



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/INF.8

Paris, 1 août 2011

Original : anglais/français

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

DIX-HUITIEME SESSION DE L'ASSEMBLEE GENERALE DES ETATS
PARTIES A 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 PACTe

INF.8: Rapport final de l'Audit de la Stratégie globale et de l'initiative PACTe

RESUME

L'Assemblée générale à sa 17e session a demandé au centre du patrimoine mondial de lui soumettre, à sa 18e 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 34e et 35e sessions du Comité du patrimoine mondial ».

Ce document d'information doit être lu conjointement avec le document de travail WHC-11/18.GA/8.

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

ÉVALUATION INDEPENDANTE PAR LE COMMISSAIRE AUX COMPTES DE L'UNESCO

VOLUME 1 MISE EN ŒUVRE DE LA STRATEGIE GLOBALE POUR UNE LISTE DU PATRIMOINE MONDIAL EQUILIBREE, REPRESENTATIVE ET CREDIBLE

Sommaire

Cadre et périmètre de l'évaluation -----	4
1. Évaluation de la Stratégie globale pour une liste du patrimoine mondial équilibrée, représentative et crédible (1994-2011) -----	5
A) LISTE DU PATRIMOINE MONDIAL EQUILIBREE, REPRESENTATIVE ET CREDIBLE -----	5
1) Les objectifs de la Stratégie globale : un consensus apparent qui masque des interprétations divergentes en l'absence de définition des notions de référence dans les orientations pour la mise en œuvre de la convention -----	5
2) La notion de valeur universelle exceptionnelle, clé de voûte de la convention de 1972, donne elle-même lieu à des divergences d'appréciation -----	7
3) Examiner la mise en place de l'application de la Stratégie globale pour le patrimoine culturel et naturel -----	9
4) Évaluer la façon dont les objectifs établis pour la mise en place régionale de la Stratégie globale ont été atteints (cf. Document WHC-98/CONF.203/12) -----	24
5) Examiner la façon dont les « études sur les disparités de la liste » menées par l'ICOMOS et l'UICN ont contribué à la mise en œuvre de la Stratégie globale pour une liste du patrimoine mondial équilibrée, représentative et crédible -----	28
6) Évaluer dans quelle mesure les études thématiques ont contribué à la Stratégie globale ; -----	28
7) Évaluer la pertinence des programmes thématiques dans le cadre d'une mise en œuvre réussie de la Stratégie globale -----	28
8) Étudier le lien possible entre toute inscription retirée ou différée au cours de la période 1994-2010 et la Stratégie globale. -----	32
B) RENFORCEMENT DES CAPACITES DANS LES ÉTATS PARTIES -----	33
1) Évaluer dans quelle mesure des pays sont devenus États parties de la convention, ont établi des listes indicatives et des propositions d'inscriptions de biens issus de catégories ou de régions sous-représentées dans la liste du patrimoine mondial -----	33
2) Évaluer dans quelle mesure les listes indicatives ont contribué à atteindre les objectifs de la Stratégie globale -----	35
3) Évaluer l'efficacité de la décision Cairns-Suzhou et de sa mise en œuvre. -----	37
C) ÉVALUATION PAR DES AUDITEURS EXTERNES -----	38
1) Une évolution des plus préoccupantes pour la crédibilité de la liste : les écarts croissants entre les décisions du Comité et les recommandations des organisations consultatives -----	38
2) Veiller au respect strict du critère de valeur universelle exceptionnelle, garant de la crédibilité de la liste -----	43
3) Redonner la première place à la conservation, raison d'être de la convention de 1972 -----	44
4) Favoriser l'adhésion des communautés locales à la conservation du bien -----	59
5) Les objectifs plus larges de préservation du patrimoine fixés par la convention sont insuffisamment pris en compte -----	60
2. Conclusion -----	62
Annexes -----	64
3. Cadre et périmètre de l'évaluation -----	89
4. Évaluation de l'initiative de partenariats pour la conservation (PACTE) -----	90
1. Contribution de PACTe au succès de certaines initiatives -----	91
2. Contribution de PACTe à l'atteinte de certains objectifs -----	91
3. Respect du cadre régulateur -----	93
5. Utilisation des fonds et traçabilité -----	95
6. Ressources humaines -----	97
7. Hausse en valeur des partenariats -----	98

8. Comparaison avec d'autres dispositifs	99
9. Contribution à la réalisation des axes d'action	100
10. Prise en compte d'indicateurs	101
11. Équilibre des engagements	101
12. Utilisation de l'emblème de la convention	102
13. Partenariats aux niveaux régional et local	104
14. Perspectives	104
ANNEXE	107

1.

