

**Diplomatie culturelle - Protection
du patrimoine mondial - Succession
d'Irina Bokova - Audition du
délégué permanent de la France
auprès de l'UNESCO et du
président de la Commission
nationale française pour
l'UNESCO, devant la commission
de la culture, de l'éducation et de la
communication du Sénat**
(Paris, 01 février 2017)

Le délégué permanent de la France auprès de l'UNESCO - Je suis très fier de vous exposer la politique de la France à l'UNESCO : il est dans notre intérêt d'y avoir une présence forte. Le plan d'action que vous avez évoqué, Madame la Présidente, a été élaboré six mois après la prise de mes fonctions ; il est le produit de la réflexion que j'ai menée et est destiné à fixer le cadre de mon action pour les prochaines années. Il a été revu au sein de la direction compétente du ministère des affaires étrangères, avec le concours des différents ministères ayant affaire à l'UNESCO. Il est désormais en attente de son approbation par le ministre.

La première partie de ce plan d'action porte sur le contexte et l'environnement.

L'UNESCO est avant tout une structure onusienne. Cette institution date de l'après-guerre et a fêté son soixante-dixième anniversaire en 2015. L'UNESCO a vieilli : sa gouvernance est complexe, d'autant plus qu'elle compte 195 États membres - soit deux de plus que l'ONU : la Palestine et Niue - et que son conseil exécutif, à la différence du conseil de sécurité des Nations unies, ne comporte pas de membres permanents. Ses organes sont lourds à mouvoir et le travail de ses commissions compliqué par la diversité des représentations. De surcroît, son secrétariat est réduit. Il s'agit en somme d'une petite structure, dont le budget s'élève à 280 millions de dollars et qui compte 2.000 fonctionnaires, y compris ceux affectés dans les 53 bureaux hors siège.

L'UNESCO est également un cadre d'action internationale. Léon Blum, qui avait beaucoup œuvré en faveur de sa création, la qualifiait de «conscience des Nations unies». À mon sens, l'UNESCO est avant tout un label, qui permet de reconnaître la valeur d'un patrimoine, matériel ou immatériel. De par son mandat, il s'agit d'une institution touche-à-tout, dont les champs d'action sont très vastes : l'éducation, même si l'UNESCO a manqué de devenir l'agence publique internationale de développement dans ce domaine, les sciences et la culture - la dernière convention adoptée en la matière est celle de 2005 sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, qui avait été portée par la France. Le seul secteur y échappant est celui de la défense, quoique cela ne soit pas tout à fait vrai : un colloque sera organisée en avril sur la cybercriminalité, le numérique et la sécurité internationale.

L'UNESCO, c'est également les Nations unies à Paris. L'institution, qui appartient au paysage français et parisien, reçoit 22 millions de dollars de cotisation de la part de la France. 20% de ses employés, dans tous les domaines, sont Français. L'UNESCO est la seule organisation internationale multilatérale dans laquelle le français est une langue de travail qui reçoit le même traitement que l'anglais. Enfin, la présence de l'UNESCO à Paris participe de son attractivité et est source de retombées économiques conséquentes.

La seconde partie du plan d'action dresse mes priorités, qui sont au nombre de trois. La première est l'amélioration de la gouvernance de l'institution. La directrice générale est très francophile et francophone et nous aide beaucoup. Son deuxième mandat se terminant en décembre prochain, se pose la question de son successeur. Comme dans l'ensemble des institutions des Nations unies, l'amélioration du fonctionnement de l'UNESCO est un enjeu majeur, qui nécessite un dialogue structuré. En effet, ses ressources, qui reposent sur les contributions des États membres, sont fragiles et plutôt orientées à la baisse. Il est donc nécessaire de resserrer son action et de faire mieux en dépensant moins.

La deuxième priorité c'est de défendre les dossiers français. J'ai été frappé par le nombre de collectivités territoriales et d'élus locaux qui se tournent vers moi car nous traitons une quantité de dossiers extrêmement importants pour les territoires.

La convention phare de 1972 visait la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de sites de l'humanité qui doivent être reconnus comme des valeurs universelles exceptionnelles. 37 dossiers sont à ce jour en cours d'examen, dont une dizaine particulièrement «mûrs». Dans le cadre de la convention de 2003 pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, nous soutenons de nombreux dossiers, tel celui des géoparcs, ainsi que toutes les initiatives françaises. En début d'année, nous avons organisé une conférence sur l'aide aux victimes du terrorisme ; la semaine dernière, nous avons parrainé la «semaine du son» et, en avril prochain, se tiendra à notre initiative une conférence sur le numérique, la sécurité internationale et la cybercriminalité.

