologies en sciences sociales, l'internationalisation de domaines disciplinaires de moins en moins ancrés dans des traditions spécifiquement nationales, l'apparition de thématiques globales sur des objets transitionnels (inclusion sociale, économie des inégalités, analyses du développement axées sur les *capabilities* dans la lignée d'Amartya Sen ou sur les procédures de test avec Esther Duflo, par exemple) constituent un contexte favorable et partiellement "désidéologisé" pour la consolidation d'agendas scientifiques globaux, auxquels l'UNESCO pourrait apporter une contribution majeure, avec une légitimité renouvelée – notamment sur le renforcement des recherches en matière d'indicateurs globaux et d'outillage statistique, sur le modèle de ce qui a été fait à l'Institut de Statistiques de l'UNESCO sur l'éducation.

Cette orientation scientifique n'est pas incompatible avec une redynamisation d'un type de production plus classique et généraliste généralement rassemblé sous l'appellation du "débat d'idées". L'idée d'intégrer dans le Centre la thématique du dialogue interculturel en offre l'occasion: après avoir perdu du terrain sur ses prérogatives théoriques dans le domaine, au profit d'initiatives comme l'Alliance des Civilisations qui aura largement échappé à l'Organisation, ou de la constitution de pôles de réflexion structurellement au point mort comme le volet culturel de l'Union pour la Méditerranée, le dialogue interculturel est pour l'heure miné, au sein

de l'Organisation, par une surpolitisation des thématiques qu'il englobe – le groupe des pays non-alignés, Etats bolivariens et Iran en tête, ayant par exemple organisé dans la foulée du dernier Conseil exécutif une réunion sur le dialogue interculturel au XXIème siècle dont les principes n'étaient guère en phase avec les valeurs fondamentales de l'Organisation. Donner plus de poids institutionnel à cette notion floue peut être l'occasion de mieux baliser des débats laissés relativement de côté par l'Organisation, et du coup trop largement soumis aux instrumentalisation les plus diverses.

L'intégration de la prospective dans le projet de Centre constitue une chance pour un domaine de production – l'attention aux "signaux faibles", la mise en scénario - qui s'est professionnalisé ces dernières années. Si l'une des fonctions revendiquées de l'UNESCO est bien de "marcher au devant du réel", pour reprendre la belle expression de Souleymane Bachir Diagne (in "Quelle UNESCO pour l'avenir?", Unesco, 2006), nombreux sont ceux qui rappellent que l'organisation de l'ONU sensée penser les enjeux de demain à encore bien souvent tendance à fonctionner comme hier. Le rapport de l'auditeur externe (la Cour des Comptes) de 2008 sur la division de la prospective a entraîné un *aggiornamento* de cette activité de l'Organisation qui commence à porter ses fruits avec les *Future Forums*, et l'intérêt des Etats africains, notamment le Sénégal, dans le renforcement de leurs capacités dans ce domaine qui a fait l'objet de la réunion de Bellagio financée par la Fondation Rockefeller, portée par le Canadien Riel Miller. Cette dynamique pourrait être renforcée avec le retour de la prospective, actuellement située au Secteur BSP, au sein du secteur SHS, dans un Centre autonome qui lui donnerait un surcroît de visibilité – ce qui permettrait de donner corps à une revendication récurrente et largement incantatoire de l'Organisation se considérant comme "l'avant-garde de la pensée de l'anticipation".

En profitant du fait que la discussion sur ce projet phare de la Directrice générale est encore ouverte, la France pourrait, dans la lignée du soutien annoncé par l'Ambassadeur Daniel Rondeau:

- Se porter candidate lors du prochain renouvellement du Comité intergouvernemental du programme MOST, et participer activement à l'effort nécessaire de clarification des missions du futur centre, dont l'intitulé lui-même fait problème;
- Plaider, aux côtés d'autres Etats membres sur une ligne similaire, pour une distinction claire entre comités scientifiques et comités intergouvernementaux liés aux programmes regroupés dans le Centre, et pour une consolidation de "l'autonomie fonctionnelle" du Centre afin d'éviter des phénomènes d'enlisement dont ont pu faire les frais d'autres initiatives auparavant (comme le Centre international des Sciences de l'Homme de Byblos), avec en ligne de mire une structure opérationnelle à la façon du Centre du Patrimoine mondial, avec des objectifs réalistes compte tenu des contraintes budgétaires et évaluables, incluant systématiquement son action sur les bureaux hors-siège;
- Mobiliser les institutions françaises les plus porteuses d'une dynamique d'internationalisation en SHS (le réseau des Instituts d'Etudes avancées, le Collège de France, l'EHESS avec son lien toujours privilégié avec l'Amérique Latine) afin d'apporter une expertise "à domicile" au Centre et au nécessaire renouvellement des concepts cadres liés à la notion de "transformation sociale". Ce pourrait être l'occasion de mieux mettre en valeur, au-delà de nos agendas bilatéraux, les liens que ces institutions françaises peuvent entretenir avec d'autres partenaires régionaux (comme le Conseil

pour le développement et la recherche en sciences sociales (CODESRIA) de Dakar), et de renforcer le réseau des chaires UNESCO et le réseau UNITWIN au-delà des seuls effets de labélisation;

- Rouvrir la discussion sur l'intégration, dans le projet du Centre, du programme de l'Organisation sur les sociétés du savoir, pour l'heure sous la responsabilité du Secteur Communication & Information et envisagé essentiellement sous l'angle de l'accès à l'information;
- Soutenir une initiative conjointe entre l'UNESCO et l'Union européenne, en lien avec BSP, afin de profiter des éventuelles opportunités de financement de projets de recherche qui pourraient s'ouvrir à l'occasion de la mise en place du prochain agenda européen de la recherche (FP8, 2014-2021), dont l'une des 6 priorités thématiques retenues concerne les "sociétés inclusives, innovantes et sûres";
- Mettre à profit, pour ce qui concerne la production de l'UNESCO en matière de prospective, la dynamique ouverte en France notamment avec la création du Commissariat général à la stratégie et à la prospective (prenant la suite du Conseil d'Analyse Stratégique) et son réseau interministériel de veille prospective, en lien également avec les travaux du Conseil économique, social et environnemental;
- Saisir l'occasion de l'accueil par la France du prochain Sommet mondial sur le climat en 2015 pour proposer à l'UNESCO un exercice prospectif conjoint portant les engagements renouvelés lors du Sommet "Rio + 20" d'une meilleure prise en compte du volet social et culturel du développement durable.

### **C. Clarifier la position de la France sur la lutte contre le trafic illicite, face à la montée des revendications de biens culturels.**

Après avoir occupé surtout la scène intra-européenne (du temps de Melina Mercouri), la question des revendications de biens culturels fait depuis quelques années l'objet d'une mobilisation structurée de certains Etats du G77 et du groupe électoral latino-américain, via l'UNESCO et plus récemment l'ONUDC (Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime).

En juin 2012, lors de la réunion des Etats parties à la Convention de 1970 sur l'importation, l'exportation et les transferts de propriété illicites des biens culturels – la deuxième seulement depuis sa signature -, a été instauré le principe de la création d'un comité subsidiaire (soutenue notamment par le Mexique, le Pérou, le Guatemala, l'Equateur, la Turquie, l'Italie et la Grèce) chargé, suivant des modalités encore non clarifiées, de redynamiser la mise en œuvre de la Convention<sup>6</sup>. La première réunion de ce comité subsidiaire s'est tenue les 2 et 3 juillet derniers, après une réunion extraordinaire des Etats parties ayant permis l'élection de ses 18 membres. Parallèlement, l'idée semble émerger d'un projet de protocole additionnel à la Convention de Palerme sur la criminalité transnationale organisée, qui renforcerait les prérogatives de l'ONUDC sur un type de trafic qui occupe en volume la troisième place mondiale après le trafic de drogues et le trafic d'armes, en lui donnant potentiellement une dimension pénale. Sur le plan médiatique, les Etats latino-américains se sont fortement mobilisés à

---

<sup>6</sup> Cette instance vient s'ajouter au comité intergouvernemental pour la promotion du retour de biens culturels à leur pays d'origine ou de leur restitution en cas d'appropriation illégale, qui concerne pour l'essentiel les dossiers concernant des Etats n'étant pas partie à la Convention et des revendications antérieures à la Convention, avec un exercice plus cadré.

l'occasion de la vente de la collection Barbier-Mueller organisée à Paris par Sotheby's, ou encore la Turquie sur les carreaux du mausolée de Selim II (conservés au Louvre) ou sur les panneaux du mausolée de Piyale Pacha exposés au Département des Arts Islamiques du Louvre – pour ne citer que des exemples récents et particulièrement visibles d'une multiplication de ces revendications, pour lesquelles l'Égypte aura été également protagoniste de 2005 à 2011 avant la révolution. Ces tensions s'insèrent par ailleurs dans une histoire plus longue, dans laquelle il faut prendre en compte la ratification tardive par la France (en 1997) de la Convention de 1970, et surtout la montée des puissances émergentes, au sein desquelles les questions de revendications des biens culturels sont devenues des enjeux identitaires.

Les craintes suscitées par ces mobilisations sont à relativiser au regard de leur usage politique le plus souvent interne, avec une forte dimension médiatique et des demandes bien souvent rendues publiques par voie de presse. Elles appellent néanmoins à une vigilance plus structurée, à une coordination interministérielle renforcée, et de manière générale, à un positionnement plus clair de la France – au moins pour deux raisons.

- Tout d'abord parce que l'on peut anticiper une augmentation à l'avenir de ces revendications, parallèle à une intensification possible du trafic illicite de biens culturels, liées au nombre actuel de zones de conflits armés qui en sont généralement générateurs ;
- D'autre part, parce qu'il existe un risque non nul de passage en force sur la non-rétroactivité de la Convention de 1970, au vu des confusions juridiques entre le trafic illicite contemporain de biens culturels et les revendications patrimoniales relatives à des situations anciennes, ou encore au vu de la volonté manifeste, par exemple,

lors de la première réunion du comité subsidiaire en juillet 2013, d'instituer des réunions à huis clos excluant les observateurs – parmi lesquels la France et les Etats-Unis, qui ont obtenu que cette proposition ne soit pas prise en compte.

