UNESCO : le recul de la société civile face aux commissions nationales

Jacqueline Bergeron — Expert International

Gouvernance des systèmes d'enseignement supérieur, de recherche, d'éducation et de formation

Résumé

L'UNESCO revendique depuis sa création un rôle central dans la promotion du dialogue interculturel, de la paix et du développement durable. (...)

Cet article analyse les conséquences de ce glissement sur la gouvernance de l'UNESCO à travers les concepts de régulation sociale (Reynaud), d'autonomie associative (Laville & Sainsaulieu) et de pensée complexe (Morin).

Texte intégral

L'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) revendique depuis sa création un rôle central dans la promotion du dialogue interculturel, de la paix et du développement durable à l'échelle mondiale. Une dimension essentielle de cette mission repose sur la participation active de la société civile internationale, notamment via les associations et ONG accréditées, qui apportent diversité, expertise et relais de terrain. Federico Mayor, directeur général de l'UNESCO entre 1987 et 1999, incarne cette vision en qualifiant l'Organisation de « maison de la société civile mondiale » (Hamrol, 2025).

Les relations entre l'UNESCO, ses États membres et la société civile ont cependant évolué au cours des dernières années de manière paradoxale. Le renforcement des fonctions de coordination et de contrôle exercées par les Commissions nationales — structures associatives placées le plus souvent sous tutelle étatique — réduit progressivement l'autonomie des associations et restreint leur participation directe. Ce phénomène, accentué par le cadre réglementaire adopté en 2017, soulève des interrogations sur la gouvernance à l'UNESCO, son respect du pluralisme démocratique et sa capacité à répondre aux défis contemporains.

Les Commissions nationales, initialement conçues comme des instances de coordination, ont élargi leur rôle au point de devenir des acteurs de régulation et de contrôle des Clubs et fédérations accrédités. Ces derniers, pourtant reconnus comme partenaires essentiels pour la légitimité et la mise en œuvre des programmes, se voient contraints par des logiques nationales qui limitent leur autonomie. Dans ce cadre, les Commissions fonctionnent comme des filtres arbitraires qui restreignent la diversité des voix associatives présentes au sein de l'Organisation.

Pour Laville et Sainsaulieu (2019), les associations ne sauraient être réduites à de simples instruments d'exécution. Elles sont des acteurs collectifs porteurs de projets sociaux autonomes et producteurs de lien démocratique. Elles représentent des espaces d'expérimentation, de conflictualité constructive et de créativité institutionnelle, capables de faire émerger de nouvelles formes de participation, de délibération et d'engagement citoyen. Dans un espace transnational comme celui de l'UNESCO, leur rôle excède largement la fonction de relais : elles agissent comme des sujets politiques capables d'influer sur les orientations internationales à travers une logique de co-construction. Leur institutionnalisation suppose donc la reconnaissance effective de leur autonomie, condition indispensable au maintien de la pluralité et de la vitalité de la société civile mondiale.

Le cadre réglementaire de 2017 a renforcé la prééminence des Commissions nationales. Les associations accréditées se retrouvent transformées en exécutantes des priorités étatiques, perdant pouvoir d'initiative et capacité critique. L'un des paradoxes majeurs réside dans l'interdiction faite aux associations accréditées d'utiliser le logo et l'acronyme de l'UNESCO. Une telle restriction, qui vise à préserver l'intégrité institutionnelle, entre en contradiction avec la fonction reconnue de ces associations comme relais de terrain et partenaires stratégiques de l'Organisation. Empêcher ces acteurs de se réclamer symboliquement de l'UNESCO revient à affaiblir leur légitimité, alors même qu'ils sont mobilisés pour diffuser et mettre en œuvre ses valeurs et ses programmes. Cette incohérence illustre le décalage entre la logique de contrôle exercée par les Commissions nationales et la vocation inclusive et participative que l'UNESCO revendique.

Ce glissement contredit le principe d'autonomie défendu par Laville et Sainsaulieu et affaiblit le potentiel transformateur des associations. La théorie des règles de Reynaud (1989) permet de comprendre la profondeur de ce changement. Reynaud distingue trois formes de régulation : la régulation de contrôle, imposée par une autorité hiérarchique ; la régulation autonome, élaborée par les acteurs eux-mêmes ; et la régulation conjointe, issue d'une négociation continue entre régulateurs et régulés. Seule cette dernière garantit la légitimité des règles et leur capacité d'adaptation.

Le cadre adopté en 2017 substitue à la régulation conjointe une logique de régulation de contrôle. Les associations sont privées de la possibilité de participer à la construction des normes qui organisent leur action collective, et par conséquent de la flexibilité nécessaire pour s'ajuster aux contextes changeants. Les clubs et fédérations UNESCO se trouvent enfermés dans les logiques politiques des États membres, tandis que la dimension intellectuelle, scientifique et culturelle de l'Organisation s'efface au profit d'intérêts nationaux et géopolitiques.

Cette subordination progressive fragilise la gouvernance onusienne. Les décisions se recentralisent, réduisant la pluralité des voix et la diversité des initiatives. La capacité de l'UNESCO à mobiliser une société civile internationale engagée et innovante s'en trouve considérablement amoindrie. Ce recentrage reflète aussi les tensions croissantes entre souveraineté nationale et gouvernance mondiale, où la logique de contrôle et d'influence prend le pas sur la coopération et le dialogue multipartite. L'Organisation voit ainsi sa mission

affaiblie face à des problématiques majeures telles que la paix, l'éducation, le développement durable ou la protection du patrimoine culturel.