La troisième priorité consiste à prendre en compte les défis contemporains, nous assurer du respect des pratiques internationales en matière de suivi des victimes des attentats barbares et analyser comment les pays du Nord ou du Sud réagissent à ces événements.

L'UNESCO s'est fixé d'autres défis, comme par exemple, l'application des Accords de Paris en matière de développement durable, dans le secteur des sciences physiques et naturelles le suivi des travaux du programme hydrographique international et de la commission océanographique intergouvernementale. Dans le domaine de l'éducation, ce sont les questions de parité, l'enjeu de la scolarisation des filles, la violence à l'école et la lutte contre l'enseignement de l'intolérance qui nous préoccupent. Sur ces sujets, nous avons présenté une résolution lors du Conseil exécutif du printemps 2015.

Nous formons une petite équipe de sept personnes : quatre diplomates et trois personnels de soutien, installés rue Miollis dans le 15^e arrondissement de Paris. Je tiens à attirer votre attention sur le fait qu'une rénovation de nos locaux serait la bienvenue pour en améliorer le fonctionnement et ne pas détériorer l'image attractive de Paris et de la France. Les principaux

bâtiments de l'UNESCO, qui datent des années 50, ont été en partie rénovés dans de bonnes conditions, il y a une dizaine d'années, mais l'état de l'annexe est défectueux au niveau de l'installation électrique, de l'isolation thermique, du système de sécurité incendie ou des revêtements amiantés.

La délégation permanente française et la Commission nationale française pour L'UNESCO travaillent en bons termes avec la société civile dans toute sa diversité.

Le président de la Commission nationale française pour l'UNESCO - La commission nationale française de l'UNESCO est assez peu connue malgré ses soixante-dix ans d'existence. Elle trouve son origine dans la Société des nations (SDN) au sein de laquelle la France avait créé une commission internationale de coopération intellectuelle réunissant de grands intellectuels français qui a instauré, après la guerre, une commission nationale par pays aux côtés de la délégation permanente. La représentation de la France auprès de l'UNESCO repose sur deux organes : l'organe diplomatique, politique, institutionnel - la délégation permanente - et la contribution intellectuelle, programmatique et scientifique apportée par la commission nationale à la délégation.

Le plan d'action que vient de vous exposer M. l'ambassadeur correspond en tous points à la feuille de route de la commission nationale qui applique les grandes orientations que le Gouvernement français retient pour entretenir la présence et l'influence de la France auprès de l'UNESCO.

Au niveau de son dispositif et en raison notamment de sa lourdeur institutionnelle, la commission nationale s'est trouvée affaiblie. Son conseil d'administration représenté par soixante-quinze institutions françaises différentes en rendait la gouvernance délicate. En 2014, le ministère des affaires étrangères a souhaité de ma part un rapport sur l'influence de la France auprès de l'UNESCO. J'ai suggéré que la commission nationale soit remaniée et qu'elle passe d'un statut de commission consultative gouvernementale à celui d'association en application de la loi de 1901. Son conseil d'administration est à ce jour composé, outre les membres de droit et représentants d'administrations, dont une représentante du Sénat, Mme Garriaud-Maylam, d'une douzaine de personnalités prestigieuses investies dans le quotidien de cette commission.

La commission apporte des éclairages à la délégation permanente, organise des débats d'idées, nourrit les textes et les positions que la France va défendre au travers de son ambassadeur.

Je citerai deux exemples pour lesquels la commission a fait mûrir la problématique pour faire entendre et prévaloir les intérêts de la France. Le premier concerne une recommandation internationale très importante de 1974 sur le statut du chercheur scientifique dont la directrice générale avait demandé la révision pour préciser l'éthique du chercheur scientifique. Notre contribution intellectuelle, suite à un long processus de consultation des scientifiques en France, a débouché sur un texte transmis à la délégation. Le second exemple se rapporte à un autre texte non négligeable, inscrit à notre ordre du jour, relatif à un projet de décision sur les principes éthiques applicables au réchauffement climatique, les questions de responsabilité, les principes de précaution...