Face à ces dossiers complexes dans leurs dimensions technique, juridique et politique, la France se voit amenée à réagir souvent au cas par cas, en établissant parfois dans l'urgence des éléments de langage communs entre plusieurs ministères compétents (Affaires étrangères, Culture, Justice, Intérieur, Economie & Finances (direction générale des douanes)) mobilisés de manière variable sur des cas à chaque fois très spécifiques et de natures très différentes (restes humains, pillages sur fouilles archéologiques, ventes aux enchères, situations de conflits armés...). Ces difficultés de coordination font parfois apparaître des divergences de vue entre ministères voire au sein même des ministères concernés; entre réseaux formels ou informels d'opérateurs et d'experts (grands musées, ICOM), ministère des Affaires étrangères et UNESCO ; entre nos ministères et le Secrétariat de l'UNESCO vis-à-vis des Etats demandeurs. Ces facteurs contribuent à mettre l'Etat, sinon en retrait, du moins en position strictement défensive sur le principe de non-rétroactivité de la Convention de 1970 - ce qui pourrait être interprété par les Etats demandeurs comme une position de faiblesse. Et compte tenu de la forte médiatisation de certaines revendications, il est loin d'être sûr que les à-coups à répétition de ce qui apparaît comme une opposition, souvent sous les projecteurs, entre le droit (du plus fort) et la morale (postcoloniale) nous soient à terme favorables.

Le strict respect des cadres juridiques existants, allié systématiquement à une valorisation accrue de notre coopération technique,

peut s'avérer un pari gagnant à moyen et à long terme à condition qu'il fasse l'objet d'une position claire et constante de la part de la France, portée par le ministère des Affaires étrangères avec l'appui des directions techniques de nos ministères, comme une exigence politique et non comme le seul reflet du point de vue des experts. La défense des principes fondamentaux de notre politique patrimoniale - insaisissabilité, inaliénabilité et imprescriptibilité des biens des collections publiques, adossés à un dispositif complet notamment en termes d'inventaires -, est en elle-même une posture diplomatique exigeante, à laquelle on ne saurait opposer une lecture « politique » ouvrant des exceptions bilatérales pour des restitutions hors cadre qui s'avéreraient contre-productives. Le maintien de cette exigence est une condition essentielle de la crédibilité diplomatique d'une position plus lisible, dont la France doit se faire l'écho au niveau multilatéral. Pour ce faire, le Délégué permanent de la France à l'UNESCO doit être en mesure de porter cette position de manière visible, qui impliquerait :

- Une exemplarité revendiquée dans la mise en application par la France de la Convention de 1970. Si la France est formellement en conformité, certaines mesures d'application spécifiques sont encore à déterminer, comme la possibilité de donner le pouvoir aux douanes de contrôler les biens culturels à l'import et pas seulement à l'exportation. L'intégration de cette disposition dans le projet de loi en préparation sur le patrimoine, sur la proposition du service des musées de France, a été prévue et doit faire l'objet d'une rédaction concertée avec les douanes ;
- La consolidation - indispensable - d'une coalition d'intérêts entre Etats membres soucieux de défendre la non-rétroactivité de la Convention de 1970 et l'amélioration de son application, évitant ainsi d'évoluer vers une éventuelle révision, susceptible de porter sur son champ d'application ou sur son caractère considéré comme

insuffisamment contraignant par certains Etats. Une concertation informelle avait eu lieu lors du 40<sup>ème</sup> anniversaire de la Convention, qui n'aura néanmoins pas réussi à prévenir le clivage de 2012 entre les Etats parties - dont la radicalité était par ailleurs difficilement anticipable. Une telle coalition pourrait prendre la forme d'un groupe de contact formalisé, avec un dispositif de réunion fixé en amont afin de renforcer la cohérence et la motivation des Etats qui partagent cette position (citons entre autres le Canada, les Etats-Unis, l'Allemagne, l'Islande et les Etats nordiques, le Benelux, la Grande-Bretagne, l'Irlande ou encore le Cambodge), et d'inciter les Etats « tièdes » à nous rejoindre ;

- Le renforcement de la cellule interministérielle de veille sur la circulation des biens culturels, créée en 2010, avec le MAE, la DGDDI (direction générale des douanes, ministère de l'Economie et des Finances) l'OCBC (office central de lutte contre le trafic illicite de biens culturels du ministère de l'Intérieur) et les services patrimoniaux du ministère de la Culture, qui pourrait faire l'objet d'une réunion interministérielle annuelle à Matignon, afin de conforter sa valeur ajoutée dans le passage d'information entre les services concernés.
- La candidature de la France, en 2015, au comité subsidiaire de la Convention de 1970 - dont l'opportunité doit être évaluée rapidement et nécessiterait une campagne efficace en lien avec la mise en place de la coalition. Par défaut de coordination, nous n'avons pas su faire représenter notre position, le Canada n'ayant pas réussi à se faire élire, et le statut d'observateur fait l'objet de remises en questions ;
- Par une médiatisation plus forte, à l'UNESCO, de l'action de la France contre le trafic illicite, à travers les visites officielles des

membres du gouvernement et du chef de l'Etat, ou les communications du Délégué permanent. Cet effort de communication, au niveau multilatéral, pourrait citer les restitutions exemplaires (par exemple les fragments de peintures provenant de la tombe de Tetiky en Egypte, rendus en 2009) ; les groupes de travail de l'OCBC avec Interpol sur les zones de conflit armé, qui avaient montré leur efficacité en Irak ; les conférences régionales qui ont été organisées à l'initiative de la France dans les deux grandes zones de trafic du moment (Moyen-Orient (Beyrouth en juin 2012) et Balkans (Sarajevo, avril 2013), en vue d'établir avec l'ICOM des listes rouges d'objets volés, avec l'ICOM) et dont on pourrait imaginer à l'avenir qu'elles pourraient être organisées dans le cadre d'un partenariat renforcé avec le Secrétariat de l'UNESCO et ses bureaux hors-siège ; la bonne coordination au plan national des services opérationnels les plus directement concernés (Douane, OCBC, Culture) et les nombreuses actions de sensibilisation et de formation qu'ils mènent, seuls ou associés, en France et pour divers partenaires étrangers ; enfin et surtout, nos actions de coopération technique et de formation (inventaire, police, douane, contacts informels avec les acteurs du marché de l'art ou formels via l'Observatoire du marché de l'art et du mouvement des biens culturels<sup>7</sup>), à l'instar de la coopération scientifique entre le Louvre et le musée Sabanci à Istanbul, ou dans un tout autre domaine, du séminaire de Rabat organisé par la France et l'Allemagne à destination des experts

---

<sup>7</sup> L'Observatoire du marché de l'art et du mouvement des biens culturels est une instance créée par le ministère de la Culture et de la Communication en 1990. Son secrétariat général est assuré par le Service des Musées de France, qui continue à réunir autour de dix séances thématiques annuelles les représentants des principales organisations du marché de l'art français et des représentants des services de l'Etat concernés par le secteur des biens culturels (Culture, Police et Gendarmerie, Douanes, Justice). Une des missions de l'Observatoire porte sur la lutte contre le trafic illicite de biens culturels, pour laquelle il doit favoriser la coopération.

africains pour renforcer leurs inventaires, fragilité majeure face aux risques de trafic illicite, et favoriser la connaissance des outils de lutte éprouvés contre ce fléau. Si l'efficacité de ces dynamiques se joue essentiellement à un niveau bilatéral, nous avons probablement tout à gagner à considérer que l'UNESCO, en tant qu'enceinte multilatérale, peut en être une chambre d'écho efficace ;

- Présenter à l'occasion d'un Conseil européen de la Culture une initiative concernant les fouilles archéologiques, pour lesquelles il existe des marges de progression dans la réglementation communautaire, afin d'imaginer des mécanismes nouveaux dans le champ de la coopération, sur les contrôles aux frontières et sur les fouilles elles-mêmes. L'Amérique Latine étant particulièrement mobilisée sur cette question, une initiative de ce type contribuerait à un désamorçage des tensions, afin également de prévenir une éventuelle extension de la Convention de 1970 à ce type de biens, ce qui la rendrait de fait rétroactive - en raison de la difficulté pour dater les pillages ;
- Evaluer à nouveau l'opportunité d'une ratification de la Convention Unidroit, signée par la France mais jusque-là non ratifiée, en raison notamment de l'hostilité des acteurs du marché de l'art (eux-mêmes actuellement sous le feu du projet d'augmentation de la TVA à l'importation et d'autres alourdissements fiscaux, au risque de voir ces acteurs s'opposer à tout dispositif contribuant à créer des distorsions de concurrence qui leur seraient défavorables). Le Secrétariat de l'UNESCO souligne la complémentarité entre Convention de 1970 et Convention Unidroit. Cette dernière, néanmoins, ayant été peu ratifiée par les pays dit « de marché », il serait utile de mesurer au préalable la volonté d'autres Etats proches d'aller dans ce sens (en priorité la Grande-Bretagne) ;

- Renforcer activement la sensibilisation de nos Ambassadeurs au dossier de la lutte contre le trafic illicite et des revendications de biens culturels. Une circulaire (sous la forme d'un télégramme diplomatique) avait été préparée en ce sens en lien avec le ministère de la Culture en 2011 ; dans la même logique, ce sujet pourrait être abordé lors d'une séance spéciale lors de la Conférence des Ambassadeurs, organisée avec les partenaires de la cellule de veille ;
- Envisager une initiative, au sein de l'UNESCO, pour relancer de manière positive et non défensive la notion de musée universel<sup>8</sup> et la légitimité de l'Organisation comme plateforme de dialogue intermuséal susceptible de générer du consensus, dans le cadre d'un conseil de haut niveau des musées sous l'égide de la Directrice générale – ce qui impliquerait un rééquilibrage des tâches entre l'UNESCO et l'ICOM. L'ouverture prévue du Louvre Abou Dabi pourrait constituer un contexte favorable à cette proposition. Une telle initiative devrait pouvoir s'adosser très utilement à la proposition faite par le Brésil d'un instrument normatif portant sur la protection et la promotion des musées et des collections : cela permettrait en effet à la France de mieux mettre en avant son expertise muséale et de nous positionner de manière nettement plus positive, en évitant de n'être visibles que de manière conservatrice sur la seule question du trafic illicite et des restitutions.

