

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2015

Volume XVI

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LE « RAPPORT JANICOT » SUR LA FRANCE ET L'UNESCO

QUELLE PLACE ET QUEL RÔLE POUR L'ÉTAT HÔTE D'UNE ORGANISATION EN CRISE ?

PAR

HÉLÈNE DE POOTER (*)

En juin 2014, l'Assemblée générale des Etats parties à la Convention sur la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel (1) a renouvelé la moitié des membres du Comité intergouvernemental de sauvegarde du patrimoine culturel chargé d'examiner les demandes présentées par les Etats parties et de décider des inscriptions sur les listes. Le groupe I (Etats européens) présentait trois candidats : la France, l'Italie et la Turquie. Cette dernière remporta l'élection.

Pourtant, dans un rapport remis quelques mois plus tôt (ci-après le Rapport), Daniel Janicot soulignait que la France avait « *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 I qui ne sont pas toujours prêts techniquement (comme nous l'avions fait lors de la précédente élection)* » (2). Sur ce point, le rapport commandé par le ministre des Affaires étrangères afin de renforcer la relation entre la France et l'UNESCO n'a donc pas été parfaitement entendu.

Comment expliquer cette débâcle ? Manque de préparation de la candidature française ? Mauvaise réputation de l'Etat hôte ? Quelle que soit la réponse, elle est inquiétante. Le *Rapport* semble exclure la seconde possibilité, faisant état à plusieurs reprises de la qualité des positions françaises. Il ne mentionne pas que, dans un comité voisin, le Comité intergouvernemental de la protection du patrimoine mondial culturel et naturel (ci-après « Comité du patrimoine mondial »), la France défend une position de plus en plus minoritaire parmi les Etats parties à la Convention du patrimoine mondial de 1972 (3). La France pourrait bien avoir subi du côté du patrimoine immatériel le contrecoup de ses

(*) Docteur en Droit public de l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris I, France).

(1) Adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO lors de sa 32^e session, le 29 septembre 2003, entrée en vigueur le 20 avril 2006.

(2) Daniel JANICOT, La France et l'UNESCO, Rapport au ministre des Affaires étrangères, 21 octobre 2013, p. 126, (ci-après : *Rapport*), disponible sur le site Internet www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/onu/evenements-et-actualites-lies-aux/actualites-21429/article/remise-a-laurent-fabius-du-rapport.

(3) Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel, adoptée par la Conférence générale à sa 17^e session, le 16 novembre 1972, entrée en vigueur le 17 décembre 1975.

positions contestables du côté du patrimoine culturel et naturel. En outre, l'hypothèse d'une mauvaise préparation de la candidature française semble tout à fait confirmée par les faits. Un document d'information distribué à l'Assemblée générale des Etats parties en vue de l'élection révèle que la France n'a pas payé totalement ses contributions pour 2013 et 2014 et que son dernier paiement date d'avril 2013. Les retards de paiement ne sont pas anodins puisque, conformément à l'article 26§ 5 de la Convention, « *tout Etat partie à la présente Convention, en retard dans le paiement de sa contribution obligatoire ou volontaire au titre de l'année en cours et de l'année civile qui l'a immédiatement précédée, n'est pas éligible au Comité* ». De son côté, la Turquie s'est acquittée de l'intégralité de ses contributions et a déposé sa candidature le 11 avril 2013, alors que la France a attendu le 10 février 2014 pour faire de même (4). Ces éléments ne sont pas anodins car ils manifestent un certain désintérêt de la France pour l'UNESCO et ne sont vraisemblablement pas étrangers au fait que la France n'a pas été élue au Comité intergouvernemental.

La commande d'un rapport par Laurent Fabius cherchait précisément à combattre l'idée que la France se désintéresserait de l'UNESCO. Par lettre de mission du 28 février 2013 (5), le ministère des Affaires étrangères chargea le conseiller d'Etat Daniel Janicot de lui remettre un rapport sur *La France et l'UNESCO*. Le ministre part du constat que la France, en tant que pays fondateur et pays hôte de l'UNESCO, exerce à l'égard de l'organisation une « *responsabilité spécifique* », que le ministre veut voir évaluée dans un « *contexte international et diplomatique* » – la lettre ne parle pas explicitement de crise budgétaire – qui entrave la capacité de cette organisation à mener sa mission fondatrice chaque jour plus légitime. La lettre de mission charge ensuite Daniel Janicot de dresser l'état actuel de la relation privilégiée entre la France et l'UNESCO et d'évaluer les conditions dans lesquelles cette relation pourrait être approfondie.

Ami personnel du ministre des Affaires étrangères, Daniel Janicot possède une expérience bien établie dans le domaine culturel et artistique : administrateur de la Bibliothèque publique d'information du Centre Georges-Pompidou en 1979, vice-président de la Bibliothèque nationale de France, délégué général de l'Union centrale des arts décoratifs, président de l'Agence de la Vallée de la Culture (projet de l'île Seguin) et auteur du rapport sur la dimension culturelle du Grand Paris, il est par ailleurs président de ProCultura, un « *think tank culturel* » dont l'ambition est de « *traiter des questions liées aux politiques publiques dans les domaines de la culture et des médias* » (6). Enfin, D. Janicot fut conseiller spécial du Directeur général de l'UNESCO en 1990, puis sous-directeur général de 1994 à 1999. Candidat au poste de Directeur général de l'UNESCO en 1999

(4) ITH/14/5.GA/INF.10 Rev.4, p. 2.

(5) Lettre de mission de Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères, 28 fév. 2013.

(6) Ces informations sont disponibles sur le site Internet procultura.fr/.

présenté par la Géorgie (7), il n'obtient que trois voix et dut s'incliner face à Koichiro Matsuura (8).

La méthode utilisée pour l'élaboration du Rapport suscite un certain étonnement. L'auteur explique que « tout ce qui touche à l'UNESCO soulève, de la part des interlocuteurs, des passions et des polémiques ». Il parle même de « confusion des esprits », du fait que « [b]eaucoup de commentaires colportent des rumeurs ou des informations fausses », de la difficulté pour les personnels des Délégations permanentes et du Secrétariat de « percevoir les politiques menées dans leur ensemble » ou encore de leur connaissance « parcellaire » des activités de l'Organisation (9). Dès lors, on a du mal à comprendre la conclusion qu'en tire l'auteur du Rapport : « [c']est pourquoi nous avons privilégié la formule des entretiens plutôt que le recours aux textes et aux documents » (10). A cette première curiosité s'en ajoute une autre relative au choix des personnes interrogées. Le Rapport indique que « [l]es 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 » (11). S'il semble difficile de ne pas interroger les délégués permanents, comment croire sérieusement qu'ils sont les « personnalités les mieux indiquées » alors que c'est notamment la qualité de leur investissement qui doit être appréciée ? Inversement, des personnalités moins visibles mais réputées pour leur connaissance des dossiers n'ont pas été consultées. Ces écueils méthodologiques sont peut-être dus au délai extrêmement restreint de quatre mois accordé à Daniel Janicot pour réaliser un mandat « complexe et difficile » (12) de l'aveu de l'auteur lui-même.