Nous travaillons en association avec la société civile, les ONG, les instituts de recherche, les établissements culturels et intellectuels français.

Notre siège est situé boulevard des Invalides. Sept ministères qui sont associés à nos travaux accordent leur financement à la commission nationale. Notre ordre du jour ne manque pas de sujets à traiter.

(Interventions des parlementaires)

Le délégué permanent de la France auprès de l'UNESCO - La conférence d'Abou Dabi, en 2016, a acté la création d'un fonds financier et d'un réseau de refuges pour protéger le patrimoine en péril en période de conflits. La mise en place concrète du fonds se fait progressivement, avec pour objectif de collecter 100 millions de dollars. Les statuts du fonds devraient être arrêtés en février prochain et le conseil exécutif de l'UNESCO d'avril 2017 devrait finaliser le processus. Cette relative lenteur s'explique par le statut juridique particulier du fonds puisque ses ressources ne seront pas exclusivement étatiques, mais également privées à travers le mécénat. Or, les missions du fonds peuvent interagir avec des questions intergouvernementales, au risque d'être ralenties.

En ce qui concerne l'adaptation de la convention de 2005 sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles à la révolution numérique, c'est une tâche qui nous tient à coeur. À défaut de pouvoir adopter de nouvelles normes, nous proposons d'ajouter des directives qui seront présentées pour validation au Conseil exécutif prochainement. Deux pays sont particulièrement impliqués à nos côtés : le Canada et l'Australie.

La question du réseau de refuges susceptibles d'accueillir temporairement un patrimoine menacé de destruction dans son pays d'origine s'avère particulièrement sensible car elle renvoie à la problématique plus générale de la restitution des objets d'art. Certains pays, souvent d'anciennes colonies occidentales, sont réticents sur la possibilité pour certaines institutions comme Le Louvre ou le Metropolitan Museum of Art d'accueillir des oeuvres d'art en péril. L'UNESCO est engagée dans la mise en place d'une réglementation. Les négociations sur ce sujet tendent à privilégier l'instauration de refuges géographiquement proches des zones en guerre.

En ce qui concerne les langues régionales, c'est un sujet sur lequel l'UNESCO ne se prononce pas. En effet, cette dernière est une structure intergouvernementale dont nombre de ses membres bloquent toute initiative dans ce domaine dans la mesure où la question de la reconnaissance des langues régionales est étroitement liée à la question de la place des minorités. Ce sujet a donc vocation à être traité soit au niveau national, soit au niveau européen, au sein du Conseil de l'Europe.

Je dois avouer que je n'ai pas eu connaissance de la décision de la Cour de justice de l'Union européenne sur le programme ReLIRE. Sans pouvoir me prononcer sur le fond, il me semble que les interlocuteurs naturels sur ce sujet sont essentiellement le ministère de la culture et de la communication et la Bibliothèque nationale de France.

Je comprends votre critique sur la multiplication des décennies internationales, qui pourrait d'ailleurs être étendue aux ambassadeurs de bonne volonté, et qui rend le dispositif de soutien de l'UNESCO à certaines actions ou grandes causes moins visible. Il existe une réelle tendance à multiplier la labellisation des projets, tout en laissant ensuite une grande liberté de manœuvre aux porteurs de projet dans l'utilisation du label. Cette multiplication des projets reflète également la structure de l'UNESCO qui comporte sept sous-directions générales, dont l'une se veut transversale, celle de l'Afrique. Or, l'Afrique constitue une priorité de l'UNESCO depuis quinze ans, notamment en raison du retard accumulé dans la promotion de ce continent auparavant. Toutefois, l'obtention d'un label comprend des contreparties en termes d'engagement de la part des porteurs de projet et de plans de gestion du site. De même, le Centre du patrimoine mondial poursuit un dialogue permanent avec les autorités nationales afin d'assurer le contrôle de l'état du site. À cet égard, et pour répondre à la question de la présidente, le fait de placer Venise sur la liste des sites en péril pourrait avoir l'avantage de sensibiliser davantage les autorités concernées sur la nécessité de prendre des mesures pour protéger ce patrimoine.