---

<sup>8</sup> Dont la dernière occurrence importante aura été la déclaration de décembre 2002 sur l'importance et la valeur des musées universels signée par 20 musées dont le Louvre.

#### **D. Promouvoir la diversité linguistique par une recommandation sur l'enseignement des langues étrangères**

À l'heure d'une internationalisation renforcée des échanges de biens culturels et de partage des savoirs via le tournant technologique de l'Internet, les rapports de force entre les langues, en termes de mode de conceptualisation et de vision du monde, de rapport à l'altérité, d'acquisition de compétences, constituent un sujet sur lequel notre pays se mobilise régulièrement.

Depuis les années 1990, la France considère le multilinguisme comme la bonne réponse pour la promotion de la langue française – une association de principes et d'intérêts qui a été confortée notamment par les Etats généraux du multilinguisme en 2008, organisés par la Délégation générale à la langue française et aux langues de France, pendant la présidence française de l'Union européenne. La France s'est faite avec constance l'avocate de l'enseignement, dans les programmes scolaires, d'au moins deux langues étrangères. Cette défense du « 1+2 » présente en effet l'avantage de pouvoir combiner un contre-feu au développement de l'hégémonie linguistique de l'anglais avec la promotion du français (qui serait très largement choisi comme deuxième langue en Europe).

La diversité linguistique étant par nature une thématique transversale, il n'est pas étonnant qu'elle soit abordée dans les instruments normatifs promus par l'UNESCO de manière disparate et dissymétrique. Si l'on met à part la promotion et de l'usage du multilinguisme dans le cyberspace, pour laquelle l'Organisation a formulé en 2003 des recommandations considérées

comme claires et suffisantes, la question de la diversité linguistique, dont la promotion comme valeur avait été fortement affirmée dans le texte de la Déclaration universelle sur la diversité culturelle de 2001, a suivi depuis lors un traitement diffus, notamment à travers deux voies : une lecture patrimoniale, avec la Convention de 2003 sur le patrimoine culturel immatériel ; la voie de la diversité des expressions culturelles, dont la Convention de 2005 rappelle dans son préambule que la diversité linguistique est une composante fondamentale, sans aller au-delà, dans la suite du texte, d'un encouragement en termes généraux aux Etats parties à prendre des mesures pour sa promotion. Dans les deux cas, la cause de la diversité linguistique n'y trouve que partiellement son compte.

À ce titre, le Québec avait envisagé de proposer la promotion d'une convention spécifique – une initiative que la France n'a pas souhaité soutenir, au vu de ses propres contradictions sur la question (notamment sa non-ratification de la Charte européenne sur les langues régionales et minoritaires, jugée contraire à notre Constitution (notamment son article 2) par le Conseil constitutionnel en 1999. Compte tenu de l'évolution des débats nationaux sur la question des langues régionales, la piste d'une convention spécifique semble pour l'heure exclue dans la perspective française.

Une réflexion est actuellement en cours entre la direction de la coopération culturelle, universitaire et de la recherche du ministère des Affaires étrangères, la Délégation générale à la langue française et aux langues de France et le cabinet de la Ministre déléguée à la Francophonie sur l'opportunité d'universaliser, à l'UNESCO – seule enceinte globale légitime sur le sujet - et par une Déclaration, les engagements pris à

Barcelone le 16 mars 2002 par l'Union européenne en matière d'enseignement des langues étrangères.

Par la « déclaration de Barcelone », la présidence de l'Union incitait les Etats membres à rendre possible l'inclusion, dans les compétences de base des citoyens européens, de la maîtrise d'au moins deux langues étrangères, par un dispositif d'enseignement à développer dès le plus jeune âge. Cet engagement en faveur du « 1+2 » a connu depuis des fortunes diverses d'un Etat membre à l'autre. Le projet d'une mobilisation en vue de l'universaliser, par le biais d'une Déclaration de l'UNESCO, permettrait de donner un nouveau souffle à une position fortement tenue par la France, qui pourrait du coup partager un discours fort et concret sur la diversité linguistique – au-delà de la seule mobilisation pour l'usage du français comme langue de travail dans les enceintes internationales, essentielle mais à terme contre-productive en termes d'image lorsqu'elle apparaît comme le seul élément visible de nos propositions en matière de promotion de la diversité linguistique.

Afin de se donner les meilleures chances de réussite, un tel projet de Déclaration devra pouvoir s'appuyer sur :

- La mise en place d'une coalition d'Etats favorables, notamment de l'Union européenne (en particulier l'Allemagne, le Portugal) – le point de départ étant une déclaration de l'Union. Une telle initiative serait en effet probablement vouée à l'échec si elle apparaissait d'emblée comme étant le faux-nez d'une politique de promotion de la langue française ;

- L'implication de l'Organisation Internationale de la Francophonie, dont la mobilisation s'était avérée productive pendant la négociation de la Convention de 2005 sur la diversité des expressions culturelles ;

- La mobilisation des communautés linguistiques partenaires de la Francophonie et avec laquelle elles partagent une communauté de valeurs et d'intérêts - notamment les pays hispanophones et la communauté des pays de langue portugaise (CPLP).

### **Conclusion : vers une plateforme nationale d'évaluation des programmes**

Ces quelques éclairages, nécessairement incomplets, sur l'ensemble des programmes, ainsi que ces quatre propositions de focus thématique immédiat font apparaître la nécessité d'une évaluation approfondie de l'ensemble des programmes de l'Organisation et leur articulation avec nos intérêts nationaux et régionaux.

#### *L'arlésienne de l'évaluation à l'UNESCO*

La culture du projet et la culture de l'évaluation sont régulièrement citées comme faisant cruellement défaut à l'UNESCO. Depuis pourtant de nombreuses années, notamment depuis la direction générale à la tonalité « gestionnaire » affichée de Koïchiro Matsuura, les initiatives dans le

domaine se sont multipliées – depuis le comité global chargé en 2006 d'évaluer les grands programmes scientifiques de l'Organisation (et auquel le président de la Commission nationale française, Jean Audouze, a participé) jusqu'à la dynamique réformatrice lancée par Irina Bokova avec le groupe d'experts de haut niveau sur les réformes, qui a remis son rapport à la directrice générale en 2011, en passant par l'Évaluation externe indépendante (EEI) qui a remis ses conclusions en août 2011, afin de pouvoir disposer d'un autre éclairage que celui de l'évaluation stratégique de l'exécution du programme, présentée au Conseil exécutif par la Directrice générale.

Tous plaident pour une rationalisation des priorités, une concentration des ambitions de l'Organisation autour de quelques programmes. Rares sont les manques notoires de programmes dans le périmètre de compétence de l'Organisation ; mais dans de nombreux cas, les activités correspondantes relèvent essentiellement de l'affichage, avec de très faibles effectifs affectés au sein du Secrétariat et des lignes budgétaires qui relèvent parfois du dérisoire. L'évaluation externe indépendante, qui s'est avérée nettement moins approfondie (du dire même des évaluateurs) que ce qui avait été entrepris pour d'autres agences et programmes de l'ONU (PNUD, PAM, UNICEF), a permis de pointer les activités qui ont construit la réputation de l'Organisation : le patrimoine mondial, les programmes intergouvernementaux comme la COI, le WWAP et le MAB, la bioéthique, la promotion de la liberté de la presse et l'Éducation pour tous – renvoyant les autres, à la visibilité très compromise, à un exercice de priorisation en fonction de leur capacité, entre autres, à prendre en compte les cinq fonctions que l'UNESCO s'était attribué dans le 34 C/4 (stratégie à moyen terme 2008-2013) : être un centre d'échange d'informations (à l'image de la COMEST sur les nanotechnologies) ; assurer le rôle de laboratoire d'idées

(comme avec le changement de paradigme porté par le programme MAB) ; être un organisme normatif (Centre du patrimoine mondial ; PIDC) ; un organisme de développement des capacités (comme avec l'Éducation pour tous, ou l'IPE) ; être enfin un catalyseur de la coopération internationale (COI, PHI, IUS sur l'Éducation). À cela s'ajoute plusieurs gammes de priorités transversales, comme pour l'EEI le post-conflit et le post-catastrophe, ou les priorités globales de l'Organisation comme l'Afrique et l'égalité des sexes.

Malgré des efforts louables de l'Organisation, BSP en tête, pour imposer des clauses de fermeture (« sunset clause ») des programmes en fonction de leur évaluation quadriennale, la clarification des critères d'évaluation et de la méthodologie pour l'établissement des priorités par une Organisation fortement portée, vue la largeur de son mandat, à l'auto-analyse, se fait toujours attendre ; et le contexte de la crise budgétaire imposée par la suspension des paiements états-uniens et israéliens, dans laquelle d'aucuns voyaient une opportunité d'accélérer ces processus de rationalisation, ne semble pas, pour l'heure, avoir modifié la donne en profondeur, loin s'en faut – comme en témoigne le sévère rapport de l'auditeur externe (Cour des Comptes) sur la gestion de la crise budgétaire et financière de l'UNESCO, pointant la lenteur des réformes structurelles, l'ambiguïté de la feuille de route, l'incertitude du dispositif de pilotage stratégique, l'insuffisance des dispositifs opérationnels, et la dispersion des groupes chargés de piloter le changement : CSC (corporate services committee), PMC (programme management committee), SMT (Senior Management Team, sans règlement ni cahier des charges), initiative TASCOS pour la révision des processus administratifs de l'Organisation, ou encore le « groupe de travail sur les méthodes de travail et les systèmes de gestion au Secrétariat », groupe pour lesquels il ne semble pas exister de

coordination minimale. De plus, la volonté d'appliquer des règles de priorité à l'ensemble des programmes semble manifestement être inégalement appliquée, au regard par exemple de la suppression annoncée des plateformes intersectorielles dans l'année. Créées pour soutenir des activités qui souffrent des effets de silos entre secteurs de programmes, ayant pour certaines fait l'objet d'efforts importants en matière de gouvernance et de pertinence scientifique, leur disparition en tant que telles se ferait sans évaluation, cette fois, de leurs performances.

