



Convention France-UNESCO  
pour le patrimoine

## Comité de Suivi Technique

### Compte rendu de la réunion de bilan et de prospective des actions menées dans le cadre de la Convention France-UNESCO

3 février 2011  
9h30-17h

#### Rappel des objectifs de la journée

Cette journée, dont le principe a été décidé lors du dernier Comité Mixte de Coordination (mai 2010), visait à dresser un bilan de la Convention France-UNESCO pour le patrimoine (CFU), onze ans après sa création : quel impact des interventions de la CFU ? La méthode et les thématiques d'intervention sont-elles toujours adaptées ? Cette réflexion s'inscrit dans l'évolution du contexte institutionnel au sein de l'UNESCO et des institutions françaises partenaires (stratégies politiques et contraintes budgétaires), et des besoins des Etats parties bénéficiaires.

Les propositions issues de cette réunion seront restituées auprès des ministères de tutelle de la CFU, puis soumises lors du prochain Comité Mixte de Coordination, prévu en avril 2011. Deux rapporteurs ont été désignés à cet effet parmi les experts : Pierre-André Lablaude et Paul Trouilloud.

#### Méthode de travail

La journée a été organisée autour de trois questions clés : champs d'intervention et impact des projets ; modes opératoires de la CFU ; fonctionnement et programmation.

En complémentarité, des consultations individuelles ont été menées auprès de membres fondateurs de la Convention France-UNESCO, notamment Jean Musitelli, ancien ambassadeur délégué de France auprès de l'UNESCO, et Yves Dauge, sénateur maire adjoint de Chinon. Les éléments clés de ces entretiens sont également restitués dans le présent compte-rendu.

#### Participants

La journée a rassemblé treize experts ayant participé aux activités de la CFU (certains depuis ses débuts), ainsi que le secrétariat français et UNESCO de la Convention France-UNESCO. La liste des participants est jointe en annexe.



Convention France-UNESCO  
pour le patrimoine

## CONTEXTE

### 1. Origine et principes fondateurs de la CFU

La Convention France-UNESCO est l'une des conventions pionnières signées entre l'UNESCO et un État membre en faveur de la sauvegarde du patrimoine. La CFU a été conçue, à l'origine, comme un outil au service d'une politique de solidarité patrimoniale portée par la France auprès des États membres de l'UNESCO.

Elle donne une cohérence à l'intervention française auprès de l'UNESCO, à travers une approche interministérielle et la mobilisation d'acteurs et opérateurs à différentes échelles (collectivités locales, universités, établissements techniques etc.). L'enjeu est de favoriser l'impact et d'améliorer la lisibilité de ces interventions, et d'éviter la dispersion des ressources. Il s'agit aussi de faire connaître et diffuser l'expertise française dans un contexte international très concurrentiel.

En ce sens, la CFU s'inscrit en cohérence avec la Stratégie Globale élaborée par l'UNESCO pour le rééquilibrage de la Liste du patrimoine mondial vers une Liste plus représentative. La CFU a été présentée à plusieurs reprises par la délégation de la France au sein du Comité du patrimoine mondial lors des sessions du Comité du patrimoine mondial (notamment à Cairns, en Australie, en 2002) et l'originalité de cet outil suscite l'intérêt de nombreux États parties.

La CFU s'appuie sur les collectivités locales et le mécanisme de coopération décentralisée. Cette spécificité trouve son origine dans la particularité du dispositif institutionnel français, dans lequel les collectivités territoriales (communes, régions) jouent un rôle croissant dans les politiques patrimoniales et dans la coopération internationale. Cette évolution est accompagnée par le cadre réglementaire national (loi sur la coopération décentralisée en 1992). La mise en œuvre de la Convention repose donc fortement sur l'engagement des collectivités partenaires. Les premières actions initiées en 1999 se sont de fait appuyées sur des coopérations décentralisées existantes.