En ce qui concerne le rayonnement de l'UNESCO et son influence dans le monde, les ambassadeurs de bonne volonté jouent un rôle fondamental. Choisis souvent parmi des artistes ou des sportifs bénéficiant d'une forte visibilité et d'une grande popularité, ces derniers permettent de sensibiliser les États et leurs populations sur les valeurs que défend l'UNESCO.

Le président de la Commission nationale française pour l'UNESCO - La multiplication des anniversaires, des labels, des journées ou décennies internationales permet à l'UNESCO de poursuivre ses missions alors même qu'elle ne dispose pas de l'argent nécessaire et que les demandes d'action se multiplient. Il existe toutefois une hiérarchie dans les actions menées, mais qui fait l'objet de négociations politiques particulièrement sensibles. Je rappelle que l'UNESCO dépend financièrement de la contribution de ses États membres.

En ce qui concerne les problématiques liées à l'éducation, l'action de l'UNESCO est relativement modeste comparée à celles menées par le Programme des Nations unies sur le Développement (PNUD), l'UNICEF ou encore la Banque mondiale. L'UNESCO fixe essentiellement des cadres d'action au sein desquels les États nationaux peuvent développer des missions de coopération. Au niveau national, la France avait jusque récemment axé ses priorités plus sur la santé publique et l'eau que l'éducation. Il existe néanmoins un vrai débat au sein des membres de l'UNESCO sur les missions de cette dernière, certains États comme la France insistant sur la dimension culturelle et patrimoniale, tandis que d'autres États comme la Chine, l'Inde ou encore les États-Unis privilégient la dimension éducative.

La décision du Congrès des États-Unis de suspendre la contribution financière de ce pays à l'UNESCO est liée à l'adhésion de la Palestine à cette organisation en 2011. Pour autant, l'implication des États-Unis dans les actions menées par l'UNESCO se poursuit sur la base de contributions volontaires, notamment dans le domaine de l'éducation à travers, par exemple, le financement du programme «teach her» qui incite les femmes à devenir institutrices. Néanmoins, les États-Unis cumulent 500 millions de dollars d'arriérés de paiement auprès de l'UNESCO. Pour autant, ils n'ont pas été exclus de cette organisation, ce qui leur permet de rester influents sur le choix des actions menées par l'organisation. Pour autant, cette situation crée un précédent qui incite certains États à adopter une attitude similaire. Récemment, le Japon a attendu le mois de décembre pour régler sa cotisation en signe de protestation contre

l'inscription des documents relatifs au massacre de Nankin dans le Registre de la mémoire du monde tenu par l'UNESCO.

Le délégué permanent de la France auprès de l'UNESCO - Madame la Sénatrice, la parité est un sujet qui est traité de manière transversale par l'UNESCO et plus particulièrement dans les programmes des secteurs « Sciences humaines et sociales » et « Éducation ».

Le président de la Commission nationale française pour l'UNESCO - La parité est appliquée par l'UNESCO elle-même dans la gestion de ses ressources humaines. Des efforts importants ont ainsi été réalisés en vue d'un rééquilibrage alors que les femmes étaient peu présentes à l'origine.

La Commission nationale française pour l'UNESCO va ouvrir une réflexion sur la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW). Il s'agit de l'instrument de référence majeur du système des Nations unies qui fixe les grands principes en matière de parité dans le monde. La France y a toujours exercé un rôle important. Beaucoup d'États, en particulier l'Arabie Saoudite, contestent aujourd'hui cette convention comme la déclaration universelle des droits de l'Homme. La Convention a donc besoin d'être soutenue face à ces critiques. Il fut un temps envisagé de présenter la candidature du CEDAW au prix Nobel de la Paix. La France réfléchit actuellement à une initiative permettant de rappeler l'importance de ce texte international et de le faire respecter.

(Interventions des parlementaires)

Le délégué permanent de la France auprès de l'UNESCO - La nature des biens classés au titre du patrimoine mondial de l'UNESCO a beaucoup évolué pour intégrer désormais des ensembles de plus en plus hétéroclites. D'où la volonté de mettre en place des plans de gestion plus étoffés que ce qu'ils étaient par le passé pour répondre plus efficacement aux problématiques de gestion qui peuvent se poser. C'est surtout au ministère concerné, en particulier le ministère de la culture et de la communication, d'aider les porteurs de projets pour l'élaboration des plans de gestion.