Les incitations de bon aloi en faveur d'un recentrement sur un nombre restreint de priorités, si elles sont généralement saluées par les Etats membres au nom de leur rationalité, font de manière récurrente les frais d'un effet de balancier lorsqu'au moment décisionnel ces derniers préfèrent finalement maintenir l'intégralité des programmes, comme cela a été le cas lors du dernier Conseil Exécutif. Sur ce point, les perspectives semblent néanmoins évoluer, avec le classement des programmes en trois catégories de financement (100%, 2 tiers, 1 tiers) par un comité représentatif des Etats membres et des groupes électoraux : ce classement des priorités, dont la méthodologie a été fixée par l'Ambassadeur de Grande-Bretagne, a été validé lors de la 5<sup>ème</sup> session extraordinaire du Conseil Exécutif le 4 juillet.

### *La démarche britannique*

Face à ces défauts intrinsèques aux multiples dispositifs d'évaluation des programmes de l'Organisation commandés par cette dernière, La Grande-Bretagne a procédé à une évaluation nationale, dans le cadre de l'évaluation générale de l'aide multilatérale du gouvernement britannique

(MAR - Multilateral Aid Review), qui prévoit des « mesures spéciales » (retrait des financements britanniques) en cas de manquement des organisations multilatérales abondées ne respectant pas leurs engagements en matière d'amélioration de leurs performances, de transparence et de reddition de comptes.

Cette posture d'exigence, depuis une dizaine d'années, de la part des Britanniques, est liée à des transferts de suivi des dossiers relatifs à l'UNESCO du Foreign Office au DFID (Department for International Development). Elle part du constat que toute réforme de l'Organisation est inenvisageable si elle est portée *in fine* par le Secrétariat, et que seuls les Etats membres auraient la capacité de la mener. Cette démarche, relayée par le Délégué permanent de Grande-Bretagne dont la connaissance des dossiers est particulièrement reconnue, suscite évidemment les critiques de la part du Secrétariat, au motif que des spécialistes du développement ne sauraient être en mesure d'évaluer des programmes portant sur les médias, les sciences ou encore la culture, domaines pour lequel le DFID est dépourvu d'expertise.

La démarche britannique appelle au moins deux remarques :

- Elle part d'un souci de rationalisation et de reprise en main des procédures d'évaluation de l'UNESCO par les Etats membres que la France ne peut que saluer, dans la mesure où nous partageons les mêmes constats initiaux ;
- Menée par le DFID, dans sa méthode et ses attendus, elle donne un poids supplémentaire à une interprétation du rôle de l'UNESCO en termes d'agence technique de développement, au détriment de la dimension de coopération intellectuelle.

*Pour une évaluation à la fois scientifique et politique des programmes*

À ce titre, une démarche similaire d'évaluation nationale des programmes de l'UNESCO par la France semble pouvoir être potentiellement bien accueillie. D'une part parce qu'elle répondrait à une démarche légitime de la part d'un des principaux bailleurs de fonds de l'Organisation au titre des contributions ordinaires, et pourrait être interprétée comme un signal fort de regain d'intérêt de la part de l'Etat du siège ; d'autre part, parce que la logique essentiellement gestionnaire et budgétaire de la démarche britannique pourrait être compensée par une prise en compte des priorités thématiques en tant que telles – et la France est particulièrement attendue là-dessus. Le lancement rapide d'une plateforme nationale chargée d'une évaluation à la fois scientifique et politique des programmes, avec les représentants des cinq ministères français concernés et de personnalités qualifiées (anciens sous-directeurs généraux, anciens ambassadeurs) pourrait également prendre en compte, au fur et à mesure de ses travaux, l'évolution parallèle des débats au sein même de l'Organisation et de ses groupes de travail en vue de la préparation du prochain C/4.

La démarcation de la démarche française se jouerait également sur la prise en compte de ses intérêts non pas seulement en tant que 4<sup>ème</sup> contributeur au budget ordinaire, mais en tant qu'Etat du siège. Elle pourrait notamment évaluer, pour chaque programme :

- La valeur ajoutée, en termes de performance et de visibilité de son action, de la participation française par rapport à nos stratégies bilatérales et régionales (communautaires) de coopération.

- Par rapport à notre implication dans d'autres instances multilatérales : autres agences de l'ONU qui traitent d'actions connexes, OCDE...
- Aussi et surtout, la contribution à une « valeur ajoutée globale » de l'Organisation, indépendamment de la seule logique d'efficacité vis-à-vis de stratégies bilatérales de coopération, par exemple. En tant qu'Etat du siège, nous avons également intérêt à renforcer le capital symbolique de l'Organisation en tant qu'agence de coopération intellectuelle et instrument « à domicile » pour une diplomatie d'influence.

Une réflexion préalable sur une critériologie spécifique pour mesurer les équilibres entre ces trois « valeurs ajoutées » pourrait être menée en lien avec le Centre d'Analyse, de Prévision et de Stratégie (CAPS) du ministère des Affaires étrangères.

En amont du lancement de cette plateforme, le Ministre des Affaires étrangères pourrait demander à des personnalités de haut niveau (professionnels et scientifiques à la reconnaissance internationale établie, si possible dotés d'une visibilité médiatique) des rapports sur certaines priorités programmatiques qui lui seraient rendus dans l'idéal pour la prochaine Conférence Générale en novembre. Une telle démarche permettrait au Ministre de marquer symboliquement la première étape du regain d'intérêt français pour l'Organisation.

---

**QUATRIEME PARTIE : La France et l'Unesco, une relation à consolider**

**4.1 Vingt mesures à court et moyen terme**

**A. Dix propositions pour renforcer la présence de la France au sein de l'Unesco**

**B. Dix préconisations pour relancer l'influence de la France au sein de l'Unesco**

**4.2 Trois initiatives à moyen et long terme**

**A. Une initiative politique**

**B. Une initiative intellectuelle**

**C. Une initiative institutionnelle**

La France a donc une relation privilégiée avec l'Unesco. Cette relation s'explique par le rôle historique de la France dans la fondation de l'Unesco et par le fait qu'elle est le pays du siège de l'Organisation. Pour autant, cette relation doit être approfondie et la présence de la France au sein de l'Unesco doit être renforcée. Dans le même temps, son influence en matière programmatique doit être réévaluée.

Le bilan est donc nuancé. La France peut et doit mieux faire. C'est dans l'intérêt de l'Unesco ; c'est aussi dans l'intérêt de la France, pour au moins trois raisons :

- L'Unesco porte nos valeurs, nos principes dans ce qu'ils ont de plus élevé et de plus respectable. Ces valeurs sont celles des Lumières : elles témoignent de notre histoire, elles ont structuré notre récit national et elles ont nourri l'universalisme. Ces valeurs ont été inscrites au fronton de l'Unesco et des Français remarquables les ont incarnées. Nous avons mis en valeur trois d'entre eux, Léon Blum, René Maheu et Michel Batisse. Défendre ces valeurs est un combat commun pour l'Unesco et pour la France.
- L'Unesco, sa capacité à faire travailler ensemble ses différents Etats membres, est l'une des expressions les plus prestigieuses du multilatéralisme. Elle met en application l'égalité entre les Etats qui disposent tous d'une seule voix, quelle que soit leur puissance ou leur influence. Elle permet la mise en pratique d'une diplomatie « de persuasion du faible au fort » qui fait émerger le consensus et la volonté commune. Ce processus a été défini avec justesse par Edmund Burke : « Ne peuvent agir avec fruit ceux qui n'agissent pas de concert ; ne peuvent agir de concert ceux qui n'agissent pas en confiance ; ne peuvent agir en confiance ceux qui ne sont pas liés par des opinions communes, des affections communes et des intérêts communs ».

- Enfin, l'Unesco, bien comprise et bien utilisée, peut servir les intérêts de la France. Elle offre une tribune de presque 200 Etats à notre diplomatie ; elle est une chambre d'écho à nos préoccupations linguistiques, à la défense de nos industries culturelles et créatives, à la promotion de nos intérêts économiques, techniques, technologiques, à nos universités, à nos centres de recherche, à nos industries, à notre savoir-faire et à beaucoup d'autres intérêts nationaux. Pour ce qui est de la culture, le Ministre des Affaires étrangères Laurent Fabius et la Ministre de la Culture et de la Communication, Aurélie Filippetti ont encore récemment souligné le fait qu'elle était un levier essentiel de notre stratégie d'influence française (Le Figaro, 15 juillet 2013, « Notre ambition pour une diplomatie culturelle au XXIème siècle ») : pour rendre visible cet engagement, l'Unesco est à l'évidence une tribune privilégiée que nous n'avons pas suffisamment mobilisée ces dernières années.

Sans doute, notre appartenance à l'Unesco nous impose d'être à l'écoute des intérêts de l'Unesco comme nous l'avons toujours été. Mais cette attention ne nous dispense pas de mettre nos intérêts en balance et, à l'instar de beaucoup d'Etats membres, de veiller à ce qu'ils soient promus, entendus et reconnus.

