



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture

Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры

منظمة الأمم المتحدة
للتربية والعلم والثقافة

联合国教育、
科学及文化组织

Patrimoine mondial

18 GA

Distribution limitée

WHC-11/18.GA/8

Paris, 1 août 2011

Original: Anglais/Français

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ÉDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE

DIX-HUITIÈME SESSION DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES ÉTATS PARTIES À LA CONVENTION CONCERNANT LA PROTECTION DU PATRIMOINE MONDIAL CULTUREL ET NATUREL

Paris, Siège de l'UNESCO

7- 9 novembre 2011

Point 8 de l'ordre du jour provisoire : Evaluation de la Stratégie globale et de l'Initiative de partenariats pour la conservation (PACTe)

RESUME

L'Assemblée générale à sa 17^e session a demandé au Centre du patrimoine mondial de lui soumettre, à sa 18^e session en 2011, « un bilan des travaux entrepris par rapport à la réflexion sur l'avenir de la *Convention*, y compris une évaluation indépendante par le Commissaire aux comptes de l'UNESCO sur la mise en œuvre de la Stratégie globale depuis ses débuts en 1994 jusqu'en 2011, et de l'Initiative de partenariats pour la conservation (PACTe), sur la base des indicateurs et des approches qui seront développés lors des 34^e et 35^e sessions du Comité du patrimoine mondial ». Le Comité à sa 34^e session (Brasilia, 2010) a demandé l'inscription de ce point à l'agenda de sa 35^e session (UNESCO, 2011).

La décision **35 COM 9A** (voir Annexe 1) a demandé au Centre du patrimoine mondial de transmettre les documents WHC-11/35.COM/9A et WHC-11/35.COM/INF.9A à la 18^e session de l'Assemblée générale (UNESCO, 2011) pour examen. Par conséquent, une lettre circulaire a été envoyée à tous les Etats parties et aux Organisations consultatives (ICROM, ICOMOS et UICN) leur demandant de fournir leurs commentaires sur ce sujet par écrit au Centre du patrimoine mondial. A la date de la rédaction de ce document, des commentaires ont été reçus de 8 Etats parties. Tous les commentaires sont disponibles sur le site web du centre du patrimoine mondial à l'adresse suivante : <http://whc.unesco.org/fr/activites/655/>.

Ce document doit être lu conjointement avec le document WHC-11/18.GA/INF.8.

Projet de résolution : 18 GA 8, voir Point I

I. Projet de Résolution 18 GA 8

L'Assemblée générale,

1. Ayant examiné les Documents WHC-11/18.GA/8 et WHC-11/18.GA/INF.8,
2. Notant les résultats de l'évaluation indépendante par le Commissaire aux comptes de l'UNESCO sur la mise en œuvre de la Stratégie globale depuis ses débuts en 1994 jusqu'en 2011, et de l'Initiative de partenariats pour la conservation (PACTe) demandée par sa Résolution **17 GA 9** (UNESCO, 2009);
3. Accueille favorablement les commentaires faits par les tous les Etats parties ayant répondu à la lettre circulaire du 13 juillet 2011 ;
4. Demande au Comité du patrimoine mondial à sa 36e session de revoir plus avant la mise en œuvre de la Stratégie globale en considérant les recommandations de l'auditeur externe;
5. Demande également au Centre du patrimoine mondial et à l'UNESCO de considérer les recommandations concernant PACTe, notamment afin d'harmoniser l'initiative PACTe avec le développement par l'UNESCO de stratégies de partenariat;
6. Demande en outre au Centre du patrimoine mondial de fournir à l'Assemblée générale, à sa 19e session en 2013, un rapport sur le travail entrepris.



Commissariat aux comptes
de l'Organisation des Nations
unies pour l'Éducation, la Science
et la Culture



I.

ÉVALUATION INDEPENDANTE PAR LE COMMISSAIRE AUX COMPTES DE L'UNESCO SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATEGIE GLOBALE POUR UNE LISTE DU PATRIMOINE MONDIAL EQUILIBREE, REPRESENTATIVE ET CREDIBLE, ET DE L'INITIATIVE DE PARTENARIATS POUR LA CONSERVATION (PACTE)

SOMMAIRE

1. CADRE ET PERIMETRE DE L'EVALUATION	3
2. ÉVALUATION DE LA STRATEGIE GLOBALE POUR UNE LISTE DU PATRIMOINE MONDIAL EQUILIBREE, REPRESENTATIVE ET CREDIBLE (1994-2011)	3
2.1. L'absence de définition précise des objectifs de la stratégie et d'indicateurs adaptés pour évaluer ses résultats	3
2.2. Des éléments d'évaluation et des résultats contrastés	4
2.3. Une évolution porteuse de risques	6
3. ÉVALUATION DE L'INITIATIVE DE PARTENARIATS POUR LA CONSERVATION (PACTE)	12
3.1 Une approche peu systématique des partenariats	12
3.2 Une traçabilité insuffisamment assurée pour des ressources modestes	12
3.3 Un impact encore limité sur la conservation du patrimoine mondial	13

1. Cadre et périmètre de l'évaluation

1. L'assemblée générale des États parties à la convention du patrimoine mondial a demandé que lui soit présentée à sa 18^{ème} session « une évaluation indépendante par le commissaire aux comptes de l'UNESCO sur la mise en œuvre de la Stratégie globale depuis ses débuts en 1994 jusqu'en 2011, et de l'initiative de partenariats pour la conservation (PACTe), sur la base des indicateurs et des approches qui seront développés lors des 34^{ème} et 35^{ème} sessions du comité du patrimoine mondial »¹. Le comité du patrimoine mondial a adopté le cahier des charges de l'évaluation à sa 34^{ème} session (Brasilia, 2010)².