L'enjeu de ce commentaire sera d'évaluer si les propositions formulées dans le *Rapport* sont à la hauteur des ambitions françaises et si l'UNESCO pourra ressortir renforcée de la mise en œuvre des préconisations formulées par l'auteur du *Rapport*, car cela paraît une question prioritaire pour une organisation en perte de vitesse. A cette fin, les objectifs poursuivis par le *Rapport* seront étudiés avant que soient appréciées les mesures recommandées dans ce dernier.

LES OBJECTIFS POURSUIVIS

Telle que rédigée, la lettre de mission du ministre des Affaires étrangères fait un lien direct entre le contexte difficile dans lequel l'UNESCO tente de remplir sa mission et l'approfondissement des relations entre la France et

(7) 157 EX/SR.1-11 – SR.2, p. 20, §21.

(8) Jean-Pierre PERRON, « Le candidat japonais conforte son avance à la tête de l'UNESCO », *Libération*, 20 oct. 1999, disponible sur le site Internet www.liberation.fr/monde/1999/10/20/le-candidat-japonais-conforte-son-avance-a-la-tete-de-l-unesco_286725.

(9) *Rapport*, p. 23.

(10) *Id.*

(11) *Id.*, p. 25.

(12) *Id.*, p. 22.

l'UNESCO compte tenu des responsabilités spécifiques de la première. La lettre ne précise pas vers quel objectif doit tendre cet approfondissement, mais puisque les difficultés que l'Organisation rencontre y sont mentionnées, l'objectif devrait être d'améliorer la capacité de l'UNESCO à remplir sa mission. En réalité, l'objectif poursuivi par le *Rapport* paraît étonnamment restreint par rapport à l'importance des enjeux laissés dans l'angle mort.

Un objectif restreint

La conclusion du *Rapport* préconise qu'« [i]l est temps de faire rentrer l'UNESCO au nombre des leviers de notre diplomatie d'influence » (13). Dès lors, il devient clair que les propositions formulées ne sont pas essentiellement inspirées par la volonté de sortir l'UNESCO de la crise, mais plutôt par la volonté de servir les intérêts de la France.

Le *Rapport* déçoit car, en plus d'adopter cet angle d'approche étroit, il ne fournit pas de liste des intérêts que la France devrait veiller à sauvegarder. On peut cependant en glaner un certain nombre. Premièrement, la France aurait un intérêt financier à voir sa relation avec l'UNESCO perpétuée et approfondie. La présence du siège de l'UNESCO sur le territoire de la France serait « un levier très important pour ses intérêts propres » (14), en termes politiques, économiques, financiers et sociaux. Bien que sa contribution au budget de l'UNESCO soit élevée (16,4 millions d'euros au budget ordinaire (15)), « [l]a France récupère plusieurs fois sa mise » (16) en raison des retombées économiques de la présence de l'UNESCO à Paris, qui s'élèvent au moins à 203 millions d'euros (17).

La France a également des intérêts à sauvegarder en termes culturels (diversité culturelle et financement de la création (18), sauvegarde des biens culturels acquis (19)) et linguistiques (20). La promotion de la langue française est citée avec raison puisque les documents ne sont pas toujours distribués en français par le Secrétariat (21).

On aurait aimé trouver dans le *Rapport* une présentation synthétique et un peu plus originale des intérêts de la France, qui dépassent sûrement les intérêts financiers, linguistiques et culturels.

Comme on le voit, le *Rapport* n'est absolument pas un plan de sauvetage de l'Organisation. Pourtant, si la France souhaite conserver une posture

(13) *Ibid.*, p. 202.

(14) *Ibid.*, p. 50.

(15) *Ibid.*, p. 68.

(16) *Ibid.*, p. 69. Dans le même sens, cf. Conseil d'Etat, *L'Implantation des organisations internationales sur le territoire français*, La Documentation française, Paris, 2009, p. 7.

(17) *Ibid.*, pp. 65-66.

(18) *Ibid.*, p. 143.

(19) *Ibid.*, p. 155.

(20) *Ibid.*, p. 163.

(21) Cf. la protestation de Son Excellence M. Jean Guéguinou, 175^e session du Conseil exécutif, mardi 3 oct. 2006.

éminente à l'UNESCO, elle ne devra pas oublier de défendre l'intérêt de l'Organisation, ce qui n'est pas nécessairement compatible avec la défense de ses propres intérêts ni avec le soutien apporté à d'autres Etats membres. Or, le *Rapport* n'indique pas ce que serait l'intérêt général de l'Organisation. Il laisse en outre subsister plusieurs sujets importants dans l'angle mort.

Un angle mort important

Sans les énumérer, le *Rapport* reconnaît que de nombreux sujets n'y sont pas abordés (22). C'est un constat lucide, qui s'explique en partie par le fait que des personnes à la fois compétentes et en position de s'exprimer sans conflit d'intérêts ni crainte pour leur emploi n'ont pas été sollicitées. La subsistance d'un important angle mort s'explique également par le parti pris du point de vue des objectifs poursuivis. Puisque l'objectif du *Rapport* est de faire valoir les intérêts de la France, les positions françaises favorables à la France mais dommageables pour la crédibilité de l'UNESCO ne sont pas critiquées. On comprend également que, la France ayant ardemment soutenu la Directrice générale, Mme Irina Bokova, pour sa réélection, le clientélisme de cette dernière ne soit pas dénoncé et que son bilan de la gestion de la crise budgétaire ne soit que rapidement évoqué.

Les positions françaises dommageables à la crédibilité de l'Organisation

La France défend parfois ses intérêts de façon ostensiblement déplacée, ce qui nuit à sa crédibilité au sein de l'UNESCO et à celle de cette dernière. C'est le cas en ce qui concerne le patrimoine mondial. Le *Rapport* reconnaît pourtant que ce programme reste aujourd'hui « *le plus populaire de l'UNESCO* » (23).