L'association des biens français du patrimoine mondial, présidée par l'ancien sénateur Yves Dauge, peut aussi y contribuer. Elle regroupe à la fois les biens inscrits sur la liste du patrimoine mondial et les biens candidats et permet à ces derniers de profiter de l'expérience de leurs aînés sur les problématiques de gestion. Il serait utile que ceux qui portent aujourd'hui la candidature du massif du Mont-Blanc, à laquelle le sénateur a fait référence, se rapprochent de cette association. Quoi qu'il en soit, le classement sur la liste du patrimoine mondial est un processus de longue haleine, qui s'étale généralement sur une période de huit à dix ans.

Le projet « Sites funéraires et mémoriels de la Grande guerre » évoqué par le sénateur a été officiellement déposé à l'UNESCO avant-hier, le 30 janvier. Un travail devrait désormais s'enclencher avec le Centre du patrimoine mondial. Il s'agit d'un dossier particulier, porté conjointement par la France et la Belgique, qui concerne un bien s'étalant sur une superficie de plus de 800 km². En France, il a été monté en partenariat avec le secrétariat d'État aux anciens combattants, qui est moins familier du classement au titre du patrimoine mondial que ne l'est

le ministère de la culture et de la communication. Mais soyez assurés qu'il s'agit d'une priorité pour l'inscription en 2018.

La Vieille ville de Jérusalem et ses remparts figurent, depuis 1982, sur la liste du patrimoine en péril. C'est à ce titre que l'UNESCO émet les résolutions dont Loïc Hervé a parlé. Jusqu'ici, elles avaient toujours été prises par consensus. Or, depuis que la Palestine est devenue membre à part entière de l'organisation en 2011, le groupe arabe tend à instrumentaliser les résolutions portant sur ce sujet pour combattre la politique d'Israël. C'est pour éviter que l'UNESCO ne se retrouve l'otage d'un tel piège que les plus hautes autorités de l'État ont décidé un vote d'abstention de la France. L'UNESCO n'a pas vocation à être le lieu d'expression d'opinions partisans, faute de quoi ses labels s'en trouveraient ternis.

Comme l'a rappelé le sénateur, la modernisation de l'organisation interne de l'UNESCO est un enjeu majeur. Il existe une réelle nécessité pour l'institution de s'adapter à un monde en mutation rapide et la France soutient ce processus.

Pour répondre aux inquiétudes exprimées par le sénateur, la France continuera à appuyer fermement la candidature de la chaîne des Puys et de la faille de Limagne. Une réunion est prévue prochainement avec l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) pour lever les réserves qu'elle a exprimées. Au-delà de la question politique, c'est bien aujourd'hui sur les aspects techniques qu'il faut travailler.

Sur la question de la préservation du patrimoine dans les pays en guerre, vous comprendrez que l'UNESCO ne puisse pas intervenir aujourd'hui directement sur un site comme Palmyre, alors qu'il se trouve sur la ligne de front. Mais, l'institution centralise les informations relatives aux sites patrimoniaux menacés ou faisant l'objet de destructions et réalise des images en trois dimensions, à l'image de celles que l'on pouvait voir dans l'exposition «Sites éternels» présentée au Grand Palais cet hiver, de manière à permettre la reconstitution à l'identique une fois la paix revenue.

Concernant la succession d'Irina Bokova, huit candidats se sont fait connaître à ce stade - la date limite de dépôt des candidatures est fixée au 15 mars. Quatre de ces candidats sont issus de pays du groupe arabe, ce dernier considérant que le prochain directeur général devrait émaner de ses rangs. Des panels d'évaluation des candidatures seront ensuite organisés à l'occasion de la session du conseil exécutif d'avril.

Nous serons particulièrement vigilants, à cette occasion, au caractère francophone des différents candidats : c'est un point important pour nous, sachant que l'actuelle directrice générale est à la fois francophone et francophile. Nous attendons beaucoup de ce que les candidats vont révéler à l'occasion de ces panels : je rappelle que c'est grâce à la qualité de ses prestations lors de telles auditions qu'Antonio Guterres, qui n'était pourtant initialement pas favori, a obtenu le poste de Secrétaire général de l'ONU. Sur cette base, la France devrait élaborer un classement des différents candidats courant juin. Notre pays n'est toutefois pas seul à décider et le vote final au sein de la Conférence générale se fera en octobre prochain./.

(Source : site Internet du Sénat)