2. Les deux volets de l'évaluation sont liés³. La protection du patrimoine mondial est un objectif majeur de l'UNESCO depuis la convention de 1972. Elle a déjà conduit au classement de près de 1 000 sites, de catégories de plus en plus diversifiées. Le succès de la liste est tel que le classement devient un enjeu majeur, au risque que la protection ne soit plus qu'une cause secondaire, une fois le classement obtenu.

2. Évaluation de la Stratégie globale pour une liste du patrimoine mondial équilibrée, représentative et crédible (1994-2011)

3. L'évaluation de la Stratégie globale a été replacée dans le cadre plus large de la convention de 1972.

2.1. L'absence de définition précise des objectifs de la stratégie et d'indicateurs adaptés pour évaluer ses résultats

- Des notions diversement interprétées en l'absence de définitions dans les Orientations

4. La Stratégie globale adoptée par le comité du patrimoine mondial (le *Comité* dans la suite du rapport) en 1994, élargie aux biens naturels en 1996, fixe pour objectif une « liste représentative, équilibrée et crédible ».

5. Mais ces concepts n'ont pas été définis par le Comité. Des définitions proposées par les experts n'ont pas été reprises dans les Orientations devant guider la mise en œuvre de la convention du patrimoine mondial (ci-après dénommées *les Orientations*), ce qui est source de divergences d'interprétation. Nombre d'États parties interprètent ces notions selon des critères purement géopolitiques, oubliant que la valeur universelle exceptionnelle (VUE) est la condition-clé de l'inscription d'un bien sur la liste du patrimoine mondial.

- Un dispositif de suivi inadapté

6. En dépit de l'importance accordée à la Stratégie globale, aucun indicateur n'a été mis en place pour suivre ses résultats de façon objective.

7. L'évaluation de la Stratégie globale présentée à chaque session repose sur un dispositif inadapté qui réduit les notions d'équilibre, de représentativité et de crédibilité à une série de tableaux statistiques simplificateurs par nombre de biens et zones patrimoine mondial. Cet outil ne s'appuie pas sur des critères scientifiques, ce qui contribue à une

¹ Résolution 17 GA 9, paragraphe 16 (document WHC-09/17.GA/10)

² Décision 34 COM 9A (document WHC-10/34.COM/20)

³ Le présent rapport est accompagné d'un document d'information en deux tomes qui détaille les constats faits sur les deux volets de l'évaluation.

dérive vers une approche de la convention plus politique que patrimoniale. Les statistiques sont présentées selon un découpage en cinq grandes zones ; il n'est pas pertinent au regard des critères culturels comme naturels, notamment pour des ensembles aussi vastes que Europe-Amérique du Nord⁴ et Asie-Pacifique. Le nombre de biens est un indicateur grossier⁵. Le développement des inscriptions en série achève de priver de pertinence le décompte des biens par zone.

8. Pour s'assurer de l'équilibre et de la représentativité de la liste, il faudrait se référer à des critères scientifiques tels que les grandes entités biogéographiques de la classification « Udvardy⁶ » pour les biens naturels (qui ne s'applique pas aux zones marines) ou des grilles d'analyse spatio-temporelles par type de patrimoine, par époque et par civilisation pour les biens culturels.

2.2. Des éléments d'évaluation et des résultats contrastés

9. L'audit externe ne peut pallier l'absence de mise en place des indicateurs prévus pour le suivi de la convention en 2005 et le manque de données actualisées. Il n'a pas la compétence scientifique pour actualiser de façon exhaustive l'analyse des lacunes menée en 2004 par les organisations consultatives et poursuivie dans le cadre d'études thématiques. Il ne peut de ce fait qu'apporter des éléments d'évaluation parcellaires.

- Une Convention devenue quasi universelle

10. La Stratégie globale encourage (paragraphe 55 des Orientations) un plus grand nombre de pays à devenir États parties à la convention et à établir des listes indicatives et des propositions d'inscription. La quasi totalité des 193 États membres de l'UNESCO ont désormais ratifié la convention du patrimoine mondial (187 États parties en 2010 contre 139 en 1994) et la proportion d'États parties disposant d'au moins un bien classé est passée de 72 % à 80 %.

- La forte diversification des biens inscrits

11. En 1994, pour améliorer la représentativité de la liste, des critères spécifiques ont été introduits dans les Orientations pour définir les villes historiques, les itinéraires culturels et les paysages culturels. Le critère (i) a évolué depuis 2005 vers des biens moins orientés vers l'esthétique et plus vers la technique. Le critère (iii) a été étendu aux témoignages des cultures vivantes. Pour combler les lacunes du patrimoine culturel identifiées en 2004, ont été inscrits des biens du patrimoine industriel et du 20^{ème} siècle, des sites préhistoriques et rupestres, des routes et des paysages culturels, ainsi que quelques biens d'architecture vernaculaires mais cette catégorie reste très peu représentée.

- Des avancées encore insuffisantes concernant la représentation du patrimoine naturel

⁴ La zone Europe - Amérique du Nord compte 51 pays contre 31 en Asie - Pacifique, 30 en Afrique, 25 en Amérique latine - Caraïbes et 15 dans les États arabes. L'Europe au sens de la région Europe / Amérique du Nord s'étend au-delà de l'Oural à l'ensemble de la Fédération de Russie : les volcans du Kamchatka μ y sont comptabilisés. Elle comprend aussi la Turquie et Israël, les territoires d'outre-mer de la France, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de la Norvège, ainsi que les îles subtropicales des Canaries, de Madère et des Açores rattachées à l'Espagne et au Portugal.