Si l'on veut définir une stratégie française vis-à-vis de l'Unesco, il faut sans doute commencer par ce renversement de perspective : **servir les intérêts de l'Unesco en servant nos intérêts à l'Unesco.**

Nous allons formuler des mesures à court et moyen terme et des initiatives à moyen et long terme.

## **4.1 Vingt mesures à court et moyen terme**

### **A. Dix propositions pour renforcer la présence de la France au sein de l'Unesco**

S'agissant de la consolidation de notre présence au sein de l'Unesco, une échéance s'impose : celle du Conseil Exécutif et de la Conférence Générale de novembre 2013.

Dans cette perspective, nous formulons dix propositions qui pour certaines doivent être mises en œuvre avant la session de la Conférence Générale ou pendant celle-ci et, pour d'autres, être annoncées au cours de la Conférence Générale pour être mises en œuvre durant le prochain biennium 2014-2015.

**1° Assurer au plus vite la transition en nommant si possible d'ici septembre notre prochain Ambassadeur**, Délégué Permanent, en remplacement de Daniel Rondeau qui a cessé ses fonctions en juin 2013.

Ce choix de la personnalité appartient aux autorités politiques. Nous suggérons un Ambassadeur répondant au moins aux « 4P » : permanent, polyglotte, politique, polyvalent. Le futur Ambassadeur doit bénéficier d'une feuille de route très conséquente qui doit être établie dès maintenant par le ministère des Affaires étrangères, en liaison avec les autres ministères concernés.

**2° Décider la présence du Chef de l'Etat à la séance d'ouverture de la Conférence Générale le 5 novembre 2013.**

Il faudrait inscrire dans son agenda, et le plus tôt possible, ce déplacement.

Pour rendre encore plus marquante son intervention, nous suggérons que François Hollande vienne avec une délégation renforcée incluant notamment des personnalités françaises éminentes dans les domaines des arts et de la culture, de l'éducation, des sciences, de la communication.

La France reprendrait ainsi une tradition ancienne établie en partie par Léon Blum et qui a été perdue de vue.

Précisément, le Président de la République pourrait profiter de cette Conférence Générale pour dévoiler avec Irina Bokova une plaque dédiée à la mémoire de l'ancien président du Conseil, chef de la Délégation de la France à la Conférence de Londres.

**3° Confier la présidence de la Délégation française à la Conférence générale au ministre des Affaires étrangères**, Laurent Fabius, rompant ainsi avec une tradition qui veut que ce soit le ministre de l'Education nationale qui conduise cette délégation.

Cette proposition répond à un double objectif :

- Réaffirmer le rôle du Quai d'Orsay dans sa fonction politique de coordination de la présence de la France au sein de l'Unesco.
- Permettre à l'ensemble des cinq ministères concernés d'être représentés à parts égales - avec bien sûr le ministère de l'Education nationale -, dans une vision pluridisciplinaire et interministérielle de la position de la France.

Il faudra veiller à ce que l'intervention du Ministre des Affaires étrangères soit placée le plus en amont possible dans la liste des intervenants, afin qu'il soit entendu par les chefs des Délégations étrangères, qui quittent en général assez rapidement la Conférence Générale après la séance d'ouverture. Le

prochain Délégué permanent français devra prendre l'attache dès septembre du secrétariat de la Conférence Générale.

**4° Initier, dès septembre, une réunion préparatoire à la Conférence Générale, avec l'ensemble des fonctionnaires en charge des questions de l'Unesco et relevant des ministères concernés afin d'arrêter les positions françaises.**

La partie III de ce rapport devrait faciliter le travail de ce groupe préparatoire.

Cette réunion serait convoquée par le ministère des Affaires étrangères, le Délégué permanent en assurant la coordination avec la Commission Nationale. Cette réunion préfigurerait la « Journée de l'Unesco » qui aurait lieu chaque semestre à partir de 2014. L'objectif poursuivi est de faire travailler ensemble toutes les composantes du réseau français.

**5° Etablir des liens entre la Directrice Générale, la Mairie de Paris et la Région Ile-de-France.**

Aucune rencontre n'ayant eu lieu pendant le premier mandat d'Irina Bokova, il nous semble que cette lacune devrait être comblée par des rencontres prenant place après les élections municipales. Ces rencontres devraient être soigneusement préparées, et donner lieu à la signature de protocoles de coopération entre l'Unesco et ces deux collectivités territoriales sur le territoire desquelles est implantée l'Unesco.

## **6° Renforcer les liens entre l'Unesco et les institutions représentatives françaises.**

Des liens plus étroits doivent être développés avec d'une part le Parlement français et d'autre part avec le Conseil économique, social et environnemental.

### **\* Associer le Parlement français aux activités de l'Unesco**

L'Unesco est une organisation intergouvernementale et donc souveraine. Elle est indépendante à l'égard des pouvoirs publics français. Mais il faut rappeler que ces Assemblées votent la loi de finances annuelle qui comprend les crédits destinés à l'Unesco et que des échanges d'information sont toujours utiles pour des parlementaires qui ne sont pas toujours convaincus de la pertinence ou de la nécessité des décisions gouvernementales d'attribuer des contributions budgétaires conséquentes. On peut renvoyer à cet égard au Rapport d'information du Sénateur Adrien Gouteyron (« Organisations internationales : la France paie-t-elle trop ? », commission des Finances du Sénat, 30 mars 2011). Quatre parlementaires sont membres de la Commission nationale (Yves Durand et Xavier Breton pour l'Assemblée nationale, Pierre Martin et Joëlle Garriaud-Maylam pour le Sénat) et servent d'ores et déjà de relai sur ce point.

Mais au-delà d'un exercice pédagogique, une invitation de la Directrice Générale par chacune des deux Commissions parlementaires compétentes pour les questions culturelles, éducatives et scientifiques apporterait beaucoup à l'Unesco. Un soutien politique accru, des ouvertures importantes auprès des collectivités locales françaises, une publicité en France assurée auprès de la classe française des décideurs et sans doute des discussions de fond sur quelques grands sujets auxquels l'Unesco et la France sont attachés : la question de la diversité culturelle – convention 2005 – et tout ce qui touche au patrimoine, à la place du français dans le fonctionnement des organisations internationales, etc.

Rappelons que le Parlement autorise le Président de la République à ratifier les Traités et donc les Conventions ; et que par ailleurs les Assemblées reçoivent chaque année le rapport de la Délégation à la langue française et aux langues de France qui traite de l'usage de la langue française au sein de l'Unesco.

De tels contacts, en amont, avec les parlementaires sont toujours utiles, en particulier en période de crise. Il faut rappeler l'expérience que nous avons vécue avec Federico Mayor : celle des auditions par le General Accounting Office du Congrès américain, qui pendant toutes les années qui ont séparé le retrait puis le retour des Etats-Unis, ont permis de garder des liens, de préparer leur réintégration et surtout de faire progresser les opinions positives des Etats-Unis sur l'Unesco, sur son travail et la pertinence de sa mission. De tels contacts ne peuvent qu'être également utiles en période d'harmonie et de dialogue.

**\* Rapprocher l'Unesco et le Conseil économique, social et environnemental (CESE)**

Le CESE est une Assemblée constitutionnelle qui rassemble des représentants éminents de la société civile. Il émet des avis et produit des rapports de grande qualité. Il constitue un gisement important d'expertise qui n'a pas été mobilisé par l'Unesco comme il aurait pu l'être. Or, la plupart des sujets programmatiques traités par l'Unesco sont éligibles sur la liste des travaux du CESE. Ses membres - issus de toutes les composantes de la société française - ont une expertise fondée sur leurs expériences professionnelles et peuvent délivrer des avis motivés et pertinents : des chefs d'entreprises, des syndicalistes, des anciens fonctionnaires ou élus, des ingénieurs, des chercheurs, etc..., sont disponibles pour venir accompagner l'Unesco dans le déroulement de ses travaux.

Or, l'Unesco n'a pratiquement aucun rapport avec le CESE. Il faut donc remédier à cette situation singulière et préparer une rencontre de travail avec la Directrice Générale et le Président du CESE. L'objectif serait d'identifier les thèmes et questions d'intérêt commun, d'organiser des groupes de réflexion et d'expertise croisées sur quelques sujets (notamment environnementaux et dans la perspective du Sommet mondial sur le climat de 2015).

L'Unesco gagnerait à bénéficier des membres du CESE. Le Conseil économique, social et environnemental pourrait, pour sa part, tirer partie d'une association avec le Secrétariat de l'Unesco et bénéficier, par son intermédiaire, d'une ouverture internationale qui lui fait parfois défaut.

**7° Demander à la Directrice Générale la création d'un point focal France au sein de son Cabinet**, qui serait chargé des relations au jour le jour avec notre pays.

Ce point focal, qui avait été créé par Federico Mayor et supprimé par son successeur, offre un point d'appui à l'Ambassadeur français, et permet de faire le tri dans les priorités qui nécessitent une mobilisation plus spécifique de l'Ambassadeur et de la Directrice générale, qui s'est déclarée favorable à cette proposition.

**8° Mettre en place des passerelles d'échanges et d'études partagées entre l'Unesco et les centres de réflexion prospective français**

Avec la refonte récente du Centre d'Analyse Stratégique (CAS) en Commissariat général à la stratégie et à la prospective, toujours rattaché auprès du Premier Ministre, une dynamique a été enclenchée par le

gouvernement qui peut s'avérer potentiellement très favorable à une meilleure visibilité des travaux de prospective effectués en France, notamment par les départements des études des différents ministères réunis dans le réseau interministériel de veille prospective (RiVP).

Parmi ces départements figure notamment le Centre d'analyse, de prévision et de stratégie (CAPS) du ministère des Affaires étrangères, également restructuré depuis peu, avec une direction de grande qualité. Le programme de travail du Centre pour 2014 et 2015 est en cours de finalisation. L'Unesco pourrait se rapprocher rapidement du CAPS alors que la dimension prospective ne bénéficie pas dans le C5 de toute l'attention qu'elle mérite. Le Centre peut apporter dans le cadre d'échanges de vues sa méthodologie, sa capacité de mobilisation des meilleurs experts, son ouverture sur le monde anglophone. Comme nous l'avons indiqué en troisième partie, la reconstruction des capacités prospectives est une priorité pour l'Unesco. La France doit pouvoir accompagner l'Unesco dans ce travail de reconstruction.

