L'avenir de l'UNESCO

par Jules Poulain Welter

Mars 2026

L'UNESCO, fondée en 1945, a pour mission de maintenir la paix et la sécurité en renforçant la coopération entre les nations par l'éducation, la science et la culture. Son action se structure autour de cinq domaines programmatiques : l'éducation, les sciences naturelles, les sciences sociales et humaines, la culture ainsi que la communication et l'information. À ces domaines s'ajoutent deux priorités transversales, l'Afrique et l'égalité de genre, qui orientent l'ensemble de ses activités.

Aujourd'hui, l'UNESCO est confrontée à de multiples défis : prolifération des conflits armés, transformations liées aux technologies numériques et essor de l'intelligence artificielle (IA), ainsi que l'accentuation des inégalités entre le Nord et le Sud. Son 80e anniversaire coïncide avec plusieurs événements marquants. Élu en novembre 2025, l'Égyptien Khaled El-Enany est devenu le premier Directeur général issu d'un pays arabe et le deuxième originaire du continent africain. La même année, les États-Unis ont annoncé leur retrait, pour une troisième fois dans l'histoire de l'Organisation, aggravant la crise budgétaire à laquelle fait face l'UNESCO.

Dans ce contexte, la crise mondiale du multilatéralisme constitue un défi majeur pour l'organisation et sa capacité à promouvoir la coopération internationale. Afin d'éclairer le rôle de l'UNESCO face à ces enjeux, le CIRGOM a réuni Yves-Gérard Méhou-Loko, ancien secrétaire général de la Commission canadienne pour l'UNESCO (2023-2025), et Michel Audet, premier représentant du Québec au sein de la Délégation permanente du Canada auprès de l'UNESCO (2007-2011). Leurs interventions sur le futur de l'UNESCO ont mis en avant trois enjeux importants : la crise du multilatéralisme fragilisant l'organisation, la reconfiguration de la coopération internationale avec l'émergence de nouveaux acteurs et l'UNESCO comme laboratoire d'idées et centre d'échanges.

La crise du multilatéralisme fragilisant l'organisation

L'UNESCO repose sur une logique multilatéraliste, fondée sur la coopération entre États membres. Les programmes et budgets, ainsi que les stratégies à moyen terme, sont adoptés pour des périodes déterminées et résultent de processus de négociation et de décision entre les États membres, exigeant une coordination et un engagement collectif.

Cependant, comme le mentionne Yves-Gérard Méhou-Loko, « bien que l'UNESCO soit structurellement indépendante, elle reste dépendante financièrement des États ». L'article 9 de l'Acte constitutif de l'organisation prévoit que son financement repose en grande partie sur les contributions étatiques. Environ 45% du budget de l'Organisation provient des contributions obligatoires des États membres, tandis que le reste est constitué des contributions volontaires des États ou du secteur privé, généralement « fléchées », c'est-à-dire affectées à des usages spécifiques. À titre d'exemple, la Norvège apporte un financement extrabudgétaire pour soutenir le programme UNESCO-Aschberg pour les artistes et les professionnels de la culture. Or, comme le relève Michel Audet, si ces ressources permettent à l'Organisation de soutenir ses activités, elles soulèvent également des enjeux, puisque le « financement ne dépend pas de l'agenda mondial mais bien

de l'agenda des États ». Par ailleurs, l'UNESCO fait face à une crise budgétaire persistante, en grande partie liée au retrait des États-Unis, dont la contribution représentait, en 2018, 22% du budget. Les deux conférenciers estiment que le financement peut devenir un levier de pression politique, susceptible d'influencer les priorités et les orientations de l'Organisation.

Ainsi, lorsque la crise du multilatéralisme s'intensifie, les organisations qui en constituent l'ossature en subissent directement les effets. La tendance croissante à favoriser les relations bilatérales fragilise encore davantage l'UNESCO et contribue à remettre en question la légitimité de son action. Cette évolution favorise des rapports de force entre les États, au détriment de l'action collective.