Les mécanismes de mise en œuvre de la CFU ont été élaborés conjointement par la France et l'UNESCO : Comité Mixte de Coordination, Comité de Suivi Technique. Dans les premières années d'exercice de la CFU, la cohérence de l'intervention était assurée en particulier par un engagement fort de la délégation permanente de la France auprès de l'UNESCO, qui jouait un rôle de chef d'orchestre pour mobiliser les interventions françaises, et par un double secrétariat (côté français et UNESCO).



## **2. Stratégie de l'UNESCO vis-à-vis de la coopération extrabudgétaire**

### La proportion des financements extrabudgétaires par rapport au budget régulier s'accroît

Si le montant du programme régulier de l'UNESCO reste stable (631 millions USD en 2008-2009 ; 653 millions USD en 2010-2011), la part des ressources extrabudgétaires est en nette augmentation : elle passe ainsi de 358 millions USD en 2008-2009 (soit 57% du programme régulier) à 463 millions USD en 2010-2011 (soit 70% du programme régulier).

Les fonds extrabudgétaires financent aujourd'hui la quasi-totalité des activités opérationnelles du Centre du patrimoine mondial ainsi qu'une part croissante des coûts de personnels. Dans ce contexte et suite aux demandes des Etats, il est important pour l'UNESCO de trouver un équilibre entre projets extrabudgétaires et programme régulier.

### Le poids relatif de la CFU dans les activités extrabudgétaires est en recul

Au moment de sa création, le volume financier de la CFU et son poids dans l'activité du Centre du patrimoine mondial était relativement significatif. Dix ans après, l'essor global des activités extrabudgétaires au sein de l'UNESCO place la CFU dans la moyenne des coopérations en termes de volume financier.

### Le contexte des interventions internationales évolue

De nombreuses activités sont réalisées au sein du Centre du patrimoine mondial dans le cadre de coopérations bilatérales ou multilatérales, pour des volumes financiers situés entre 300.000 et 3.000.000 euros. La plupart des actions opérationnelles s'inscrivent soit dans une approche de projet sur un site spécifique, soit dans un appui régulier aux activités du Centre du patrimoine mondial (mise à disposition d'experts).

Si les gouvernements sont toujours les principaux bailleurs, la donne sur le terrain change et les banques de développement ou fondations privées - dont les capacités financières sont plus importantes que celles des Etats - interviennent de façon croissante dans des projets opérationnels.

D'autres bailleurs sont présents sur des grands projets ponctuels, notamment certains Etats membres (comme l'Italie pour la restitution et la réinstallation de l'obélisque d'Axoum) ou l'Union Européenne qui devient progressivement l'un des partenaires stratégiques de l'UNESCO et avec laquelle l'Organisation développe des projets d'envergure à court terme (projets opérationnels entre 1 et 5 millions sur des périodes d'environ trois ans).



Convention France-UNESCO  
pour le patrimoine

### Dans ce contexte, la CFU conserve sa spécificité

La Convention France-UNESCO s'inscrit plutôt dans une stratégie d'accompagnement dans la durée. Cette stratégie d'engagement dans le long terme se retrouve dans d'autres opérations sur lesquelles la France est impliquée, notamment le Comité International de Coordination d'Angkor.

En effet, si les opérations d'envergures privilégiées par d'autres bailleurs permettent certes une meilleure visibilité, elles posent le problème de la continuité de l'action et des capacités structurantes.

Or, si la conservation, la protection et la valorisation du patrimoine supposent des ressources importantes, elles exigent aussi un haut degré d'expertise, des études détaillées en amont, des interventions non-standard et particulièrement soucieuse du contexte et des lieux, des approches multidisciplinaires.

### **3. Evolution de la stratégie de coopération française en matière patrimoniale**

La CFU constitue l'un des programmes clés de la Direction des Affaires internationales de la Direction des patrimoines du ministère de la Culture.

Le travail interministériel, qui nécessite de mettre en commun les priorités et financements, est toujours un défi, et ce d'autant plus dans une période de restrictions budgétaires comme la période actuelle.