⁵ Comment comptabiliser des biens naturels qui ont des superficies aussi disparates que le site de la forêt de la vallée de Mai aux Seychelles (moins de 18 ha) et la grande barrière de corail (34,87 millions d'ha) ou l'aire protégée des îles Phoenix (40,825 millions d'ha) ? De même, les biens culturels comprennent à la fois des biens isolés tels que des monuments, des villes historiques et des biens en série parfois très étendus.

⁶ [A Classification of the Biogeographical Provinces of the World](#). Prepared as a contribution to UNESCO's Man and the Biosphere Programme, Project No. 8. IUCN Occasional Paper No. 18. IUCN, Morges, Suisse, 1975.

12. Des progrès certains ont été réalisés dans le cadre de la Stratégie globale, notamment dans le cadre des programmes thématiques sur les forêts (25^{ème} session, Helsinki, 2001) ou le patrimoine marin (29^{ème} session, Durban, 2005). Le nombre des États parties ayant inscrit un bien naturel sur leur liste indicative est en forte augmentation : huit seulement en 1994, 51 en 1996, 124 en 2004 et 162 en 2010.

13. Cependant, de nombreux États parties restent dépourvus d'administration spécialisée sur les questions d'environnement. La majorité des points focaux des États parties et des représentations régionales du centre du patrimoine mondial demeurent dirigés par des spécialistes de la culture ou de l'éducation. Le centre du patrimoine mondial lui-même ne compte qu'un petit nombre d'experts scientifiques spécialistes des biens naturels, à la compétence reconnue mais très peu nombreux au regard de l'étendue de la tâche. Les États parties sont souvent réticents à demander l'inscription de biens naturels car ils privilégient le développement économique des territoires concernés (exploitation des ressources minières, pétrolières, forestières, implantation de barrages ou autres infrastructures). Les services rendus par les écosystèmes sont pourtant essentiels, tout particulièrement pour les populations les plus pauvres⁷. Mais ces services demeurent insuffisamment pris en compte dans les processus de décisions économiques et les enjeux de leur préservation peinent à être traduits en dispositifs opérationnels (tels que des paiements pour les services des écosystèmes) tant à l'échelle des États qu'au niveau international⁸. La convention du patrimoine mondial ne s'applique pas aux zones qui ne relèvent pas de la souveraineté des États parties (Haute mer, dont une partie de l'Arctique, Antarctique).

14. La décision de Cairns-Suzhou, autorisant deux propositions par État à condition que l'une d'elles porte sur un bien naturel, avait permis d'augmenter sensiblement les propositions d'inscription de biens naturels. Mais la décision de Christchurch (31^{ème} session, 2007), qui laisse les États parties libres de décider, à titre expérimental, de la nature des biens qu'ils souhaitent proposer lors d'une même session, a entraîné un recul de ces propositions. Il a été particulièrement marqué à Brasilia (12,1 % seulement des propositions transmises aux organisations consultatives).

- L'évolution de la répartition géographique est difficilement appréciable en raison d'un zonage arbitraire

15. Sur la période 2004-2010, l'accroissement des inscriptions a été le plus marqué dans la zone Asie-Pacifique, suivie par l'Afrique et la zone Amérique latine - Caraïbes. Cependant, du fait de la poursuite des inscriptions en Europe et en Amérique du Nord, cette zone a vu sa part se maintenir et même légèrement augmenter (de 47 % à 49 %). Ces statistiques sont toutefois biaisées par l'arbitraire du zonage du patrimoine mondial⁹. La zone Asie-Pacifique renforce légèrement sa position (de 20 à 22 %), de même que la zone Amérique latine - Caraïbes (de 13 à 14 %). En revanche, les biens inscrits en Afrique, qui représentaient 10 % du total des biens de la liste en 1994, n'en forment plus que 8,5 % en 2010. De même, la part des États arabes est passée de 10 % à 7 %.

16. L'efficacité de l'assistance préparatoire au regard des objectifs de la Stratégie globale apparaît médiocre. Seulement 28 % (45) des 185 biens concernés par l'assistance préparatoire ont pu être inscrits. 25 % de ces biens n'ont pas même fait l'objet de

⁷ Comme l'ont souligné l'« Évaluation des écosystèmes pour le millénaire », conduite entre 2001 et 2005 sous l'égide des Nations unies avec le concours de 1360 experts originaires de 95 pays, et plus récemment l'étude sur les économies des écosystèmes et de la biodiversité établie en 2010 pour répondre à la demande des ministres de l'environnement des pays du G8 et de cinq autres pays.

⁸ Cf. les négociations sur les forêts au sein de l'Organisation mondiale du commerce.

⁹ Ainsi l'inscription de la zone historique de Willemstad dans les Antilles néerlandaises (1997), des îles Gough et Inaccessible (1995) au milieu de l'Atlantique Sud (Royaume-Uni) des lagons de Nouvelle Calédonie (2008) et de la Réunion (2010) comptabilisés au titre de la France, d'Hawaï au titre des États-Unis (2010), a renforcé la part de la zone Europe - Amérique du Nord qui comprend aussi l'île d'Henderson (1988) dans le Pacifique Sud (Royaume-Uni). De même, les inscriptions de plusieurs vastes sites naturels situés à l'Est du Caucase (y compris les volcans du Kamchatka) sont comptabilisées en Europe (Fédération de Russie).

propositions des États concernés. Une meilleure sélectivité des biens proposés pour une assistance internationale préparatoire éviterait de gaspiller des fonds en préparant des dossiers qui ne remplissent pas les critères exigés par les Orientations.