Le Commissaire aux comptes de l'UNESCO a fait remarquer que les intérêts économiques et les considérations géopolitiques poussaient certains Etats à insister pour obtenir l'inscription de biens qui n'ont pas de valeur universelle exceptionnelle, cela, en dépit des considérations scientifiques (24). Il recommande que le règlement intérieur du Comité du patrimoine soit révisé afin d'interdire à un Etat élu au sein de cet organe

(22) *Rapport*, p. 24. En particulier, les questions juridiques sont largement ignorées, tout comme la question des droits de l'homme, alors que l'existence du mécanisme de surveillance institué par l'UNESCO est régulièrement remise en cause par certains Etats. Pour une étude de la « procédure 104 », cf. Pierre Michel EISEMANN, « Quelques observations sur une procédure discrète de promotion des droits de l'homme : la 'procédure 104' de l'UNESCO », in Jean-François AKANDJI-KOMBÉ (coord.), *L'Homme dans la société internationale. Mélanges en hommage au Professeur Paul Tavernier*, Bruylant, Bruxelles, 2013, pp. 707-732.

(23) *Rapport*, p. 112. Cf. aussi Rama YADE, *Carnets du pouvoir 2006-2013*, Editions du Moment, Paris, 2013, p. 399.

(24) Commissariat aux comptes de l'UNESCO, *Evaluation indépendante par le Commissaire aux comptes de l'UNESCO sur la mise en œuvre de la Stratégie globale pour une liste du patrimoine mondial équilibrée, représentative et crédible, et de l'initiative de partenariats pour la conservation (PACTe)*, WHC-11/18.GA/8, 1^{er} août 2011, §18 et au-dessus du §21.

de présenter un dossier d'inscription pendant son mandat ou, du moins, de surseoir à son examen (25).

En dépit des conditions favorables proposées aux Etats siégeant au sein du Comité – il était suggéré que les dossiers suspendus (deux par an, soit huit dossiers) soient crédités à l'Etat à l'expiration de son mandat –, la France s'oppose à cette évolution. Comme le reconnaît le *Rapport*, une inscription sur la Liste du patrimoine mondial entraîne une augmentation de 25% de la fréquentation du site (26), ce qui n'est probablement pas étranger aux réticences de la France.

La France ternit également sa réputation en exerçant du *lobbying* pour que le Comité ne respecte pas les recommandations des organisations consultatives dont la compétence est pourtant reconnue (27). L'ensemble tectono-volcanique de la chaîne des Puys et de la faille de Limagne en est un bon exemple. L'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), organisation consultative compétente pour la sélection des biens naturels, avait communiqué au mois de mai 2014 un avis solidement motivé de « non-inscription » (28). L'UICN avait même fait remarquer qu'avant d'entamer le processus de proposition – qui est long et coûteux –, la France aurait dû mener des études de faisabilité (29). C'est une remarque particulièrement révélatrice de la piètre qualité du dossier présenté par la France, puisque les études de faisabilité permettent d'éviter des dépenses inutiles pour des propositions d'inscription « *qui ont peu de chance d'aboutir* » (30).

Lors de sa 38^e session tenue à Doha en juin 2014, n'osant pas passer d'un avis de non-inscription à une inscription, le Comité du patrimoine mondial a néanmoins décidé d'un renvoi (31). Le renvoi est censé intervenir lorsque le Comité souhaite obtenir un complément d'information (32). Il permet à l'Etat de présenter à nouveau sa proposition d'inscription lors de la session suivante du Comité. Or l'UICN ne fait quasiment pas état de lacunes dans le dossier. Ses critiques portent sur la qualité du site lui-même. Il s'agit donc d'un détournement de la procédure de renvoi.

Le témoignage de Rama Yade, déléguée permanente de la France à l'UNESCO entre décembre 2010 et novembre 2011, est clair : « *C'est à qui arrachera le plus de voix pour son site à classer. Certains sites ne le méritent pas mais tout est politique ici. [...] Nos votes sont dictés par nos convictions*

(25) *Ibid.*, recommandation n° 12.

(26) *Rapport*, p. 112.

(27) Leur rôle est mentionné à l'article 8§3 de la Convention du patrimoine mondial.

(28) UICN, *Rapport de l'UICN pour le Comité du patrimoine mondial, 38^e session*, WHC-14/38.COM/INF.8B2, avr. 2014, p. 79.

(29) *Ibid.*, p. 78.

(30) Comité intergouvernemental pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, *Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial*, WHC.13/01, juil. 2013, §122.

(31) Comité du patrimoine mondial, décision 38 COM 8B.11, §2.

(32) *Orientations...*, *op. cit.*, n° 30, §159.

quant à la qualité de tel ou tel dossier, mais aussi par une politique féroce d'échanges de bons procédés. C'est passionnant » (33).

De tout cela, le *Rapport* ne dit mot et prend le parti de vanter les actions de la France (sauvetage d'Abou Simbel, qui date tout de même des années 1960 ; engagement de la France au Mali, où des milliers de manuscrits ont été brûlés et plusieurs mausolées détruits) (34). Il attribue aux BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine) la politisation dénoncée par le Commissaire aux comptes, alors que la France est active dans ce domaine également (35).

Le recentrage programmatique

La gestion de la crise budgétaire que traverse l'Organisation fut critiquée par le Commissaire aux comptes de l'UNESCO (36). Le *Rapport* n'est pas silencieux sur cette gestion. On regrettera cependant que cette section ne fasse pas l'objet d'une subdivision isolée par un titre, ce qui, d'un point de vue formel, aurait attiré l'attention du lecteur sur ce problème important. Daniel Janicot note très justement que les Etats sont toujours d'accord pour réduire les priorités, mais qu'ils s'opposent sur les choix à effectuer. Il relève qu'un classement des priorités sectorielles a toutefois été validé lors de la 5^e session extraordinaire du Conseil exécutif le 4 juillet 2013 (37). Ce dernier a demandé à la Directrice générale de lui soumettre un plan budgétaire et de restructuration du personnel fondé sur les priorités retenues (38). Il demandait que les allocations budgétaires soient ainsi réparties : (i) priorité budgétaire A (hautes), 80-100% du montant prévu dans le projet de programme et de budget 37 C/5 pour 2014-2017 ; (ii) priorité budgétaire B (moyennes), 40-80% du montant prévu dans le 37 C/5 ; (iii) priorité budgétaire C (basses), 0-40% du montant prévu dans le 37 C/5 (39).

Une telle stratégie était unique dans l'histoire de la famille des Nations Unies. Or, les Etats membres ont pu constater que la Directrice générale a affecté un budget à tous les programmes, y compris les programmes classés C (40). En moyenne, les programmes classés A sont financés à 88,9%, les programmes classés B-A sont financés à 80,17%, les programmes classés B sont financés à 63,6% et les programmes classés C sont financés à 36,5%. Ce sont donc les programmes classés C qui sont financés au plus

(33) Rama YADE, *op. cit.*, p. 417.