Mais ce défi est à relever vis-à-vis de l'UNESCO, qui a pu constater l'engagement du gouvernement français dans les dix dernières années et qui reconnaît ce travail interministériel comme une spécificité de la contribution française.

La CFU doit aujourd'hui être considérée comme un élément de l'offre française en matière d'expertise patrimoniale. Son avenir doit donc être mis en perspective et en synergie avec les réseaux ou institutions récemment créés :

- Le Partenariat pour la Ville et les Territoires a été constitué pour créer un portail de l'offre française en matière de coopération urbaine et affirmer la spécificité de l'expérience française en la matière. Le bilan des opérations réalisées dans le cadre de la CFU montre l'importance donnée au patrimoine urbain en termes de nombre d'interventions et de continuité des actions.
- L'association des Biens Français du Patrimoine Mondial met en réseau les sites français et donne une visibilité à l'expertise des gestionnaires de site, qui gagnerait à être valorisée davantage.



## **POINTS CLES DES DEBATS**

Les remarques formulées par les experts mettent en avant la valeur ajoutée de la CFU, les écueils à éviter dans sa mise en œuvre et les recommandations pour l'avenir.

### **1. Quels sont les éléments forts de l'identité de la CFU, sa valeur ajoutée ?**

#### Une expertise de qualité, fondée sur la spécificité de l'offre française

La force de frappe de la Convention France-UNESCO repose sur son réseau d'experts, mobilisés au sein des services de l'Etat, des réseaux ou des collectivités locales, et sur la spécificité de l'expérience française en matière patrimoniale : une attention particulière aux questions de maîtrise d'ouvrage et de commande publique, et une expertise spécifique dans le champ du patrimoine et de la conservation urbaine (identification, conservation, restauration, mécanismes réglementaires, valorisation...).

#### Une philosophie d'intervention fondée sur la solidarité internationale

Le réseau d'experts de la CFU partage une philosophie commune : mettre à disposition un savoir faire technique pour « construire un langage commun » avec des homologues dans les pays bénéficiaires. L'inscription des projets dans la durée garantit également cette dimension humaine, qui facilite l'apprentissage réciproque et permet d'éviter les incompréhensions culturelles. A travers cette démarche qui s'inscrit résolument dans une logique de solidarité internationale et d'appui à la gouvernance, la CFU se démarque des interventions d'experts apportant une réponse technique ponctuelle.

#### Une coopération étroite avec les collectivités locales

Les collectivités locales sont au cœur du dispositif d'action de la CFU depuis ses origines, sur la base de l'expérience du partenariat entre Luang Prabang (Laos) et Chinon, qui a constitué un référentiel en matière de méthode d'intervention. C'est la spécificité majeure de la CFU par rapport aux autres fonds en dépôt de l'UNESCO, qui trouve son origine dans les particularités de l'histoire institutionnelle française. Cette démarche, qui était pionnière à l'origine au sein de l'UNESCO, est aujourd'hui plus largement reconnue dans les principes stratégiques de l'organisation, même si ses interlocuteurs institutionnels demeurent les Etats.

La coopération avec les collectivités locales au sein de la CFU a produit de bons résultats lorsque les programmes d'actions sont bien ciblés. Les collectivités mobilisées s'engagent pour la plupart dans le long terme et acceptent le défi d'intervenir dans le champ du patrimoine. Toutefois, un nouveau souffle doit être recherché aujourd'hui pour identifier des élus et techniciens, la réussite de ce type de coopération relevant avant tout d'une dimension humaine.



### Une intervention à géométrie variable

L'observation des interventions de la CFU au cours de ses dix années d'exercice permet de dégager deux cas de figure :

- Une réponse à l'urgence, dans laquelle l'expertise permet de débloquer une situation problématique.
- Une intervention dans la durée, qui permet d'aborder les différents points de la chaîne patrimoniale et urbaine : inventaire, mécanismes réglementaires, formation et sensibilisation. Ces interventions permettent de développer des références méthodologiques.