2.3. Une évolution porteuse de risques

17. L'intérêt pour la convention et la réputation des sites du patrimoine mondial auprès du grand public sont un succès de la Stratégie globale. Mais ce succès même est porteur de risques et de dérives.

- Les difficultés liées à l'allongement de la liste

18. Au rythme actuel de 20 à 25 inscriptions par an, la liste va prochainement compter 1 000 biens et pourrait en comprendre 1 500 en 2030 et 2 000 d'ici 2045, année du centième anniversaire de l'UNESCO. Alors que durant les premières années de mise en œuvre de la convention ont été inscrits des sites dits iconiques, l'affinement des catégories conduit à inscrire sur les listes indicatives des biens dont la valeur universelle exceptionnelle n'est parfois perceptible que par des hyper-spécialistes. En outre, du fait du prestige de la liste et des intérêts économiques en jeu, les États parties insistent pour obtenir l'inscription de biens qui, de l'avis des organisations consultatives, ne paraissent pas relever d'une reconnaissance mondiale mais plutôt d'une reconnaissance nationale ou régionale. Pour plusieurs biens inscrits, on peut désormais se poser la question de savoir si le critère de la valeur universelle exceptionnelle, au sens de la déclaration de Kazan de 2005 (reprise au paragraphe 49 des Orientations), est réellement rempli : « la valeur universelle exceptionnelle signifie une importance culturelle et/ou naturelle tellement exceptionnelle qu'elle transcende les frontières nationales et qu'elle présente le même caractère inestimable pour les générations actuelles et futures de l'ensemble de l'humanité. À ce titre, la protection permanente de ce patrimoine est de la plus haute importance pour la communauté internationale toute entière ».

19. L'allongement de la liste, potentiellement illimité compte tenu de la diversification des critères d'inscription, et la complexité croissante des dossiers (biens transnationaux, biens en série, exigences des analyses comparatives) entraîne une charge de travail de plus en plus lourde pour le centre du patrimoine mondial et les organisations consultatives, tant pour le processus d'inscription que pour le suivi des biens. Le dispositif dépend de plus en plus des financements extrabudgétaires qui sont passés de 18 % (1996-1997) à 54 % (2008-2009) des ressources du centre du patrimoine mondial.

20. Il serait nécessaire de recentrer les inscriptions sur les biens les plus exceptionnels, conformément à l'esprit de la convention de 1972 et de concevoir d'autres outils de reconnaissance et de protection, plus larges.

- Le risque d'affaiblissement de la crédibilité de la liste du fait de décisions fondées sur des considérations plus géopolitiques que scientifiques

21. Du fait du prestige de la liste du patrimoine mondial, l'inscription devient de plus en plus un enjeu géopolitique et non plus un enjeu patrimonial au bénéfice de l'humanité entière et des générations futures.

22. La convention de 1972 se réfère à des méthodes scientifiques. Elle s'appuie sur les organisations consultatives dont le professionnalisme est la caution scientifique de la valeur de la Liste du patrimoine mondial.

23. Mais on observe une forte corrélation entre les pays représentés au comité du patrimoine mondial et la localisation des biens inscrits. De 1977 à 2005, 314 inscriptions, soit 42 %, avaient bénéficié à des pays membres du Comité pendant leur mandat. Depuis lors, l'évolution a été erratique : la proportion s'est abaissée à 16,7 % en 2006 (Vilnius) et à 25 % en 2008 (Québec), mais elle est remontée à 42,9 % en 2010 (Brasilia).

24. Contrairement aux dispositions de l'article 9-3 de la convention, une place suffisante n'est pas faite aux experts dans les délégations. Les décisions du Comité s'écartent de plus

en plus fréquemment des avis scientifiques des organisations consultatives comme l'indiquent les tableaux établis dans le cadre de l'audit. Des dérives avaient déjà été observées par le passé, notamment lors des sessions de Durban (2005), Christchurch (2007) et Québec (2008), mais elles ont été flagrantes à la 34^{ème} session (Brasilia). Des amendements ont alors été apportés aux propositions de décision avant même que s'ouvre l'exposé de présentation du bien ; plusieurs délégations ont protesté officiellement.

25. Un nombre croissant d'inscriptions sont assorties de conditions ou de recommandations, car les conditions relatives à la préservation et à la gestion du bien n'étaient pas réunies lors de l'inscription. De fait, des dispositions des Orientations ouvrent, sans les encadrer strictement, des possibilités de dérogations aux obligations qu'elles fixent. Ainsi le paragraphe 115 prévoit sans plus de précision que « dans certaines circonstances », il peut être dérogé à la présentation - qu'exige le paragraphe 108 - d'un plan de gestion ou d'un autre système de gestion pour tout bien proposé pour inscription. Les rapports sur l'état de conservation des biens montrent que les problèmes non réglés lors de ces inscriptions prématurées persistent plusieurs années plus tard.

26. D'autres biens, dépourvus de valeur universelle exceptionnelle selon les organisations consultatives, ont été inscrits. Trois cas ont été répertoriés sur la période 2005-2009. En 2010, à la 34^{ème} session, le Comité n'a pu dans quatre cas se mettre d'accord sur une déclaration de valeur universelle du bien : les décisions « prennent acte à titre provisoire » de la déclaration de valeur universelle établie par l'État partie.

- La priorité accordée aux nouvelles inscriptions se fait au détriment du suivi et de la conservation, clé de voûte de la convention de 1972

27. Comme le note le document « *Patrimoine mondial, défis pour le millénaire* », « la vraie question n'est pas le nombre de sites, mais plutôt la capacité d'assurer la conservation efficace de ceux qui sont inscrits »¹⁰. Or trop souvent l'intérêt des États parties se focalise sur l'inscription sur la liste qui tend à être une fin en soi, la conservation du bien - objet même de la liste - devenant alors une préoccupation secondaire.