(34) *Rapport*, p. 123.

(35) Rama YADE, *op. cit.*, p. 417.

(36) Commissariat aux comptes de l'UNESCO, *Rapport d'audit sur la gestion de la crise budgétaire et financière de l'UNESCO : impacts des réformes en cours, des mesures d'urgence et des mesures structurelles consécutives*, 191 EX/28 Partie II, 10 avril 2013, §§ 15, 23, 25, 39, 50, 82.

(37) *Rapport*, p. 169.

(38) Décision 5 X/EX/2 adoptée par le Conseil exécutif à sa 5^e session extraordinaire, 4 juil. 2013, §6.

(39) *Ibid.*, §6(d).

(40) *Mise en œuvre de la décision 191 EX/15 relative au Projet de stratégie à moyen terme (37 C/4) et au Projet de programme et de budget (37 C/5), ainsi que la décision 5 X/EX/2*, Document 192 EX/16 Partie I, annexe II.

proche du maximum retenu par le Conseil exécutif. En outre, on peut recenser six fusions de programmes C avec des programmes classés A ou B, pour lesquelles le financement global s'échelonne de 51 à 80%, ce qui réduit la visibilité du financement effectif des programmes C.

En outre, des économies d'au moins 33 millions de dollars dans la partie non programmatique du budget étaient demandées par le Conseil exécutif (41), ce que la Directrice générale n'est pas parvenue à réaliser. Des coupes d'un montant de 5,3 millions de dollars sont encore nécessaires à ce jour (42).

Le *Rapport* ne dit mot du plan budgétaire et de restructuration du personnel présenté par la Directrice générale, alors qu'il a été transmis aux délégations le 29 août 2013, près de deux mois avant la remise du *Rapport* dans sa version définitive. Ce manque de réactivité est regrettable car il concerne une question fondamentale qui n'a pas été correctement traitée, sans doute afin de complaire au plus grand nombre d'Etats avant les élections de l'automne 2013.

Plus curieusement encore, le *Rapport* relève « *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 du Conseil [e]xécutif* » (43). Le rapport du groupe de travail n'étant pas cité et les priorités de la France n'étant pas identifiées, le décalage annoncé n'est pas visible et aucune conclusion n'en est tirée.

En conclusion, le *Rapport* semble adopter un angle d'approche bien étroit, peu adapté aux enjeux auxquels doit faire face l'UNESCO depuis la suspension du versement de leurs contributions par les Etats-Unis et Israël. Dès lors, les mesures recommandées seront nécessairement insuffisantes même si certaines d'entre elles sont intéressantes.

LES MESURES RECOMMANDÉES

Afin d'entretenir une relation qui rapporte tant à la France, le *Rapport* contient de nombreuses recommandations de natures très variées, de la création d'un environnement compétitif à la restructuration de la Commission nationale française pour l'UNESCO, en passant par l'unilatéralisme et la représentation de la France.

Un environnement compétitif

Les bâtiments et l'équipement

Le *Rapport* note que la construction du site de Fontenoy a entraîné des retombées économiques importantes et un certain prestige pour

(41) Décision 5 X/EX/2, §6(b).

(42) 192 EX/16 Partie I, p. 6, §21.

(43) *Rapport*, pp. 140-141.

l'architecture et l'ingénierie française (44). Il souligne également que « *le site de Fontenoy vieillit rapidement* » (45). Aujourd'hui, il est « *loin d'être un site à la hauteur des exigences en termes d'attractivité* », la place de Fontenoy « *est dans un état d'abandon relatif* » et les touristes ne s'y rendent pas (46).

Pourtant, dans les années 1990, le gouvernement français a chargé l'architecte Jean Belmont d'établir un plan global de rénovation. La France refusa de financer les travaux, même si elle accepta de garantir à l'UNESCO un prêt de près de 80 millions d'euros et de prendre à sa charge les intérêts de ce prêt (47), ce qui fut considéré comme insuffisant par nombre de délégations qui attendaient de la France qu'elle assume elle-même le coût des travaux. Le plan Belmont ne permit la rénovation que de 38% de l'ensemble immobilier entre 2001 et 2009. Une gestion peu rigoureuse de la rénovation fut pointée du doigt par le Commissaire aux comptes (48). Un nouveau Plan directeur fut présenté à la 36^e session de la Conférence générale tenue à l'automne 2011. Il relève les innombrables risques d'une non-intervention (49) et évalue le coût de la rénovation complète des sites Fontenoy et Miollis/Bonvin à 55,5 et 245,7 millions d'euros respectivement (50). La Conférence générale a invité la Directrice générale à présenter un plan de financement (51). Compte tenu de la situation budgétaire de l'UNESCO, le Plan directeur est suspendu et seuls des travaux d'entretien d'urgence et de maintenance peuvent être réalisés, comme la réparation du toit de la salle 1 avant la 37^e Conférence générale (2013) afin de remédier aux importantes fuites d'eau. Un projet de partenariat public-privé est à l'étude pour mener à bien la rénovation des sites (52).

Le bilan est donc peu flatteur pour la France. En 2009, le Conseil d'Etat notait déjà que « *la place de la France pour l'accueil d'organisations internationales est au total moyenne* » (53). Le *Rapport* relève avec raison que la France doit être attentive à la concurrence des autres places internationales (54). Le Conseil d'Etat a rappelé que l'Etat hôte d'une organisation n'était pas à l'abri du départ de cette dernière (55). La

(44) *Rapport*, p. 54.

(45) *Ibid.*, p. 55.

(46) *Ibid.*, p. 57.

(47) « Plan de rénovation du siège de l'UNESCO : le gouvernement français accorde un prêt de 80 millions d'euros à l'Organisation », 28 fév. 2004, disponible sur le site Internet portal.unesco.org/fr/ev.php-URL_ID=18816&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (consulté le 11 août 2014).

(48) Rapport du Commissaire aux comptes sur la rénovation du site Fontenoy au siège de l'Unesco, 181 EX/42, 13 mars 2009.

(49) 36 C/INF.12, p. 15, disponible sur le site Internet unesdoc.unesco.org/images/0021/002109/210908f.pdf.

(50) 36 C/INF.12, p. 2.

(51) Résolution 36 C/101.

(52) *Questions relatives au siège*, 190 EX/33 Partie I, p. 1, §3.

(53) Conseil d'Etat, *L'Implantation des organisations internationales sur le territoire français*, La Documentation française, Paris, 2009, p. 14.

(54) *Rapport*, p. 56.