### Une intervention bien définie

La qualité de l'expertise et de la réponse proposée est fonction de la bonne identification et de la définition des missions.

## **2. Quels sont les écueils à éviter ?**

### Le glissement vers des interventions bilatérales

La CFU est un outil de coopération multilatéral flexible, qui s'inscrit avant en tout en réponse aux demandes formulés par les Etats bénéficiaires. Or l'expérience montre que certains partenaires ou intervenants se détachent parfois de ce mécanisme multilatéral pour intégrer des priorités relevant d'avantage des politiques bilatérales. L'originalité et la force de la CFU repose sur son mécanisme de mise en œuvre paritaire, les programmes étant définis conjointement par l'UNESCO et les partenaires français. Toutefois, ce mécanisme ne doit pas occulter la dimension essentiellement multilatérale de la CFU.

### L'émiettement

L'observation des programmes annuels de la CFU démontre une tendance à l'émiettement des opérations (tendance corollaire du point précédemment évoqué, chaque partenaire souhaitant faire valoir ses priorités spécifiques). Cet émiettement est dommageable à l'impact des projets, le budget alloué à chaque opération étant parfois trop limité pour permettre un impact réel (5.000 €). Le nombre annuel de projets devrait être limité (et ce d'autant plus dans un contexte de restrictions budgétaires) afin de permettre une intervention significative.



Convention France-UNESCO  
pour le patrimoine

### 3. Recommandations

#### Sur l'expertise

- La logique d'expertise spécialisée de la CFU constitue sa valeur ajoutée et doit être conservée. La CFU doit proposer une expertise pointue, pour répondre à des problématiques complexes sur le terrain. L'expertise fournie gratuitement depuis les débuts de la CFU, si elle était comptabilisée financièrement, serait très significative.
- Cet apport d'expertise doit s'inscrire en amont des projets. L'expérience montre que les opérations de grand volume financier mises en œuvre par la CFU (Luang Prabang, Niger Loire, Saint-Louis) ont fait l'objet au préalable d'une assistance technique pendant plusieurs années, qui a permis de collecter les données, de former le personnel local, de produire les outils.
- Le réseau d'experts gagnerait à être élargi, pour étendre le champ de compétences (au-delà des disciplines traditionnelles du patrimoine *stricto sensu*) et développer la capacité d'expertise sur le thème du patrimoine naturel. Pour cela, il est recommandé d'impliquer d'avantage les gestionnaires de sites français du patrimoine mondial, les experts proposés par les ministères partenaires mais également les différents réseaux français (commission des fouilles, centres de recherches et missions permanentes d'archéologie, association notariale...).

#### Sur le mode opératoire de la CFU

- L'inscription des projets dans le long terme est un point fort qui doit être conservé. Cette stratégie permet de construire des relations durables avec les professionnels au niveau des sites d'intervention, de produire des référentiels méthodologiques, mais aussi de mieux définir les contenus de la commande (celle-ci étant souvent insuffisamment précise au commencement d'un projet). Toutefois, afin d'éviter l'usure inhérente à ce type de démarche, les intervenants d'un projet doivent périodiquement (tous les 3-4 ans) réévaluer les objectifs. Cette notion d'étapes successives devrait être repensée.
- Les élus et collectivités locales doivent être remobilisés pour renforcer ce pilier de la CFU que constitue la coopération décentralisée et favoriser la coopération de site à site. La CFU peut en ce sens contribuer à suggérer des coopérations dans le champ patrimonial. Toutefois, elle n'a pas vocation à se substituer aux réseaux de collectivités locales (CUF, ANVPAH&VSS, AIMF...). La coopération avec ces réseaux, qui a été moins importante au cours des dernières années, gagnerait en ce sens à être renforcée (échanges d'information plus réguliers, participations aux rencontres annuelles).