« Le financement peut devenir un levier de pression politique, susceptible d'influencer les priorités et les orientations de l'Organisation. »

Dès lors, l'action de l'UNESCO, centrée sur les peuples, l'éducation et la culture comme bien public mondial, la lutte contre la désinformation, la protection du patrimoine et de la diversité culturelle, se trouve fragilisée par les tensions qui affectent la coopération multilatérale et des contraintes budgétaires persistantes. Yves-Gérard Méhou-Loko évoque une « menace importante pour le multilatéralisme », en soulignant que l' « on n'assiste pas à [sa] disparition brutale », mais à « un vidage progressif de sa substance qui pourrait le réduire à une dimension essentiellement symbolique ». Il ajoute que, pour éviter un tel scénario, il faut renforcer les écosystèmes nationaux de coopération afin de développer des stratégies, mais également mobiliser de nouveaux acteurs.

La reconfiguration du multilatéralisme avec l'émergence de nouveaux acteurs

Depuis ses débuts, de façon assez unique, l'UNESCO travaille avec des universitaires, des experts, des entreprises privées et, de manière particulièrement étroite, avec des organisations de la société civile. Les travaux de l'UNESCO se caractérisent aussi par les apports de groupes géographiques et linguistiques. La Convention de 2005 sur la protection et la promotion de la diversité culturelle illustre cette dynamique, notamment à travers la mobilisation du groupe francophone.

« L'UNESCO offre un terrain d'action susceptible de favoriser l'expression de nouvelles formes de leadership, notamment de la part d'acteurs intraétatiques. »

Aujourd'hui, l'Occident perd son influence, remarque Michel Audet, au profit de nouveaux acteurs. Pour les deux conférenciers, le Sud global – regroupant les pays d'Afrique, d'Asie, d'Amérique latine – joue un rôle de plus en plus important dans les débats internationaux ; il « ne peut plus être perçu comme étant un simple espace de mise en œuvre de ses politiques » (Yves-Gérard Méhou-Loko). Au sein de l'UNESCO, ce rôle est manifeste dans certains domaines, tels que l'éducation, la culture et le développement durable. Cette place qu'occupe désormais le Sud global ouvre la porte à un multilatéralisme ne reposant plus sur le rapport de force.

L'UNESCO offre un terrain d'action susceptible de favoriser l'expression de nouvelles formes de leadership, notamment de la part d'acteurs intraétatiques. À l'instar du Québec, les deux conférenciers plaident en faveur d'une intégration des entités subnationales dans les dynamiques internationales. Le Québec bénéficie d'une position singulière, avec la présence d'un représentant au sein de la délégation permanente du Canada auprès de l'UNESCO, ce qui lui permet de faire valoir ses intérêts et d'influencer les débats. Yves-Gérard Méhou-Loko souligne toutefois que « [c]ette dynamique n'est pas reproduite par les autres provinces canadiennes », ce qui contribue à une forme de multilatéralisme asymétrique. Michel Audet met en avant l'exemple de la Délégation Wallonie-Bruxelles, très active sur la scène internationale, qui développe des collaborations avec d'autres acteurs infraétatiques, tels que la Catalogne, l'Irlande du Nord ou encore certains Länders en Allemagne. Dans cette perspective, dépasser une approche strictement westphalienne de la diplomatie et reconnaître le rôle des acteurs régionaux et locaux apparaît comme une voie prometteuse pour renforcer l'efficacité de l'action internationale.

Enfin, la place des commissions nationales, prévues dans l'acte constitutif de l'UNESCO, est significative. Ces organes de l'UNESCO, qui constituent une particularité de l'organisation, « ne sont ni des antennes diplomatiques, ni de simples organes administratifs », mais « des espaces hybrides qui servent de médiation entre l'État, la société civile [et] le monde académique » (Yves-Gérard Méhou-Loko). Leur rôle tend à se renforcer, tant dans la mise en œuvre des programmes que dans la légitimation de l'action de l'UNESCO. En tant qu'interfaces entre l'organisation et les organisations de la société civile, elles contribuent à ancrer les formes et actions internationales dans les contextes locaux, tout en favorisant le dialogue entre l'organisation et des États parfois enclins à favoriser le bilatéralisme. Comme le souligne Yves-Gérard Méhou-

Loko, « les commissions nationales de l'UNESCO peuvent devenir des infrastructures de résilience ».