(55) Conseil d'Etat, *L'Implantation des organisations internationales...*, *op. cit.*, pp. 17-18.

France aurait sans doute intérêt à investir dans des travaux permettant de réhabiliter les bâtiments de l'UNESCO de façon durable.

L'accueil du personnel et des délégations étrangères

Le *Rapport* affirme que les personnels étrangers qui travaillent à l'UNESCO « se plaignent d'un manque de considération de la France et des Français à leur égard » (56). Il suggère que ces personnels soient « reconfort[és] » par des visites d'expositions, d'établissements culturels français et parisiens (57).

Le *Rapport* encourage également les visites ministérielles à l'UNESCO, car elles remobilisent les membres du Secrétariat (58). Il relève que, pour la première fois, un chef de l'Etat français ne s'est pas rendu à l'UNESCO pour une visite officielle sous la présidence de Nicolas Sarkozy (59). Cela est si mal perçu que, lors de sa passation de pouvoir, Catherine Colonna (mars 2008-décembre 2010) indique à Rama Yade que, si elle n'avait qu'une seule chose à faire, c'était de faire venir le président Sarkozy (60). Ancien délégué permanent de la France à l'UNESCO (novembre 2011-octobre 2013), Daniel Rondeau s'étonnera lui aussi de l'autisme de la France : « Cent quatre-vingt-dix ambassadeurs, pour la plupart francophiles. Et nous ne leur parlons pas. » (61)

Les visites présidentielles et ministérielles constituent un levier important pour entretenir les relations publiques et une preuve de considération envers les délégations étrangères, tout comme le fait que l'orateur ne quitte pas la salle sitôt son discours achevé (62) ou que l'ambassadeur assiste aux cocktails. La France devrait prendre garde à ne pas sous-estimer ses responsabilités d'Etat hôte.

L'unilatéralisme

Le *Rapport* plaide pour une initiative politique française en vue d'une refondation de l'UNESCO. Cela justifierait la mise en place d'une plateforme nationale d'évaluation des programmes dont le fonctionnement serait dicté par les intérêts de la France. On comprend plus difficilement que le *Rapport* insiste sur l'importance de soutenir des programmes que de nombreux Etats membres ne souhaitent pas voir mis en œuvre.

(56) *Rapport*, pp. 25-26. Pour un commentaire dans le même sens, cf. Yves COURRIER, *L'Unesco sans peine*, L'Harmattan, Paris, 2005, pp. 95-96 ; Gabrielle CAPLA, « Révolte silencieuse pour sauver l'Unesco », *Le Monde diplomatique*, sept. 2009.

(57) *Rapport*, p. 74.

(58) *Ibid.*, pp. 77-78.

(59) *Ibid.*, p. 28.

(60) Rama YADE, *op. cit.*, p. 396.

(61) Daniel RONDEAU, *Vingt ans et plus. Journal 1991-2012*, Flammarion, Paris, 2014, p. 856.

(62) A cet égard, le témoignage de Daniel Rondeau est parlant, *Ibid.*, p. 903.

La refondation de l'UNESCO

Partant du constat que les Etats-Unis auraient posé comme condition à leur retour la mise en place d'une réforme interne, le *Rapport* plaide pour une initiative politique française pour une refondation de l'UNESCO dans le but de sauvegarder l'universalité de l'Organisation. Il appelle à une réflexion sur l'étendue et la pertinence du mandat de l'UNESCO ainsi que sur sa gouvernance (63). Il pose comme condition essentielle que cette refondation soit initiée et soit développée « *de l'extérieur de l'Unesco pour éviter les blocages* » (64). Dans un premier temps, l'auteur du *Rapport* suggère qu'une personnalité indépendante mène la phase préparatoire puis s'assure du soutien de quelques grands Etats (65). Cela déboucherait en 2016 sur l'élaboration d'un acte additionnel qui prendrait la forme d'une Déclaration ou d'une Convention, adaptant l'UNESCO à son époque et à un mandat modernisé et actualisé (66).

Une déclaration serait difficilement obligatoire. L'adoption d'une convention pose problème dans la mesure où les Etats qui n'y seraient pas parties n'y seraient pas liés. Le *Rapport* n'envisage pas la procédure d'amendement prévue à l'article XIII de l'Acte constitutif de l'UNESCO, qui pourrait offrir une solution puisque les amendements prennent effet lorsqu'ils sont adoptés par la Conférence générale à la majorité des deux tiers. Cependant, les amendements entraînant des modifications fondamentales dans les buts de l'Organisation ou des obligations nouvelles pour les Etats membres – qu'une « *refondation* » de l'UNESCO pourrait exiger – doivent par la suite être acceptés par les deux tiers des Etats membres avant d'entrer en vigueur, ce qui augmente les risques de paralysie.

La mise en place d'une plate-forme nationale d'évaluation des programmes

Le *Rapport* fait remarquer que l'Organisation a commandé de multiples dispositifs d'évaluation des programmes, mais le bilan qu'il dresse n'est pas positif (67). Parallèlement, il est ajouté que la France ne dispose d'aucune stratégie d'ensemble (68). La conclusion est donc vite trouvée : la France devrait mettre en place une plate-forme nationale chargée d'une évaluation à la fois scientifique et politique des programmes, selon des critères suggérés par l'auteur du *Rapport* (69). Cette plate-forme devrait être nourrie par une initiative intellectuelle française. Elle aurait pour objectif de comprendre véritablement les programmes existants, de mobiliser les experts, les intellectuels, les scientifiques et les créateurs français autour

(63) *Rapport*, p. 194.(64) *Id.*(65) *Ibid.*, pp. 194-195.(66) *Ibid.*, p. 195.(67) *Ibid.*, pp. 167-169.(68) *Ibid.*, p. 142.(69) *Ibid.*, pp. 171-172.

de cette entreprise de reconstruction programmatique qui devrait tenir compte des intérêts de la France (70).

Dans le même temps, le *Rapport* affirme que les priorités de la France ne correspondent pas toujours aux priorités retenues au niveau multilatéral (71). Or, pour conduire à une réforme, tout travail mené par la France sur les priorités thématiques devra être accepté par les autres Etats. Le *Rapport* néglige le fait que la plate-forme nationale devra nécessairement connaître un prolongement au niveau multilatéral.

Le soutien à des initiatives contestées

En attendant la mise en place d'une telle plate-forme, le *Rapport* suggère quelques opportunités programmatiques qu'il faudrait saisir à court terme, notamment l'implication de la France dans la mise en place du Centre international sur les transformations sociales. Il suggère également que la France soutienne l'intégration de la culture dans l'agenda post-2015 pour le développement. Ces deux projets portés par la Directrice générale se heurtent pourtant à de fortes réticences de la part des Etats membres de l'UNESCO.