#### **9° Instituer un Fonds de dotation, intitulé « Fonds de soutien de la France à l'Unesco » (Fonds SFU).**

L'objet de ce fonds est de développer les relations de notre pays avec l'Organisation, dans toutes ses composantes et dans toutes ses activités sans exclusive, grâce à des moyens financiers accrus et significatifs. Présidé par une personnalité respectée et très informée des relations entre la France et l'Unesco, ce Fonds serait administré par le Délégué permanent, agissant en coordination avec la Commission Nationale française pour l'Unesco. Au Conseil d'administration du fonds, siègeraient les représentants des ministères concernés et des personnalités qualifiées. L'objectif du Fonds est

de collecter des ressources financières additionnelles aux financements publics, au moyen notamment de l'appel au mécénat.

La France, au travers du Fonds de dotation conserverait la pleine maîtrise de l'affectation des sommes récoltées qui ne seront utilisées qu'en fonction des intérêts bien compris de notre pays. Des projets de statuts du Fonds figureront en annexe au présent rapport. Outre l'appel à des fonds de mécénat, d'individus ou d'entreprises, ce fonds devrait bénéficier d'un mécanisme de financement innovant.

**10° Instituer un mécanisme de financement innovant**, qui reposerait sur les principes suivants :

- Un prélèvement forfaitaire de 0,5% du montant des ventes d'objets d'art et de collections sera perçu par les Sociétés de Ventes volontaires (SVV) françaises ou installées en France – sur le montant des adjudications (valeur de prix du marteau).
- Ce prélèvement viendra s'ajouter aux différentes commissions « acheteurs », c'est-à-dire payé par l'acheteur et perçu par les SVV. Il ne coûtera donc rien à ces sociétés puisqu'il s'agit d'un prélèvement *overhead*.
- Ce prélèvement sera perçu automatiquement par les SVV, sauf refus exprès de l'acheteur de l'acquitter. Il apparaîtra sur la facture adressée à l'acheteur avec indication qu'il peut refuser ce prélèvement. Il s'agira donc bien d'un versement volontaire. Les SVV reverseront trimestriellement au Fonds de dotation les montants encaissés.
- Les SVV seront représentées au sein des organes de direction du Fonds.

- Enfin, les acquéreurs devraient pouvoir bénéficier des possibilités de déduction fiscale, prévues pour les fonds de dotation, puisque ces prélèvements peuvent être assimilés à des donations.

Les contacts préliminaires avec quelques SVV ont été plutôt positifs. En effet, les SVV se montrent de plus en plus attentives à la question de la provenance des œuvres et sont confrontés régulièrement à des demandes de restitution : un partenariat au profit de l'Unesco et passant par un fonds de dotation pourrait leur être particulièrement utile en termes d'image.

Bien entendu, la mise en œuvre de cette proposition prendra en compte le contexte des discussions actuelles sur la fiscalité applicable aux œuvres d'art – et en particulier de l'éventuelle augmentation du taux de TVA applicable à leur importation.

En première estimation, ce mécanisme pourrait générer un financement annuel de l'ordre de 2,5 millions d'euros par an - de quoi donner une marge de manœuvre importante au futur Délégué permanent.

## **B. Dix préconisations pour relancer l'influence de la France au sein de l'Unesco**

Affirmer une présence forte de la France au sein de l'Unesco est une nécessité. Mais cela ne suffit pas à construire une position d'influence. La France, on l'a déjà indiqué, est attendue pour sa contribution intellectuelle aux travaux de l'Unesco. Elle l'est depuis les origines de l'Unesco et elle a dans l'ensemble répondu à ces attentes. Elle l'est un peu moins depuis une dizaine d'années.

Cette réserve, cette retenue doivent beaucoup à des évolutions propres à l'Unesco qui n'a pas prêté toute l'attention nécessaire à la dimension intellectuelle de l'Organisation, clairement affirmée depuis les origines.

Cette distance peut être imputée à la France, dont les institutions à vocation intellectuelle, scientifique, artistique et les entreprises à vocation technique et technologique n'ont pas été mobilisées suffisamment et à propos.

Ce fossé doit être comblé.

La France est pour l'Unesco une source majeure, à proximité immédiate, de compétences, de connaissances, de savoir-faire, d'expertise. Cette ressource « à domicile » doit être réactivée.

Afin d'atteindre un tel objectif de croisements disciplinaires, de mobilisations volontaires, de fertilisations croisées, il faut à la fois utiliser les vecteurs, les passerelles, les médiateurs existants et imaginer d'autres formes de collaboration et de coopération.

Nous donnons dix exemples possibles allant dans cette direction, de « réarmement » de l'influence française vis-à-vis de l'Unesco. Il en existe bien d'autres. Mais ceux que nous préconisons sont aisés à mettre en œuvre. Ils devraient être initiés dès le début du prochain biennium 2014-2015 et devenir opérationnels au cours de ce même biennium.

### **1° Etendre le champ d'application de la Convention bilatérale France-Unesco de 1997.**

La Convention de coopération entre la France et l'Unesco porte sur la protection et la mise en valeur du patrimoine monumental, urbain et naturel. Elle vise plusieurs objectifs : intégrer la préservation du patrimoine au développement urbain et territorial, contribuer à une meilleure

connaissance de ce patrimoine, et associer la dimension sociale par la conservation du patrimoine. Le bilan de cette Convention est largement positif : en 15 ans, une centaine de projets, dans plus de 50 pays ont été financés par la France à hauteur de 3,7 millions d'euros, permettant à L'Unesco de mobiliser plus de 18 millions d'euros.

Cet instrument de coopération bilatérale pourrait voir son champ étendu, dans le respect des acquis, au patrimoine immatériel, aux situations d'urgence, à la prévention des catastrophes, aux aspects opérationnels de la Convention de 1970, aux questions de créativité, de diversité culturelle. Cette extension du champ pourrait même inclure des sujets relevant de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, et des sciences exactes et naturelles ou sociales et humaines. Nous suggérons qu'une mission exploratoire soit confiée au sénateur Yves Dauge.

En annonçant ces mesures devant la Conférence Générale la France témoignerait ainsi de sa volonté d'être davantage investie dans les activités de l'Unesco.

## **2° Etablir des liens entre bureaux hors siège de l'Unesco et les Instituts Français**

On a trop souvent tendance à ne prendre en considération que l'activité de l'Unesco à Paris. Or, cette activité se développe également sur le terrain au travers d'un réseau de bureaux hors siège. Ce réseau est riche d'un grand nombre d'établissements implantés dans les mêmes pays et dans les mêmes villes que le réseau culturel français.

Une bonne façon d'accroître la visibilité et l'influence de la France au sein de l'Unesco serait d'explorer les passerelles possibles entre ces deux

réseaux, en envisageant des initiatives communes au profit des publics locaux et de la visibilité des deux institutions.

### **3° Définir et mettre en œuvre une stratégie dynamique de mobilisation de nouveaux partenariats français en faveur de l'Unesco**

L'Unesco a élaboré un cadre stratégique dans lequel vont venir s'inscrire tous les partenariats actuels et potentiels. Ce cadre est le résultat d'un travail important et il marque une étape significative dans un domaine de développement de l'Unesco qui restait embryonnaire et peu professionnel.

Pour que la France puisse donner un écho à cet exercice, il lui appartient de procéder à son tour à un exercice semblable à son niveau national, en préparant une doctrine et un cadre français susceptible de canaliser et de rationaliser la mobilisation des capacités françaises en faveur de l'Unesco. Ce cadre va accompagner tous les accords de partenariat impliquant une entité française. Il devrait clarifier plusieurs questions :

- des questions de procédure : comment assurer l'information, la consultation des autorités françaises, leur éventuelle implication ?
- des questions de contreparties : comment distinguer ce qui relève du mécénat en espèces ou en nature, du sponsoring ou de la philanthropie pure et simple ?
- des questions fiscales : à quelles conditions peuvent s'appliquer les différentes exonérations fiscales prévues par la législation française en faveur du mécénat ?

Au sein de l'ensemble des partenariats identifiés par l'Unesco, deux catégories doivent retenir tout particulièrement l'attention : les entreprises françaises et les élus des collectivités territoriales.

Les premières peuvent apporter à l'Unesco, et sur le terrain, leur expertise, leur savoir-faire, leurs équipements ou leurs services et leurs contributions financières. Les seconds constituent une réserve importante pour la coopération décentralisée, en faveur notamment de l'Afrique.

La mise en place de ce cadre méthodologique, l'établissement d'un inventaire, la mobilisation des chefs d'entreprise et des élus locaux incombent normalement au Délégué permanent et à la Commission Nationale. Ils ne sont pas en mesure de le faire aujourd'hui. Ils ne disposent ni des compétences ni des moyens appropriés. La Délégation permanente est bien armée pour le travail avec les politiques. La Commission Nationale est bien articulée avec les milieux intellectuels et scientifiques. Mais si les objectifs sont revus à la hausse, il faudra bien que les deux entités se rapprochent davantage et fonctionnent ensemble dans la même direction : il faut donc réfléchir à un dispositif adéquat. Nous y reviendrons.

#### **4° Développer un partenariat d'ensemble entre l'Unesco et l'Agence française de développement**

Ce partenariat est d'une grande importance. L'arrivée d'un nouveau Ministre délégué auprès du Ministre des Affaires étrangères et d'une nouvelle directrice au poste de Directeur général ouvre la voie à un rapprochement entre l'Unesco et l'Agence.