Dans cette perspective, le renforcement des écosystèmes nationaux de coopération internationale – en particulier le soutien accru au travail des commissions nationales dans l'élaboration de stratégies, la collaboration avec les acteurs de la société civile et les entités intraétatiques – apparaît essentiel pour éviter un affaiblissement du multilatéralisme et en renouveler les formes d'action.

L'UNESCO comme laboratoire d'idées et centre d'échange

Le mandat de l'UNESCO a considérablement évolué, mais demeure à l'avant-garde de plusieurs réflexions. Les enjeux climatiques occupent aujourd'hui une place centrale dans ses activités, à travers des initiatives telles que la Commission océanographique intergouvernementale ou le Programme sur l'Homme et la Biosphère.

L'UNESCO joue également un rôle majeur dans la réflexion éthique sur la science et les technologies, en particulier par l'entremise de la Commission mondiale d'éthique des connaissances scientifiques et des technologies (COMEST), dont l'influence s'étend à la diplomatie scientifique. Cette commission se penche sur des enjeux variés, incluant l'environnement, les nanotechnologies, les technologies de l'information, ainsi que les questions de genre.

L'éducation constitue un autre domaine clé, en transformation sous l'effet du numérique, qui redéfinit les pratiques d'enseignement et d'apprentissage. Selon les conférenciers, l'UNESCO doit se saisir pleinement de ces enjeux. L'organisation joue un rôle crucial dans le maintien des systèmes d'éducation dans des situations de conflits armés, notamment en Haïti ou en Iran. Dans un contexte marqué par l'intensification des conflits, cette fonction apparaît essentielle pour garantir l'effectivité du droit à l'éducation.

> *« L'UNESCO joue un rôle majeur dans la réflexion éthique sur la science et les technologies. »*

En outre, depuis plusieurs années, l'UNESCO s'est saisie des enjeux du numérique et de l'IA. La Recommandation sur l'éthique de l'IA constitue une illustration des plus pertinentes. À travers onze domaines d'action, ce texte vise à encadrer et à orienter les politiques publiques dans des domaines variés, tels que la gouvernance de l'IA, la lutte contre la désinformation ou la promotion de la diversité culturelle. Sur ce dernier point, la Convention de 2005 joue également un rôle déterminant, en engageant les États à protéger et à promouvoir la diversité des expressions culturelles dans l'environnement numérique, notamment face aux dynamiques d'uniformisation et de standardisation portées par les grandes plateformes. Les organes de cette Convention alimentent la réflexion sur les impacts de l'IA et sur les possibilités d'un renforcement de l'action normative de l'UNESCO grâce à l'adoption d'un protocole additionnel sur l'application de la convention dans l'environnement numérique.

L'UNESCO se positionne au cœur des débats internationaux contemporains. À ce titre, elle doit ainsi, selon Yves-Gérard Méhou-Loko, « agir comme laboratoire d'idées, comme centre d'échange d'informations, comme organisme normatif catalyseur de coopération internationale, ainsi que comme organisme de développement des capacités ».

Conclusion

Yves-Gérard Méhou-Loko évoque trois scénarios pour l'UNESCO à l'horizon 2035 :

1. « Un affaiblissement progressif de cette organisation dans un monde qui est de plus en plus fragmenté. C'est le scénario que personne ne souhaite » ;
2. « Un renouveau du multilatéralisme culturel, c'est-à-dire que l'UNESCO redeviendrait à ce moment-là un acteur central de la gouvernance intellectuelle et culturelle mondiale » ;
3. « Une adaptation stratégique où l'UNESCO se positionnerait comme un espace de réflexion et de production normative sur des enjeux clés ».

Ce dernier scénario est, selon lui, le plus réaliste !

.