La mise en place d'un Centre international sur les transformations sociales

Le *Rapport* indique clairement que la France devrait « *soutenir activement ce projet et en faire un programme moteur de l'UNESCO* » (72). Il prend néanmoins soin de mentionner que le projet de Centre doit être « *adossé à une démarche scientifique consolidée* » (73). C'est bien cela qui pêche. De nombreux Etats ont critiqué de façon acerbe la pertinence du projet présenté par la Directrice générale (74). En revanche, la France a déclaré qu'elle soutenait cette « *idée généreuse* » (75).

Le Conseil exécutif a finalement considéré qu'« *à ce jour, la nécessité d'une nouvelle structure n'est pas suffisamment établie, et que les activités proposées pour le centre doivent être mises en œuvre par le Secteur des sciences sociales et humaines, comme prévu dans les résultats escomptés* ». Il a donc décidé de reporter la décision concernant la création d'un Centre à la 38^e session de la Conférence générale, soit en novembre 2015 (76), ce qui a été salué par la majorité des représentants (77). La France risque donc

(70) *Ibid.*, p. 196 et, sur les modalités pratiques, p. 171 et pp. 196-197.

(71) *Ibid.*, pp. 140-141.

(72) *Ibid.*, p. 108.

(73) *Ibid.*, p. 151.

(74) 191 EX/SR.1, p. 14, §§16.17-16.18 (présidente du Groupe préparatoire *ad hoc* du Conseil exécutif) ; 191 EX/SR.2, p. 23, §5.3 (Equateur), p. 27, §10.3 (Japon), p. 31, §13.1 (République de Corée) ; 191 EX/SR.3, p. 46, §5.8 (Djibouti), p. 51, §8.4 (Arabie saoudite), p. 62, §17.5 (Haïti), p. 64, §18.7 (Fédération de Russie), pp. 66-67, §§20.2 et 20.5 (Venezuela) ; 191 EX/SR.5, p. 107, §4 (Equateur), §5 (Afghanistan) ; 191 EX/SR.8, p. 136, §12.5 (conclusions des travaux de la réunion conjointe de la Commission financière et administrative et de la Commission du programme et des relations extérieures).

(75) 191 EX/SR.3, p. 56, §12.6.

(76) Décision 192 EX/16 III, §§5 et 6.

(77) 192 EX/SR.9, p. 117, §11.3.

de se placer en porte-à-faux si elle décide de soutenir ce projet largement rejeté en raison de ses piètres qualités.

L'intégration de la culture en tant qu'objectif à part entière dans le programme de développement pour l'après-2015

La Directrice générale mène une campagne à New York pour que la culture, domaine de compétence de l'UNESCO, soit reconnue explicitement comme l'un des futurs objectifs pour le développement durable (ODD). Le *Rapport* suggère à la France de soutenir cette initiative (78).

Pourtant, certains Etats en développement membres de l'UNESCO sont opposés à l'idée de faire de la culture un objectif spécifique (79). La priorité devrait aller à l'éducation, préalable indispensable au développement, la culture étant un objectif de pays plus riches dans lesquels l'éducation est déjà assurée. Il est intéressant de remarquer que, alors que la Directrice générale proposait au Conseil exécutif de reconnaître qu'« *il est important que l'UNESCO participe activement aux processus conduisant à l'élaboration d'un agenda pour le développement post-2015, de manière que celui-ci reflète les contributions de l'éducation, des sciences, de la culture et de la communication et de l'information* » (80), le Conseil exécutif a choisi de reconnaître qu'« *il est important que l'UNESCO contribue à l'élaboration de l'agenda pour le développement post-2015, de manière à refléter avant tout l'importance capitale de l'éducation ainsi que les contributions des sciences, de la culture et de la communication de l'information* » (81). La distinction entre « *importance capitale* » de l'éducation et « *contributions* » de la culture montre bien que les Etats ne souhaitent pas que la culture devienne un objectif spécifique. En outre, alors que la 37^e Conférence générale a « [n]oté avec satisfaction les efforts déployés par la Directrice générale [...] pour promouvoir un objectif primordial sur l'éducation » (82), elle n'a pas recommandé que la culture soit érigée au rang d'objectif spécifique (83).

Etant donné la résistance des Etats membres à l'intégration de la culture en tant qu'objectif spécifique et les arguments fournis à l'appui de cette opposition, la France devrait s'interroger sur l'opportunité de soutenir un tel projet.

La représentation de la France

L'une des critiques majeures formulées récemment à l'encontre de la France concerne le changement continu d'ambassadeurs, dont certains n'ont de délégué « permanent » que le nom et qui ne sont pas toujours

(78) *Rapport*, pp. 132-133.

(79) Cf. la position commune africaine, Document 194 EX/14.INF. Cf. également la position du groupe Amérique latine et Caraïbes (GRULAC), 192 EX/SR.3, p. 53, §17.2.

(80) Rapport sur la participation de l'UNESCO aux processus d'élaboration de l'agenda pour le développement post-2015, 191 EX/6, §26.

(81) Décision 192 EX/8, §3. Cf. aussi Décision 191 EX/6, §2.

(82) Recommandation 37 C/64, I, §3.

(83) Recommandation 37 C/64, III.

des diplomates professionnels. Certains font remarquer que la présence de l'UNESCO à Paris fait trop souvent de la nomination à la tête de la délégation permanente « *un lot de consolation* » (84). Le 10 juillet 2012, seulement huit mois après sa nomination, Daniel Rondeau apprend que « [s]on poste à l'UNESCO est convoité » car « [i]l faut caser tous ceux qui n'ont pu être ministre » (85). Parfois, il faut aussi faire place à ceux qu'on souhaite écarter de la vie politique grâce au devoir de réserve, à l'image de Rama Yade (86).

Pourtant, beaucoup s'accordent à dire que le délégué permanent de la France à l'UNESCO doit être un diplomate chevronné et que la complémentarité avec le délégué permanent adjoint, recommandée par le *Rapport* (87), ne saurait suffire. On peut s'interroger sur le sens diplomatique d'une ambassadrice qui se demande « *s'il ne faut pas que nous nous concentrons sur notre réélection au Conseil exécutif* », alors que la réponse devrait s'imposer à elle (88). L'enthousiasme d'un ambassadeur dont ce n'est pas le métier d'origine et qui a invité « *tous les pays membres à payer leur cotisation* » a conduit à un incident avec l'ambassadeur des Etats-Unis (89). L'ambassadeur bilatéral aurait même protesté auprès du conseiller diplomatique de François Hollande et lancé une campagne contre Daniel Rondeau (90). L'importance des sujets abordés au sein de l'UNESCO ne devrait pas laisser la place à ce genre d'incidents qu'un professionnel plus aguerri aurait su éviter.