28. Les rapports périodiques et les rapports sur l'état de conservation établis dans le cadre de la procédure de suivi réactif attestent pourtant d'une situation très préoccupante pour nombre de biens dont les valeurs qui ont justifié l'inscription se dégradent du fait des pressions anthropiques et de l'absence de mesures de protection et de gestion adaptées. Les études demandées par le Comité ont souligné la gravité de l'impact des changements climatiques actuels et à venir sur les biens tant naturels que culturels et mixtes. Le grand nombre de biens ainsi en danger est sans commune mesure avec le faible nombre des biens inscrits sur la liste en péril, dispositif qui n'est, en pratique, mis en œuvre par le Comité qu'avec l'accord de l'État partie concerné.

29. Il paraît nécessaire d'organiser un suivi dit « proactif » qui accompagne l'État partie dès l'inscription du bien sans attendre que le bien soit menacé, d'autant que la dégradation du bien peut être très rapide. Afin d'inciter les États parties à remplir leurs obligations de conservation, il conviendrait de retirer de la liste les biens dont la valeur universelle exceptionnelle a irrémédiablement disparu et d'envisager de n'inscrire les biens que pour une durée limitée, reconductible après vérification par les organisations consultatives de la persistance de la valeur universelle exceptionnelle (y compris dans ses aspects intégrité et protection).

30. Les financements pour assurer le suivi efficace des biens sont insuffisants ; la conservation, principal objectif de la convention, est majoritairement couverte par des financements extrabudgétaires (69 %). Les besoins de financement pour la conservation ne sont pas estimés, y compris pour les biens inscrits sur la liste en péril contrairement aux dispositions de l'article 11-4 de la convention. De façon générale, il conviendrait de définir

¹⁰ « *Patrimoine mondial, Défis pour le millénaire* », 2007, p. 192

une stratégie pour la conservation et d'établir, pour donner leur pleine efficacité aux dispositions de l'article 7 de la convention, un programme ad hoc, financé par des ressources pérennes en mettant en œuvre les solutions de financements explorées à la 34^{ème} session. Ce programme aurait pour objet de financer des actions de conservation des biens qui requièrent l'assistance de la communauté internationale. Ses moyens devraient être alloués en fonction d'une hiérarchie des priorités déterminée selon le degré d'urgence des interventions évalué par les organisations consultatives. La possibilité de collecter des ressources d'appoint pour la conservation par des campagnes internationales auprès du public pourrait être envisagée.

31. Il est nécessaire de favoriser l'adhésion des communautés locales à la conservation du bien afin de limiter les effets négatifs potentiels de l'inscription tant sur le bien que pour les communautés. Il serait utile de mettre en synergie le dispositif de la convention du patrimoine mondial et les programmes des Nations unies sur le développement durable.

- Les objectifs plus larges de préservation du patrimoine fixés par la convention de 1972 ont été perdus de vue

32. La Stratégie globale et la réorganisation de l'UNESCO ont conduit à focaliser le dispositif de la convention sur la seule liste du patrimoine mondial. Les obligations découlant des articles 4 à 6 de la convention sont souvent méconnues et des biens de très grande valeur disparaissent dans l'indifférence de la communauté internationale.

RECOMMANDATIONS¹¹ :

a) Prévoir les objectifs et mettre en place des outils de pilotage adaptés

1) Préciser dans les Orientations devant guider la mise en œuvre de la convention du patrimoine mondial les objectifs de la Stratégie globale tout en veillant à leur compatibilité avec les objectifs de la convention de 1972 (cf. paragraphes 10 à 27).

2) Mettre en place des critères et des indicateurs de suivi de la Stratégie globale et plus généralement de la mise en œuvre de la convention, indicateurs qui doivent porter non seulement sur la représentativité de la liste mais aussi et surtout sur l'efficacité de l'inscription sur la liste en tant qu'outil de conservation (cf. paragraphes 28 à 33 et 208).

3) Établir les statistiques par sous-régions plus pertinentes que le zonage arbitraire actuellement utilisé ; dépasser l'approche par pays et par région politique pour se référer à des grilles d'analyse scientifique que les organisations consultatives devraient être chargées d'élaborer ; compléter les statistiques selon ces classifications (cf. paragraphes 34 à 42).

b) Améliorer la représentation des biens naturels pour répondre à l'objectif de la Stratégie globale

4) Renforcer la représentation des experts des sciences de la nature au sein du centre du patrimoine et de ses unités régionales, ainsi que les synergies entre le dispositif de la convention de 1972 et les autres dispositifs internationaux de protection de l'environnement (cf. paragraphes 63 à 87).

5) Réfléchir aux moyens appropriés pour préserver les sites ne relevant pas de la souveraineté des États parties qui répondent aux conditions de valeur universelle exceptionnelle (cf. paragraphes 88 à 90).

6) Prendre en compte l'évolution constatée depuis 2007 et réexaminer la pertinence des aménagements apportés à la décision de Suzhou (cf. paragraphes 164 à 166).

c) Renforcer la rigueur des processus

¹¹ Pour chaque recommandation, il est fait référence aux paragraphes du document d'information (volume 1).

7) Recentrer les inscriptions au patrimoine mondial sur les biens les plus exceptionnels et envisager pour les autres de nouveaux outils de reconnaissance et de préservation à l'échelle régionale ou par thèmes sous l'égide de l'UNESCO ou en concertation avec des organisations régionales (cf. paragraphes 118 à 134).