Dans ce partenariat, l'Unesco, notamment en Afrique, pourrait être mieux associée à des programmes développés par l'Agence. Sa capacité d'exécution sur le terrain s'est beaucoup améliorée au cours des dix

dernières années. Les Etats-Unis et le Royaume-Uni ont d'ailleurs souligné cet aspect : la capacité de « délivrer », en temps et en qualité, de projets opérationnels de l'Unesco a progressé de façon significative.

L'inscription des stratégies de l'Unesco dans celles de l'ONU, et en particulier celle pour le développement après 2015, donne lieu à un combat majeur pour que la culture entre dans le champ des priorités du développement dont l'agenda est en cours de définition à New York.

Nous pensons que le rapprochement entre l'UNESCO et l'AFD devrait renforcer l'Unesco dans sa capacité à imposer cette vision partagée sur la place de la culture comme « pilier » du développement, même si l'expression n'est plus appropriée.

Il y a une cohérence entre les efforts diplomatiques déployés à Bruxelles et nos efforts dispensés à New York. Mettre notamment la culture et également la promotion de la diversité des expressions culturelles au cœur des enjeux de la stratégie post 2015, c'est assurer à la France une capacité d'influence importante.

Notons qu'un exemple de bonne pratique existe déjà à l'Université de Montpellier dans le cadre de la chaire UNESCO en sciences des membranes du Professeur Louis Cot, que l'AFD finance largement.

**5° Proposer à l'Unesco une conférence internationale sur l'impact du numérique sur la diversité culturelle et le financement de la création**

(Cette préconisation est développée dans la partie III du présent rapport.)

**6° S'impliquer dans la mise en place du Centre international sur les transformations sociales de l'Unesco**

(Cette préconisation est développée dans la partie III)

**7° Clarifier la position de la France sur la lutte contre le trafic illicite face aux revendications de biens culturels**

(Cette préconisation est développée dans la partie III)

**8° Promouvoir la diversité linguistique par une recommandation sur l'enseignement des langues étrangères**

(Cette préconisation est développée dans la partie III)

**9° Commander trois rapports préparatoires à des personnalités de haut niveau pour définir un plan d'action concernant les préconisations 5, 6 et 7 sur les programmes de l'Unesco.**

Ces rapports préparatoires pourraient être mis en circulation par la France lors de la prochaine Conférence générale. Ils viendraient marquer une première étape en vue de la mise en place de la plateforme nationale d'évaluation des programmes de l'organisation.

**10° Mettre en place un dispositif de formation à la pratique de la langue française, ouvert au personnel non français du Secrétariat**

Une offre globalisée permettrait à ce personnel d'acquérir ou de renforcer ses capacités de compréhension, de rédaction et d'expression en français. Conçu à l'image du dispositif de formation conçu par l'OIF pour l'Union Européenne, il serait gratuit et financé par la France, notamment par une contribution du Fonds de soutien à l'Unesco, en partenariat avec l'OIF et dans le cadre d'un accord de prestation avec l'Alliance Française de Paris – qui pourra en tirer bénéfice en termes d'augmentation de son volume d'activités. À ce dispositif pourraient venir s'ajouter des programmes plus spécifiques, payants, d'initiation à la culture française, par des modules de cours, des visites, etc.

## **4.2 Des initiatives à moyen et long terme**

L'ensemble des vingt propositions et préconisations qui viennent d'être présentées sont destinées à renforcer la présence de l'influence de la France au sein de l'Unesco.

Elles témoignent d'un certain recentrage de la France sur une organisation internationale majeure du système des Nations Unies.

Elles rejoignent beaucoup des suggestions qui nous ont été faites pendant nos entretiens et répondent aussi à des attentes.

Elles s'intègrent dans le calendrier de l'Unesco et, pour l'essentiel doivent être envisagées dès l'échéance de la prochaine Conférence Générale et pour le biennium qui va s'ouvrir.

Pour autant, elles ne suffisent pas à constituer à elles seules une stratégie pour la France. Elles en sont des éléments constitutifs mais elles doivent s'intégrer dans une perspective plus large.

Il nous semble que cet élargissement de la perspective pourrait résulter d'une triple initiative : politique, intellectuelle et institutionnelle.

### **A. Une initiative politique**

Le processus de réforme interne de l'Unesco est engagé depuis le départ des Etats-Unis. Ceux-ci ont posé cette conditionnalité à leur retour. Et depuis les années 1980, la réforme de l'organisation a occupé tous les esprits et mobilisé beaucoup de ressources humaines et budgétaires. Ce vent de réforme s'est remis à souffler avec les trois derniers Directeurs Généraux et s'est accru sous Irina Bokova avec l'aggravation de la

situation financière de l'Unesco et la suspension de leur participation au budget ordinaire des Etats-Unis et d'Israël.

Deux conséquences ont résulté de cette aggravation : la première est l'affaiblissement de l'autorité de la Directrice Générale qui n'a pas pu faire voter ses propositions de réforme qu'elle avait formulées, au demeurant courageuses et intéressantes ; la seconde est le risque que pourrait prendre l'organisation si elle venait à voter la suspension du droit de vote des Etats-Unis, en appliquant de façon stricte les dispositions concernées de ses statuts.

L'universalité de l'Unesco est le fondement de son autorité morale. Porter atteinte à ce principe affaiblit l'organisation. Il est beaucoup plus important de conserver les Etats-Unis au sein de l'organisation que de les pousser à en sortir. La question de leur contribution trouvera une solution. Mais il faut d'abord les conserver en leur qualité d'Etat membre.

Bien entendu, la France doit jouer un rôle pendant cette phase délicate : un appui soutenu à l'action de la Directrice Générale, un rappel constant de l'exigence de l'universalité de l'organisation peuvent donner à ses interventions un sens et une cohérence.

Nous pensons cependant que les mesures de réforme qui vont accompagner le vote du budget et l'approbation du programme C/5 vont permettre d'adapter l'organisation à de nouvelles exigences sans pour autant constituer une réforme significative et ambitieuse :

- le processus d'évaluation des deux dernières années s'est pour l'essentiel concentré sur la gestion et le fonctionnement de l'Unesco. L'évaluation externe indépendante a certes couvert la dimension programmatique de l'Unesco, mais elle l'a fait pour l'essentiel du point de vue de sa gestion. Le rapport d'experts

destiné au Congrès américain et le rapport du DFID britannique ont concentré leur approche sur des aspects pragmatiques de l'organisation et du fonctionnement de l'Unesco.

- Parvenue à cette phase critique de son histoire, l'Unesco mérite d'être repensée de façon plus ambitieuse et plus approfondie. Il est sans doute temps qu'une initiative plus politique intervienne qui interroge l'étendue et la pertinence de son mandat, les modalités de sa gouvernance, la valeur de son réseau, la pertinence de sa répartition territoriale, ou encore sa prise en compte de la révolution numérique.

Cette initiative en faveur d'une refondation de l'Unesco devrait réunir plusieurs conditions :

- Elle devrait être initiée, construite, développée de l'extérieur de l'Unesco pour éviter les blocages inhérentes aux tentatives de réforme d'une organisation de l'intérieur ;
- Elle devrait résulter d'un processus de concertation interétatique, lancé par quelques Etats influents qui construiraient autour d'eux une coalition pour la refondation de l'Unesco, grâce à une dynamique d'agrégation d'Etats, convaincus par la nécessité de dépasser la réforme et d'aller à la refondation ;
- L'initiative pourrait être lancée par la France sous la forme, par exemple, d'un appel du Président de la République pendant la Conférence Générale. Une phase préparatoire serait conduite par une personnalité indépendante, ayant une autorité personnelle, une expérience internationale et de grandes capacités diplomatiques. Cet Ambassadeur ou cette personnalité politique, chargé de piloter cette « initiative pour une refondation de l'Unesco », chercherait dès le départ à s'assurer du soutien de

quelques grands Etats, selon une répartition géographique équilibrée.

- Cette initiative se développerait tout au long du prochain biennium pour déboucher sur une Conférence internationale qui pourrait se tenir à Paris en 2016. Deux bonnes années devraient suffire à élaborer un acte additionnel, sous la forme d'une Déclaration ou d'une Convention, adaptant l'Unesco à son époque et à un mandat modernisé et actualisé. Ainsi, s'inscrirait dans l'histoire de l'Unesco une nouvelle page dont la France aurait initié l'écriture.

## **B. Une initiative intellectuelle**

Il faut impérativement redonner à l'Unesco sa vocation intellectuelle.

Elle doit retrouver sa stature, son originalité, son dynamisme.

Sa capacité à innover, à créer de nouveaux programmes, à s'intéresser aux nouvelles programmatiques du monde doit être retrouvée.

On avait pu légitimement attendre des exercices d'évaluation qui se sont succédés de nouvelles propositions en matière de programmes. Cela n'a pas été le cas et la stratégie de l'Unesco – telle qu'elle figure dans le projet de C/4 –, ne constitue pas « ce choc programmatique » attendu.

La France a participé activement à toutes ces instances et procédures d'évaluation sans pour autant avoir initié un processus qui lui soit propre. Pourtant de nombreux travaux, il est vrai dispersés, ont permis d'accumuler un matériau intéressant.

Les comités de la Commission nationale ont initié des études très opportunes avec une vraie originalité.

Nous proposons, dans cette mise en perspective stratégique, de prendre une initiative intellectuelle majeure. Le Président de la République pourrait informer la Conférence Générale que la France va mettre en place sa propre plateforme d'évaluation et de propositions programmatiques, dès le début du prochain biennium. Cette plateforme répondrait à trois objectifs :

- Un meilleur degré de compréhension des programmes existants, en allant assez loin dans l'analyse de leurs contenus. Cet exercice de clarification n'est pas superflu. La plupart de nos interlocuteurs nous ont confié ne pas disposer d'une vision d'ensemble approfondie des programmes de l'Unesco.
- Une mobilisation large et diverse des experts, des intellectuels, des scientifiques et des créateurs français autour de cette entreprise de reconstruction programmatique. La plateforme étant un processus, elle va donner une nouvelle impulsion, initier de nouvelles dynamiques transversales, en prenant en compte l'évolution des frontières du savoir et sous un angle systématiquement prospectif.
- Une approche programmatique qui tiendrait davantage compte de nos intérêts, cherchant à exploiter nos gisements d'expertise, à valoriser nos savoir-faire, nos méthodologies, mobilisant nos structures universitaires, de recherche, nos structures représentatives de professions, nos grandes entreprises de services ou industrielles, etc. en vue de fonder une approche stratégique du programme de l'Unesco.