La nomination d'un ambassadeur qui n'est pas issu du corps diplomatique pose une autre difficulté : d'autres activités prestigieuses et centres d'intérêt personnel peuvent l'empêcher de se consacrer pleinement à l'UNESCO (91). En outre, alors que nombre d'ambassadeurs représentants permanents de leur Etat assistent à toutes les séances plénières et siègent même en commission, cela n'a pas toujours été le cas pour ce qui est de la France. Or, si le représentant permanent quitte la salle après le rapport de la Directrice générale devant le Conseil exécutif, cela ne peut guère être apprécié par les autres délégués. Cette pratique est courante, mais elle est particulièrement mal perçue lorsqu'il s'agit de la France. Quel que soit le talent du délégué permanent adjoint, les ambassadeurs des Etats membres de l'UNESCO aiment s'adresser à un pair.

(84) Yves COURRIER, *op. cit.*, p. 33.

(85) Daniel RONDEAU, *op. cit.*, p. 892.

(86) Rama YADE, *op. cit.*, p. 402.

(87) *Rapport*, pp. 84-85.

(88) Rama YADE, *op. cit.*, p. 402.

(89) Daniel RONDEAU, *op. cit.*, p. 902 et p. 889.

(90) *Ibid.*, p. 905.

(91) Cf. le témoignage de Rama YADE, *op. cit.*, pp. 394-395, 399, ainsi que celui de Daniel RONDEAU, *op. cit.*, p. 895.

La restructuration de la Commission nationale française pour l'UNESCO

Le Secrétaire général du gouvernement a « opportunément » déclaré la disparition de la Commission nationale française pour l'UNESCO (CNFU) issue du décret de 2008, que le *Rapport* suggérait précisément de restructurer.

L'« opportune » disparition de la Commission nationale issue du décret de 2008

L'existence de la CNFU repose sur l'article VII de l'Acte constitutif de l'UNESCO, qui dispose, à l'article VII (Comités nationaux de coopération) : « 1. Chaque Etat membre prendra les dispositions appropriées à sa situation particulière pour associer aux travaux de l'Organisation les principaux groupes nationaux qui s'intéressent aux problèmes d'éducation, de recherche scientifique et de culture, de préférence en constituant une commission nationale où seront représentés le gouvernement et ces différents groupes. »

Par courrier du 31 décembre 2013, le Directeur général de l'administration et de la modernisation (ministère des Affaires étrangères) avait fait part au Secrétaire général du gouvernement de son souhait que le Conseil d'Etat soit saisi d'une demande d'avis concernant la situation juridique de la Commission nationale. Dans une note rédigée le 13 janvier 2014, le Secrétaire général du gouvernement répondit qu'une demande d'avis n'était pas nécessaire puisqu'il pouvait être facilement établi que, depuis le 26 décembre 2012 à minuit, soit quatre ans après l'entrée en vigueur du décret n° 2008-1400 du 19 décembre 2008 instituant la Commission (92), cette dernière « n'a[vait] plus d'existence légale » (93). Pourtant, une feuille de route interministérielle sur les priorités de la CNFU pour 2013 avait été rédigée le 21 décembre 2012 (94) et des mises à disposition de conseillers techniques avaient été entérinées par le ministère de l'Education nationale en juillet 2013.

La réponse du Secrétaire général du gouvernement paraît parfaitement logique puisque le décret de 2008 institua la Commission pour une durée de quatre ans. Pourtant, une toute autre interprétation juridique de la situation aurait pu être donnée. La publication du décret de 2008 n'a pas, contrairement à ce qu'on pourrait penser, mis fin à la Commission nationale qui existait alors. La nouvelle Commission ne s'est installée que lors de deux réunions constitutives des 10 juin et 6 juillet 2010. Or, si le décret de 2008 prescrit que « [l]a commission est créée pour une durée de quatre ans », il indique également que « [l]es membres de la commission sont nommés pour

(92) Décret n° 2008-1400 du 19 décembre 2008 relatif à la Commission nationale pour l'éducation, la science et la culture, *JORF*, n° 300, 26 déc. 2008, p. 20013.

(93) Lettre adressée au ministère des Affaires étrangères par le Secrétaire général du gouvernement, 13 janv. 2014, in CNFU, *Rapport d'activité 2013*, annexe 1.

(94) Feuille de route de la CNFU pour 2013, in CNFU, *Rapport d'activité 2013*, annexe 3.

une durée de quatre ans » et que « [l]e président de la commission est nommé, sur proposition de la commission, par arrêté du Premier ministre, pour une durée de quatre ans » (95). Nommés en 2010, les nouveaux membres de la Commission et son président auraient pu poursuivre leur mandat jusqu'en 2014. Ces derniers n'ont d'ailleurs jamais été informés que leur mandat prendrait fin à l'issue d'une période de deux ans et demi. Compte tenu de ces éléments, la volonté de faire disparaître la CNFU avant terme paraît évidente et le Secrétaire général du gouvernement confirme « opportunément » cette disparition.

La rigueur avec laquelle a été interprété le délai de quatre ans est d'autant plus curieuse qu'elle est inversement proportionnelle au laxisme avec lequel sont appréciées les conséquences de cette décision qui marquait une nouvelle rupture de continuité après le décret de 2008. Après sa « disparition », la Commission nationale a continué de fonctionner pendant presque deux ans sans que ses activités et décisions ne soient remises en cause alors qu'elles n'avaient aucune base légale.

Cette situation rocambolesque n'est sûrement pas sans lien avec le *Rapport* que M. Janicot a remis en juillet 2013. A vrai dire, la section du *Rapport* consacrée à la CNFU revêt un caractère assez artificiel. Alors que la qualité du travail fourni par la Commission nationale n'est jamais remise en cause dans le *Rapport*, ce dernier suggère la création d'un groupe de travail chargé de réfléchir à l'évolution de la Commission (96). Cette dernière va donc servir de bouc émissaire face à la difficulté de formuler des recommandations utiles pour l'avenir de l'UNESCO.

La création d'une nouvelle Commission nationale

Selon le *Rapport*, les activités de la CNFU devraient être recentrées sur quatre fonctions : a) *think tank* chargée de préparer des notes et des analyses à destination du délégué permanent ; b) *hub* d'expertise ; c) centre névralgique des partenariats ; d) plate-forme de communication sur l'action de la France à l'UNESCO.