8) Encourager les États parties à mettre à jour et harmoniser les listes indicatives au niveau régional ; étudier la possibilité de mettre en place des listes indicatives régionales ou thématiques à l'occasion du prochain cycle de rapports périodiques (cf. paragraphes 157 à 162) ;

- conditionner l'octroi de l'assistance préparatoire destinée à l'établissement de listes indicatives à l'engagement d'inscrire en priorité sur ces listes les biens répertoriés par les organisations consultatives comme correspondant à des lacunes de la liste et de s'inscrire dans le processus « Upstream » en cours d'expérimentation, visant à expertiser la valeur universelle exceptionnelle potentielle en amont de l'élaboration du dossier de demande d'inscription (cf. paragraphes 144 à 156) ;

- aider au besoin les États parties qui n'en ont pas les capacités à maintenir les valeurs, l'intégrité et l'authenticité des biens inscrits sur leurs listes indicatives dont les potentialités d'inscription sur la liste du patrimoine mondial ont été reconnues par les organisations consultatives (cf. paragraphe 163).

9) Poursuivre la diversification de l'origine géographique des experts des organisations consultatives ; prendre en compte les frais de déplacement des membres des « panels » dans le contrat entre les organisations consultatives et le centre du patrimoine mondial pour la mise en œuvre de la convention (cf. paragraphes 175 et 176).

10) Veiller, comme l'a demandé le Comité à la 34^{ème} session (décision 34.COM/5C), à préciser le partage des tâches entre le centre du patrimoine mondial et les organisations consultatives pour améliorer l'efficacité et l'économie du dispositif (cf. paragraphes 177 et 178).

11) Veiller au respect des dispositions de l'article 9, alinéa 3, de la convention en redonnant aux experts une place centrale dans les délégations au comité, ou à défaut prendre acte de l'évolution en cours et réviser la convention pour lui reconnaître clairement une nature plus géopolitique que scientifique (cf. paragraphe 180).

12) Réviser, pour une meilleure application de la convention, le règlement intérieur du Comité afin :

- d'interdire à un État partie de présenter un dossier d'inscription pendant son mandat (ou du moins de surseoir à l'examen d'un dossier par le Comité tant que l'État partie y siège) et de prendre part à la décision sur les suites à donner aux rapports sur l'état de conservation concernant un bien situé sur son territoire (cf. paragraphes 182 à 184 et 214) ;
- de proscrire la pratique de la présentation des amendements signés avant l'ouverture du débat sur la proposition d'inscription du bien (cf. paragraphe 185) ;
- d'assurer effectivement la transparence du processus par la publicité des débats (cf. paragraphe 186) ;
- de prohiber les inscriptions qui ne remplissent pas les conditions prescrites par les Orientations (cf. paragraphe 188).

13) Retirer de la Liste les biens qui ont perdu de façon irrémédiable leur valeur universelle exceptionnelle conformément aux dispositions des paragraphes 192 à 198 des Orientations (cf. paragraphes 190 à 192).

14) Limiter la durée des nouvelles inscriptions en subordonnant leur reconduction à un nouvel examen après avis des organisations consultatives (cf. paragraphe 193).

d) Redonner la priorité à la conservation

15) Définir avec le concours des organisations consultatives, une stratégie globale de la conservation qui pourrait traiter notamment des points mentionnés par les recommandations qui suivent (cf. paragraphes 194 et 198).

16) Reconsidérer la priorité accordée à l'assistance préparatoire par rapport à l'assistance à la conservation et à la gestion et renforcer la formation à la gestion et à la conservation. (cf. paragraphes 203 et 204).

17) Revoir les dispositions du paragraphe 115 des Orientations qui dérogent à l'obligation de présenter dans le dossier d'inscription un plan de gestion adapté ou un autre système de gestion documenté ; à tout le moins, préciser strictement dans quelles circonstances il peut être dérogé à ladite obligation ; veiller à la mise en place effective d'un plan de gestion adapté ; revoir la rédaction du paragraphe 116 des Orientations afin de poser l'obligation de définir un plan d'action, approuvé par le Comité après avis des organisations consultatives, sur les mesures correctives concernant les menaces anthropiques ; inscrire dans les Orientations l'exigence d'un plan de gestion des usages publics ; exiger - et non plus seulement recommander - l'intégration d'un plan de gestion des risques et catastrophes dans le plan de gestion (cf. paragraphes 198 à 202).

18) Renforcer le suivi des biens ; définir des indicateurs de suivi de l'état de conservation, mettre en place un suivi proactif par les organisations consultatives sans attendre l'apparition de problèmes sérieux ; assurer la participation des experts des organisations consultatives à l'élaboration des rapports périodiques ; promouvoir activement les échanges de bonnes pratiques sur la conservation (cf. paragraphes 203 à 216).

19) Étudier la mise en place d'un fonds de « réactivité rapide » pour les biens culturels menacés (cf. paragraphe 235).

20) Utiliser pleinement le dispositif de la liste en péril, conformément aux dispositions des Orientations (tant pour l'inscription que pour le retrait) ; réviser le règlement intérieur du Comité afin d'interdire à un Etat partie représenté au Comité de prendre part à la décision sur les suites à donner aux rapports sur l'état de conservation concernant un bien situé sur son territoire (cf. paragraphes 210 à 215).

21) Affecter une part accrue des financements à la conservation ; chiffrer les besoins de financements pour la sauvegarde des biens en péril conformément aux dispositions de l'article 11, paragraphe 4, de la convention ; établir un programme de conservation pour les biens qui requièrent une assistance de la communauté internationale, financé par des ressources pérennes et non affectées, en mettant en œuvre les solutions financières explorées à la 34^{ème} session et en affecter les moyens en fonction du degré d'urgence des interventions, évalué par les organisations consultatives ; étudier la possibilité de collecter des ressources d'appoint pour la conservation par des campagnes auprès du public. (cf. paragraphes 219 à 226 et 230).