La plateforme fonctionnerait avec un secrétariat léger. Elle travaillerait en lien avec la Directrice Générale qui nous a confirmé son soutien à cette initiative programmatique française destinée à préparer le biennium 2015-2016.

Il est clair que cette plateforme programmatique fonctionnera en parallèle à l'initiative pour une refondation de l'Unesco et qu'elle nourrira cette initiative. Un dialogue vertueux sera établi entre les deux équipes. Des propositions ont été faites dans ce rapport en vue d'établir le canevas de ce que pourraient être les critères de cet exercice à la fois scientifique et politique (cf. partie III).

On le voit, cette double initiative politique et intellectuelle doit être portée par la France dans les meilleures conditions d'efficacité et de cohérence. Elle doit fonctionner avec un dispositif institutionnel efficace.

### **C. Une initiative institutionnelle**

Pour mener à bien l'initiative politique française pour une refondation de l'Unesco et l'initiative intellectuelle pour une réévaluation des programmes, la France doit mobiliser ses ressources.

En premier lieu, de telles initiatives d'envergure doivent bénéficier du soutien affirmé et constant du Chef de l'Etat et du Premier Ministre.

Mais c'est une évidence qu'il revient au Ministre des Affaires étrangères la responsabilité de la mener à bien, puisque l'Unesco en tant qu'organisation internationale relève principalement de son autorité.

Bien évidemment l'ensemble des ministères concernés doivent accompagner le processus et doivent entrer dans une procédure d'ensemble de coordination et de mobilisation.

Le Ministre des Affaires étrangères devrait pouvoir s'appuyer sur un président de la Plateforme d'évaluation et sur une personnalité chargée de piloter l'initiative pour une refondation de l'Unesco, nommés par lui et placés à ses côtés.

Mais l'essentiel du travail reposera sur le dispositif institutionnel existant et qui comprend deux organes : la Délégation Permanente et la Commission Nationale française pour l'Unesco.

On l'a vu, la Délégation coordonne le réseau français de l'Unesco et la Commission Nationale mobilise la communauté française de l'Unesco. Du moins en principe, parce que la Délégation s'occupe de partenariats et la Commission assume des responsabilités politiques quand elle occupe le siège de la France.

L'efficacité du dispositif français repose sur une bonne articulation des deux piliers du dispositif. Cette charnière a plus ou moins bien fonctionné dans le temps.

La Commission a bénéficié de la stabilité de ses Présidents : trois depuis le début de 1990 (Jean Sirinelli, Jean Favier et Jean Audouze). La Délégation permanente a connu davantage de changement. La stabilité de l'une a compensé la mobilité de l'autre.

La Délégation permanente, en revanche, est une petite équipe, surchargée mais efficace. Elle travaille dans l'urgence, dans le sensible et bien souvent sans disposer des éclairages programmatiques et intellectuels qui lui seraient nécessaires.

Alors que la Commission Nationale reste nombreuse, malgré la réforme du 19 décembre 2008, structurée en Comités et en groupes de travail assez lourds à porter, et elle travaille dans une autre temporalité, plus proche de celle des études et recherches de caractère académique et universitaire.

Un mouvement de rapprochement est déjà en action. La Délégation permanente a repris l'initiative dans le domaine intellectuel et elle s'est illustrée, par exemple, en se saisissant de la question de l'impact du

numérique sur la diversité culturelle. La Commission de son côté est confrontée aux contraintes politiques et financières dans le cadre du réexamen des instances consultatives placées auprès du Gouvernement français.

La modernisation de l'action publique va pousser inéluctablement à un rapprochement entre les deux organes pour qu'ils travaillent d'avantage en commun, mettant en synergie leurs moyens. Je pense, par exemple, à l'existence de deux sites distincts alors qu'il devrait y avoir un seul site « La France à l'Unesco ».

Mais ce qui nous paraît essentiel est de mettre en place un dispositif qui réponde à trois attentes :

- La Commission Nationale doit pouvoir être en mesure de fournir le Délégué permanent en notes explicatives, en analyses de projets, en « policy briefs » qui l'aident à piloter la présence française au sein de l'Unesco. Actuellement, ces notes, de qualité variable, souvent excellentes, viennent de différents ministères, souvent dans l'urgence et le recyclage par défaut d'éléments préexistants. Cette **fonction de « think tank »** incombe à la Commission qui doit pouvoir mobiliser les administrations et préparer des notes avec les spécialistes des différents domaines de compétence de l'Unesco, en les anticipant ou en les produisant dans des délais courts, tout en préservant l'indépendance des communautés d'experts.
- La Commission Nationale doit renforcer son rôle de « **hub** » **d'expertise**, c'est-à-dire comme plateforme de réseaux, d'équipes, de lieux de recherche, de boîte à idées, de centres de réflexion stratégique, de centres prospectifs, etc... qu'elle doit connaître, identifier et faire travailler afin de nourrir l'influence

intellectuelle de la France à l'Unesco et dont le Délégué permanent doit être le principal bénéficiaire.

- La Commission Nationale doit redevenir l'agent de mobilisation de la communauté française de l'Unesco et le **pilote de la stratégie française des partenariats**. Elle doit rapidement définir cette stratégie en étroite concertation avec les milieux intéressés et dynamiser cette communauté en la réorientant vers la France dans sa relation avec l'Unesco.
- La Commission Nationale doit être **la plateforme de communication sur l'activité de la France à l'Unesco** – le Délégué permanent se gardant la prérogative de la communication politique. Elle doit être en mesure de se créer un réseau de contacts parmi les professionnels de l'information et des médias (médias traditionnels et réseaux sociaux) afin de pouvoir établir un plan média dans les meilleurs délais.

Nous suggérons la création d'un groupe de travail indépendant qui devrait étudier cette question d'une meilleure articulation entre Délégation permanente et Commission Nationale.

Plusieurs scénarii pourraient être présentés. Ce groupe remettrait ses conclusions avant la fin de l'année afin que les propositions qui seraient retenues puissent être appliquées à l'échéance des mandats des membres de la Commission prévue en 2014, en partant au moins de trois options envisageables :

- Une option de statu quo qui maintient le dispositif tel qu'il est - la préservation de la distinction entre pouvoir politique et société civile passant finalement le plus souvent par la qualité des personnalités qui incarnent ces deux positions dans le dispositif ;

- Une option, plus radicale, qui verrait la Commission Nationale supprimée dans sa configuration actuelle, ses attributions revenant à la Délégation permanente et aux ministères concernés – au nom notamment d’une logique de contrainte budgétaire ;
- Une autre option replacerait la Commission Nationale dans le dispositif institutionnel français, en confiant sa présidence au Ministre des Affaires étrangères, représenté par le Délégué permanent et en la recentrant sur les quatre fonctions de « think tank », de « hub » d’expertise, de centre névralgique des partenariats et de plateforme de communication sur l’action de la France à l’Unesco.

Le groupe de travail devrait étudier ces trois possibilités, voire d’autres scénarii possibles et établir un bilan avantages/coûts pour chacun d’eux.

Mais il est évident que cette réflexion sur l’évolution du dispositif Délégation permanente – CNFU conditionnera la réactivité de la France face aux perspectives à long terme de refondation de l’Unesco et à moyen terme d’évaluation de ses programmes.

---

## CONCLUSION

Au terme de cette immersion dans la relation entre la France et l'Unesco, le bilan est mitigé.

D'un côté, un engagement constant et clair, soutenu par de fortes capacités. D'un autre côté, des insuffisances, des potentialités mal ou pas mobilisées.

Nous avons beaucoup insisté sur la prévalence qui a été donnée aux intérêts français sur les seuls intérêts de l'Unesco, que la France a servi avec fidélité et énergie. Il est temps de faire rentrer l'Unesco au nombre des leviers de notre diplomatie d'influence.

C'est pourquoi nous avons, tout au long de ce rapport, insisté sur le rôle du ministère des Affaires étrangères dans la conduite au jour le jour, comme dans la gestion stratégique applicable à l'Unesco.

Si cette analyse est partagée, il faut mettre en place des procédures adéquates permettant la coordination interministérielle, l'optimisation de nos moyens et en particulier de notre charnière Délégation Permanente & Commission nationale, et un plan médias sur la relation France-Unesco à repenser et à dynamiser.

Si notre vision est acceptée, la relation entre la France et l'Unesco doit retrouver une place importante dans les enjeux de notre stratégie multilatérale, y compris en lien avec la fabrique du consensus communautaire au niveau de l'Union européenne. L'Unesco est apparue seconde à cet égard dans la récente mobilisation française sur les services culturels et audiovisuels auprès des institutions européennes ; or l'Unesco

mériterait, sur ce type de dossier comme sur bien d'autres, de figurer de manière plus systématique au nombre des tribunes de mobilisation que nous ne devons pas hésiter à activer. Cette approche pourrait faire l'objet d'une sensibilisation auprès de nos Ambassadeurs lors de leur Conférence annuelle.

Nous plaidons pour que la France réinvestisse l'Unesco, qu'elle lui confère l'attention qu'elle mérite et qu'elle fasse l'objet d'une approche politique et stratégique.

Ce rapport est un rapport d'étape. Il peut et doit être prolongé par un ensemble de mesures que nous sommes prêts à accompagner, avec les services compétents et sous la responsabilité du Ministre des Affaires étrangères, que nous remercions pour avoir pris l'initiative de cette réflexion.

Daniel Janicot