Convention France-UNESCO  
pour le patrimoine

- La CFU doit conserver, pour assurer sa mise en œuvre, la flexibilité d'un secrétariat paritaire et un secrétariat de qualité, nécessaire pour relayer les demandes des Etats membres, identifier et mettre en œuvre les projets, expliciter les besoins en expertise et identifier des experts en lien avec les partenaires français, définir précisément les termes de référence des missions et assurer le suivi auprès des partenaires locaux.
- Un relais local des projets de la CFU doit être envisagé. Dans les sites faisant l'objet d'un projet important (Luang Prabang, Niger-Loire, Syrie), le relais est assuré naturellement par l'équipe projet locale. Dans les autres cas, il est nécessaire de prévoir ce relais en amont, en mobilisant les différents réseaux disponibles (services de l'ambassade de France, bureau local de l'UNESCO) ou à défaut en prévoyant un recrutement local dans le projet (personnel local ou volontaire international par exemple).
- Un mécanisme d'évaluation de la CFU devrait être mis en place, à la fois pour analyser le fonctionnement de l'outil et son positionnement par rapport aux autres conventions de l'UNESCO, mais aussi pour évaluer l'expertise mobilisée par la CFU et l'impact des projets sur le terrain. La plupart des autres programmes de coopération internationale prévoient une évaluation périodique dans leurs mécanismes de mise en œuvre.

#### Sur les champs d'intervention

- La CFU s'inscrit à l'origine en appui à la Convention du patrimoine mondial. Conserver cette clé d'entrée patrimoine mondial semble plus porteur, ce qui n'empêche pas d'aborder des thématiques transversales, mais en s'appuyant sur les sites patrimoine mondial comme des laboratoires d'expérimentation. L'élargissement à d'autres champs ou d'autres conventions (2003 et 2005) – outils plus récents, portant sur des champs différents et dont les références méthodologiques sont encore moins établies - comporte un risque réel de dispersion.
- Un rééquilibrage des interventions en faveur du patrimoine naturel doit être considéré. Sur les 87 projets mis en œuvre par la CFU entre 1999 et 2009, seuls 6 portaient sur des sites naturels.
- Il est également recommandé de renforcer les interventions dans le champ archéologique, pour valoriser la qualité de l'expertise française, notamment au sein de ses instituts spécialisés
- Les opérations de formation et d'appui à la gouvernance constituent un pan important de la CFU et doivent être renforcées. A cet effet, il serait utile de multiplier les possibilités d'accueil en France de professionnels étrangers (professionnel de la conservation, auprès d'architecte et urbaniste du patrimoine, dans les services de l'inventaire, de l'archéologie etc.). L'exemple du projet Niger-Loire, où une dizaine de professionnels ont été accueillis en France dans des collectivités locales ou services techniques, démontre l'intérêt de cette démarche.



Convention France-UNESCO  
pour le patrimoine

## PROPOSITIONS

En tenant compte des points clés de la discussion, les propositions pratiques soumises par les experts de la CFU auprès du CMC sont les suivantes :

### **1. Privilégier l'assistance technique à travers la mise en place d'un fonds dédié à l'expertise.**

Ce fonds ne serait pas pré affecté, mais permettrait de répondre avec souplesse à la demande des Etats, via les collègues des Unités régionales du Centre du patrimoine mondial. Cette proposition répond également à un souhait du Centre du patrimoine mondial qui a besoin, dans certains cas, d'une capacité de réponse rapide (notamment sur les demandes d'urgence).

### **2. Réduire le nombre de projets à 2 ou 3 projets multidisciplinaires**

Ce reciblage permettra d'optimiser l'impact des projets et d'assurer une meilleure visibilité. Les projets retenus devront avoir un caractère innovant et multidisciplinaire permettant d'impliquer les différents partenaires dans la mise en œuvre.

**Pour permettre la mise en œuvre de ces recommandations, un programme de transition doit être envisagé pour 2011.** Ce programme permettra déjà de réduire le nombre d'opérations tout en portant à terme les engagements pris les années précédentes.