22) Dans l'esprit de la démarche « Unis dans l'action », établir un rapport annuel présentant de façon exhaustive les financements extrabudgétaires des institutions des Nations unies bénéficiant aux biens du patrimoine mondial et engager la constitution d'une base de données sur les financements de toute nature (publics ou privés) bénéficiant aux biens du patrimoine mondial (cf. paragraphe 233).

24) Établir une convention entre l'UNESCO et les autres institutions des Nations unies afin d'organiser les coopérations sur les biens du patrimoine mondial (cf. paragraphe 236).

25) Renforcer la coopération entre le dispositif de la convention du patrimoine et les dispositifs des Nations unies sur le développement durable et les autres conventions des

Nations unies dans le domaine de la culture et de l'environnement (cf. paragraphes 237 à 240).

26) Faire des biens du patrimoine mondial des exemples de bonnes pratiques au service de la protection du patrimoine ; mettre au point de nouveaux outils pour donner toute leur portée aux articles 4 à 6 de la convention et à la recommandation de 1972 sur la protection sur le plan national du patrimoine naturel et culturel ; envisager au besoin un protocole additionnel à la convention ou de nouvelles conventions thématiques (cf. paragraphes 241 à 244).

3. Évaluation de l'Initiative de partenariats pour la conservation (PACTe)

33. L'évaluation de l'initiative PACTe a comporté l'examen des documents normatifs, rapports d'avancement, systèmes d'information et états financiers relatifs à l'initiative, ainsi que la revue analytique de 33 des 59 partenariats PACTe.

3.1 Une approche peu systématique des partenariats

34. En 2002, le comité du patrimoine mondial avait accueilli favorablement l'Initiative de partenariats du patrimoine mondial (IPPM), devenue PACTe en octobre 2003, « comme un moyen de parvenir à une approche plus systématique des partenariats »¹².

35. Dans l'ensemble, la tenue des dossiers au centre du patrimoine mondial manque sérieusement de méthode. Cette situation fait obstacle à la traçabilité de l'emploi des ressources et contrarie le suivi même des partenariats.

36. Au regard des principes fondamentaux du cadre réglementaire pour PACTe, adoptés par le comité du patrimoine mondial en 2005, plusieurs des accords examinés sont rédigés de façon confuse ou vague ; l'obligation redditionnelle est fréquemment omise des contrats, ou négligée quand elle a été prévue ; l'information des États parties et des commissions nationales doit être améliorée.

37. Le centre du patrimoine mondial a insisté sur « l'absence d'approches normalisées et de stratégie au niveau de l'Organisation ». Mais le manuel administratif contient désormais à l'article « secteur privé » (point 5.8) des prescriptions et recommandations qui doivent être mises en œuvre pour le dispositif PACTe. Elles gagneraient toutefois à être précisées afin de constituer un guide opérationnel pour les gestionnaires de partenariats, en particulier pour la définition des objectifs et des modalités du partenariat, la sélection du partenaire, la comparaison des coûts et des avantages, l'analyse des risques, le dispositif de pilotage du partenariat et l'évaluation finale des résultats obtenus. Les gestionnaires doivent aussi pouvoir trouver auprès du « point focal de la coopération avec le secteur privé » expertise, assistance technique et outils de gestion.

35. La réflexion sur le dimensionnement, les profils de compétences et le positionnement de l'équipe PACTe n'a pas eu lieu. La coordination avec les spécialistes de programme du centre du patrimoine mondial ou d'autres services ou secteurs, ainsi qu'avec les secteurs et services supports, se fait plutôt a posteriori qu'en amont, quand elle se fait.

36. L'initiative vient généralement du secteur privé. Le centre du patrimoine mondial a une attitude plus réactive que proactive. Il existe un risque d'accumulation de petits projets dont la mise en place est aussi coûteuse pour l'UNESCO que celle de plus grands projets mais qui n'ont qu'un faible impact. Les dossiers examinés ne comportent généralement pas de trace d'une analyse de la situation, du potentiel et de la stratégie des compagnies partenaires, ni d'une analyse coûts/avantages. Le centre du patrimoine mondial a engagé toutefois à la fin de l'année 2010 une démarche plus active et raisonnée d'analyse et de prospection des partenariats.

37. L'expertise des organisations consultatives n'est pas sollicitée, alors qu'elle pourrait être mobilisée avec profit¹³.

3.2 Une traçabilité insuffisamment assurée pour des ressources modestes

38. La traçabilité de l'emploi des ressources est insuffisamment assurée. Il est le plus souvent malaisé d'identifier l'origine des fonds reçus et leur affectation budgétaire.

¹² Décision 26.COM/17.3, 26^{ème} session (Budapest, juin 2002)

¹³ Paragraphe 31 c) des Orientations

39. PACTe a procuré au total à l'UNESCO 4,15 M\$ de 2005 à 2010, soit environ 690 000 \$ par an (532 537 \$ en 2010). À titre de comparaison, le Fonds du patrimoine mondial, auquel le cahier des charges de l'évaluation fait référence, a encaissé 25,65 M\$ de recettes de 2004 à 2009. Un dollar dépensé en prospection et gestion pour PACTe ne permet de recueillir qu'un peu plus d'un dollar supplémentaire (1,09 \$). Ce ratio médiocre ne prend pas en compte toutefois les recettes non monétaires, qui ne sont pas valorisées mais qui peuvent être importantes.