La pensée complexe d'Edgar Morin (1990, 2005) fournit un cadre de dépassement. Elle invite à concevoir l'UNESCO comme un système dynamique et multidimensionnel où la diversité des acteurs et des savoirs constitue une ressource stratégique. Les systèmes sociaux ne peuvent être appréhendés par des logiques linéaires ou centralisées. Une gouvernance inspirée par cette vision reconnaît la pluralité des approches et la nécessité d'une adaptabilité permanente. La société civile internationale ne peut être réduite à une fonction subordonnée ; elle doit être reconnue comme un partenaire stratégique capable de co-construire des réponses innovantes aux grands défis globaux.

Dans ce contexte, il devient nécessaire de dépasser les mécanismes de contrôle imposés par le cadre réglementaire et d'instaurer des processus de dialogue ouverts, souples et multidimensionnels. La diversité des savoirs, des expériences et des cultures se transforme alors en levier de synergie, générateur de solutions adaptées aux complexités contemporaines.

La situation actuelle met en évidence une tension profonde entre souveraineté nationale et vocation transnationale de l'UNESCO. L'enjeu consiste dorénavant à inventer des mécanismes institutionnels hybrides capables de garantir à la fois l'autonomie associative et la légitimité étatique. Le rôle des Clubs et fédérations UNESCO en tant qu'acteurs collectifs producteurs de démocratie doit être repensé au prisme de nouvelles approches qui redonnent à la société civile la place qui lui revient au sein de l'UNESCO. Cela nécessite de dépasser une gouvernance fondée sur la régulation de contrôle au profit d'une régulation conjointe, construite dans la négociation permanente des règles entre États et associations. L'UNESCO peut ainsi être envisagé comme un système polycentrique et adaptatif, où la diversité des acteurs constitue une ressource essentielle. La pluralité des approches, des savoirs et des expériences ne se traduit pas par une fragmentation, mais par la possibilité de générer des dynamiques de coopération renouvelées. Cette configuration favorise l'émergence de synergies qui renforcent la capacité de l'Organisation à s'ajuster aux contextes changeants et à élaborer des réponses collectives plus pertinentes face à la complexité des enjeux globaux.

Ces apports convergent vers une exigence de transformation: redéfinir le rôle des Commissions nationales. Leur mission devrait évoluer vers la médiation et la facilitation plutôt que vers le contrôle. Dans cette perspective, le dispositif des comités d'accréditation apparaît largement inadapté, tant par ses critères souvent formels et peu contextualisés que par ses procédures marquées par l'opacité. Une évaluation rigoureuse, fondée sur des indicateurs transparents et des mécanismes partagés de suivi, s'avère indispensable pour garantir la pertinence et la légitimité du processus d'accréditation.

Une telle réorientation implique non seulement de revoir les pratiques de contrôle et d'accréditation, mais également d'instituer des formes de gouvernance capables d'articuler autonomie associative et légitimité institutionnelle. Cela suppose la création de dispositifs

tels que des instances mixtes de co-régulation dotées de véritables pouvoirs délibératifs et des mécanismes d'évaluation instituée et partagée des actions. De tels dispositifs renforceraient la légitimité de l'UNESCO en inscrivant son action dans une logique de coopération élargie où États et société civile participent conjointement à la production des normes.

Repenser la gouvernance de l'UNESCO dépasse une simple réforme interne. L'enjeu est paradigmatique pour l'ensemble du système multilatéral. En réaffirmant sa vocation de « maison de la société civile mondiale » (Hamrol, 2025), l'UNESCO pourrait devenir un véritable laboratoire de gouvernance mondiale, fondé sur la co-construction des règles, la synergie des différences et la reconnaissance de l'autonomie associative comme pilier de la démocratie internationale. Une telle orientation donnerait corps aux idéaux de paix, de dialogue et de développement durable en les inscrivant dans les pratiques mêmes de l'institution.

Bibliographie

Hamrol, D. (2025, 14 janvier). Hommage à Federico Mayor : un visionnaire de l'UNESCO et de la société civile mondiale. LinkedIn. <https://www.linkedin.com/pulse/federico-mayor-hommage-unesco-visionnaire-inspirant-daniel-hamrol>

Barbier, Jean-Marie. (1986). *L'évaluation en formation*. Revue française de pédagogie, 77(1), 80-98.

Laville, J.-L., & Sainsaulieu, R. (2019). *L'association : Sociologie et économie* (Édition revue et augmentée). Paris : Fayard. <https://doi.org/10.3917/faya.lasso.2019>

Morin, E. (1977-2004). *La méthode* (6 tomes). Paris : Seuil.

Reynaud, J.-D. (1989). *Les règles du jeu : L'action collective et la régulation sociale*. Paris : Armand Colin.

UNESCO. (2017). *Cadre réglementaire des relations entre l'UNESCO et les ONG accréditées*. Paris : UNESCO.

Wikipedia contributors. (2024, 20 juin). Federico Mayor Zaragoza. In Wikipedia. https://fr.wikipedia.org/wiki/Federico_Mayor_Zaragoza