On ne peut que souligner que la CNFU était déjà une structure composée d'experts et chargée d'établir et d'entretenir des partenariats. La priorité devrait plutôt aller à un meilleur financement de la Commission, dont les moyens ont décliné d'un facteur trois ou quatre depuis 2005, et à un remède contre l'absentéisme de ses membres.

Quant à la première proposition, le *Rapport* considère qu'un rapprochement entre la Délégation permanente et la CNFU est inéluctable (97), ce que n'apprécient pas les partisans d'une indépendance de la CNFU. Or plusieurs programmes, activités et priorités de l'UNESCO existant aujourd'hui sont issus de propositions des Commissions nationales

(95) Décret n° 2008-1400 du 19 décembre 2008, *op. cit.*, art. 1.

(96) *Rapport*, p. 200.

(97) *Ibid.*, p. 199.

établies en dehors des feuilles de route ministérielles. Il paraît donc important qu'elles conservent un pouvoir de réflexion et de suggestion autonome.

Quant à la médiatisation des activités de la France à l'UNESCO, elle serait utile mais, s'il est important de savoir communiquer les positions françaises, encore faut-il au préalable les définir de manière claire.

Le *Rapport* suggère en outre que la CNFU devrait jouer un rôle majeur en évaluant et en influençant le programme substantiel de l'UNESCO, au motif que cela ne peut être géré en interne à la Délégation permanente (98). La proposition est intéressante mais paraît bien utopique dans la mesure où on voit mal une Commission nationale, relevant d'un Etat qui ne détient que 1/195 du pouvoir de décision, réussir à réformer l'UNESCO à elle seule. Toute évaluation des programmes devra, pour être efficace, être menée à l'échelle multilatérale – sans parler d'une modification du programme substantiel de l'UNESCO – et la France devrait commencer par se préoccuper de sa capacité d'influence au sein même de l'Organisation et auprès des Etats membres.

La présidence du groupe de travail dont la création était suggérée dans le *Rapport* afin de réfléchir à l'évolution de la CNFU a été confiée à Daniel Janicot, dont les conclusions n'ont pas été transmises aux participants (99). Alors que plusieurs formules étaient envisageables quant à l'avenir de la CNFU, il fut décidé de faire « table rase » : la CNFU cesse d'exister en tant que commission du Premier ministre régie par décret et se transforme en nouvelle association de loi 1901 dénommée « Commission nationale française pour l'UNESCO (CNFU) » (100), créée le 2 octobre 2014 par Daniel Janicot et Suzy Halimi. Afin d'assurer la continuité entre les activités de l'ancienne CNFU et celles de la nouvelle, l'assemblée générale de l'Association nationale pour l'éducation, la science et la culture (ANESC), support associatif de l'ancienne CNFU, a voté le 19 novembre 2014 la dissolution de l'ANESC, dont les moyens en personnel et en trésorerie sont transférés à la nouvelle association.

La nouvelle Commission est composée d'un Président, d'un Bureau et d'un Conseil d'administration (CA). Les articles 5§1 et 7§1, des statuts de l'association posent une sérieuse difficulté. Le premier prévoit que « [l]e Président et le Vice-Président sont élus à la majorité des votes exprimés des membres du Conseil d'administration pour une durée de trois ans ». Le second dispose que, sur les 26 membres du CA, douze d'entre eux seront des personnalités « désignées par le Président ». Le CA est donc composé à moitié de personnes chargées de désigner le Président tout en étant elles-

(98) *Ibid.*, p. 88.

(99) Jean AUDOUZE, « Introduction », p. 13, in CNFU, *Rapport d'activité 2013*.

(100) Statuts, art. 1^{er}.

mêmes désignées par ce dernier. Le conflit d'intérêts est évident (101). Les membres du CA devraient plutôt être élus par les membres de l'association. Or, là encore, les statuts sont surprenants, puisque la qualité de membre de l'association n'est subordonnée qu'au paiement d'une cotisation (article 9), sans autre condition d'admission ni procédure d'agrément par le Bureau. En outre, aucun article ne précise comment se perd la qualité de membre. Le rôle des membres n'est pas indiqué et l'article 10 sur la mobilisation de l'expertise ne fait aucun lien entre qualité de membre et qualité d'expert pour le compte de la Commission. On se demande donc si la CNFU fera appel à des experts extérieurs alors que les membres de l'ancienne CNFU étaient précisément des experts siégeant dans des comités de la Commission.

Certains des douze membres du Conseil d'administration « désignés par le Président » – sans qu'on comprenne bien comment ils ont été désignés puisque, en vertu des statuts, le Président n'avait pas encore été élu au moment de leur désignation – sont des « personnalités » dont on peut craindre que les engagements professionnels rendront difficile une réelle implication au sein de la nouvelle association (102). Les statuts ne prévoient pas la désignation de suppléants alors que l'absentéisme a toujours été source de difficulté.

Les quatorze membres du CA qui ne sont pas désignés par le Président de la CNFU sont issus de l'administration française. Les ministères étant énumérés précisément (« Secrétariat d'Etat chargé du Numérique », « Ministère des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports »), on peut légitimement se demander ce qui se passera si ces ministères n'existent plus dans ce libellé à l'avenir. De plus, l'expérience montre que les personnes désignées par les ministères – toujours soucieux d'être représentés – pour participer aux travaux de l'UNESCO (telles les sessions de la Conférence générale) n'ont guère le loisir d'assurer une présence effective.

* *
*

La refonte de la Commission nationale est l'effet le plus immédiatement constatable du *Rapport*. Cependant, le budget restreint accordé à la CNFU est à l'image de l'investissement de la France à l'UNESCO. Le nouveau Président de la Commission nationale souhaitera probablement faire appel à des fonds privés, mais leur obtention n'est pas garantie étant donné la perte de visibilité de l'Organisation. En outre, ces fonds privés ne devraient pas dicter les intérêts que la France doit défendre à l'UNESCO. A ce sujet,

(101) Le 5 novembre 2014, le Conseil d'administration de la nouvelle Commission nationale a décidé que Daniel Janicot en serait le Président. Le poste de Vice-Président revient à Mercedes Erra, présidente exécutive d'Havas Worldwide.

(102) Pour la composition de la nouvelle Commission nationale, cf. le site Internet www.diplomatie.gouv.fr/fr/commission-francaise-pour-unesco_3962/index.html.

reste à faire l'essentiel : déterminer les positions de la France à l'égard des questions entrant dans les domaines de compétence de l'UNESCO. La réévaluation des objectifs et la sélection des programmes de l'Organisation seront indispensables en période de restriction budgétaire. La France devrait y réfléchir activement en collaboration avec ses partenaires et la Directrice générale.