3.3 Un impact encore limité sur la conservation du patrimoine mondial

40. Comme le Comité le soulignait en 2005, « il faudra du temps avant qu'une telle initiative puisse témoigner de son impact sur le Fonds du patrimoine mondial »¹⁴.

41. Plusieurs partenariats, notamment avec des organes de presse et des médias, font mieux connaître la convention et contribuent ainsi à l'un de ses objectifs stratégiques de la convention (le 4^{ème} « C »)¹⁵. Néanmoins, l'objectif de sensibiliser au patrimoine mondial en vue de sa conservation revêt souvent le caractère d'une clause de style et les résultats sont parfois extrêmement modestes. Les dossiers contiennent rarement un compte rendu de l'utilisation de l'emblème de la convention.

42. Le renforcement des capacités (le 3^{ème} « C ») apparaît moins fréquemment que l'objectif de visibilité du patrimoine mondial, mais il figure dans des partenariats importants. En revanche, peu d'actions de développement de partenariats aux niveaux régional et local (le 5^{ème} « C ») ont été identifiées dans les partenariats examinés.

43. Certaines contributions bénéficient à la conservation du patrimoine mondial (le 2^{ème} « C »), mais la plupart servent à régler des charges courantes du centre du patrimoine mondial. Leur contribution à la conservation du patrimoine mondial est seulement indirecte.

44. Au total, l'évaluation conduit à porter une appréciation positive sur plusieurs des 33 partenariats examinés. Mais il n'est pas possible de l'étendre à l'ensemble de l'échantillon étudié.

45. PACTe est encore bien en deçà des perspectives tracées en 2002 « vers des partenariats innovants pour le patrimoine mondial »¹⁶.

RECOMMANDATIONS¹⁷ :

a) Concernant spécifiquement l'initiative PACTe

1) Procéder à un archivage bien identifié des documents relatifs à PACTe et veiller à la sauvegarde informatique de l'information (§ 30) ;

2) Établir un outil de compte rendu à partir des données du système budgétaire et financier FABS qui alimenterait une base de données apportant au Secrétariat (BSP/CFS) une information fiable sur les partenariats (§ 33 à 37) ;

3) Mettre en œuvre les préconisations du Manuel administratif pour les partenariats avec le secteur privé : rôle de point focal de la division de la coopération avec les sources de

¹⁴ Décision 29 COM 13 (29^{ème} session, Durban, juillet 2005)

¹⁵ Déclaration de Budapest (2002); Orientations, paragraphe 26

¹⁶ Conférence de Venise, novembre 2002 (*Patrimoine mondial 2002 – Héritage partagé, responsabilité commune*, p. 142)

¹⁷ Pour chaque recommandation, il est fait référence aux paragraphes du document d'information (volume 2).

financement extrabudgétaires, respect des délégations de pouvoirs et de signature, consultation des commissions nationales (§ 52 à 56) ;

4) Préciser dans les accords de partenariat les obligations du partenaire en matière de compte rendu d'activité et d'utilisation de l'emblème de la Convention ; insérer des outils de mesure de l'impact des informations diffusées sur la Convention et les sites et de la contribution à la conservation du patrimoine mondial (§ 63 à 72) ;

5) En s'inspirant des bonnes pratiques constatées dans certains partenariats PACTe, envisager la constitution d'une instance consultative, associant des personnalités qualifiées (§ 21 et 83) ;

6) Mettre en permanence à la disposition du Comité du patrimoine mondial une information précise sur les partenariats (§ 46 à 50 et 84).

b) Pouvant concerner aussi d'autres partenariats de l'UNESCO

7) Préciser les dispositions du manuel administratif afin qu'il constitue un guide opérationnel pour les gestionnaires de partenariats avec le secteur privé, en particulier pour la définition des objectifs et des modalités du partenariat, la sélection du partenaire, la comparaison des coûts et des avantages, l'analyse des risques, le dispositif de pilotage du partenariat et l'évaluation finale des résultats obtenus (§ 52 à 56) ;

8) Améliorer l'information du « point focal de la coopération avec le secteur privé » sur les partenariats dans l'Organisation, en constituant une base de données sur ceux-ci, afin de faciliter la coordination entre eux (§ 33 à 37, 72 et 82) ;

9) Inclure dans les réflexions en cours au niveau de l'Organisation sur les partenariats la mise en place d'une instance consultative qui s'assurerait que les projets de partenariats et les développements ou reconductions des partenariats respectent les règles sur lesquelles un consensus existe au sein du système des Nations unies (§ 70 à 72 et 85).

Réponse de la Directrice générale :

La Directrice générale prend note du rapport de l'Auditeur externe qui a été présenté à la demande de l'Assemblée générale des Etats parties à la Convention du patrimoine mondial. Il cherche à traiter des questions complexes, dont nombreuses sont celles qui sont entre les mains des Etats parties à la Convention. La Directrice générale prend note des recommandations de l'Auditeur externe et s'efforcera de les mettre en œuvre dans la mesure où elles sont praticables.

Décision **35 COM 9A** adoptée par le Comité du patrimoine mondial
à sa 35e session (UNESCO, 2011)

Décision: 35 COM 9A

Le Comité du patrimoine mondial,

1. Ayant examiné les documents WHC-11/35.COM/9A et WHC-11/35.COM/INF.9A,
2. Rappelant la décision **34 COM 9A**, adoptée à sa 34e session (Brasilia, 2010),
3. Rappelant également la Résolution **17 GA 9**, adoptée par la 17e session de l'Assemblée générale (UNESCO, 2009),
4. Demande au Centre du patrimoine mondial de transmettre les documents à la 18e session de l'Assemblée générale (UNESCO, 2011) pour examen.