Cadre et périmètre de l'évaluation

1. L'assemblée générale des États parties à la convention du patrimoine mondial, à sa 17^{ème} session (Paris, 2009), a demandé que lui soit présentée à sa 18^{ème} session en 2011 « 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.
2. Le comité du patrimoine mondial à sa 34^{ème} session (Brasilia, 2010) a adopté le cahier des charges de chacune des deux évaluations².
3. Le commissaire aux comptes de l'UNESCO a procédé à l'évaluation demandée en application de l'article 12, alinéa 12.6, du règlement financier de l'Organisation.
4. La méthode suivie est précisée plus loin pour chacune des deux branches de l'évaluation. Le commissaire aux comptes a affecté à l'enquête deux conseillers maîtres à la Cour des comptes. Ces magistrates ont animé, avec le directeur de l'audit externe, trois modules successifs faisant intervenir simultanément deux équipes d'audit, l'une sur l'évaluation de la stratégie globale, l'autre sur l'évaluation de l'initiative PACTe.
5. Les constatations provisoires ont fait l'objet de discussions avec le centre du patrimoine mondial dont les remarques ont été prises en considération.

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

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

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

6. En 1992 à la 16^{ème} session (Santa Fe), pour le 20^{ème} anniversaire de la convention du patrimoine mondial le comité intergouvernemental de la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, ci-après dénommé le « Comité », avait défini sur la base d'un rapport d'experts demandé à la 14^{ème} session (Banff) des orientations stratégiques pour l'avenir³. Deux ans plus tard, il a adopté la « Stratégie globale pour une liste du patrimoine équilibrée, représentative et crédible » (la « Stratégie globale » dans la suite du rapport).

7. La présente évaluation intervient alors que le quarantième anniversaire de la convention sera célébré en 2012 et qu'au rythme actuel des inscriptions, le 1000^{ème} bien devrait être inscrit vers 2015. L'évaluation de la Stratégie globale a été menée en veillant à replacer cette stratégie dans le cadre plus large de la convention de 1972 sur le patrimoine mondial.

8. Elle a été conduite de novembre 2010 à avril 2011. Outre la lecture de nombreux documents établis par le comité du patrimoine mondial, le centre du patrimoine mondial et les organisations consultatives et l'audition des enregistrements de certaines interventions au comité, les auditeurs ont rencontré le directeur et l'équipe du centre du patrimoine mondial, des membres des équipes de direction des organisations consultatives, plusieurs ambassadeurs et membres de délégations et contacté des personnalités ayant exercé de hautes responsabilités au titre du dispositif de la convention du patrimoine mondial⁴. Trois courtes missions ont été organisées au Gabon, en Uruguay et en Espagne.

9. Les développements ci-après sont présentés selon l'ordre des points du cahier des charges.

A) LISTE DU PATRIMOINE MONDIAL EQUILIBREE, REPRESENTATIVE ET CREDIBLE

1) Les objectifs de la Stratégie globale : un consensus apparent qui masque des interprétations divergentes en l'absence de définition des notions de référence dans les orientations pour la mise en œuvre de la convention

10. Lors de sa 18^{ème} session en décembre 1994 à Phuket, le Comité avait pris connaissance du compte rendu et des recommandations de la réunion d'experts organisée en juin 1994 sur la problématique de la représentativité de la liste du patrimoine mondial. Ces experts avaient constaté que l'Europe était surreprésentée par rapport au reste du monde, les villes historiques et édifices religieux par rapport aux autres biens, la chrétienté par rapport aux autres religions et spiritualités, les époques historiques par rapport à la Préhistoire et au XX^{ème} siècle, l'architecture élitiste par rapport à l'architecture populaire, et que les « cultures vivantes » étaient très peu représentées. Ils avaient recommandé d'écarter l'idée d'une liste du patrimoine figée et close afin de « ménager toutes les possibilités d'évolution et d'enrichissement, en fonction des nouveaux types de biens dont la valeur pourra se révéler au fur et à mesure de la progression des connaissances et des idées ». L'idée de Stratégie globale a alors été substituée au projet d'étude globale entrepris par un groupe d'experts à la demande du Comité lors de sa 11^{ème} session, présenté lors de ses 12^{ème} et 13^{ème} sessions et remis en cause à la 15^{ème} session (Carthage 1991).

11. La Stratégie globale adoptée par le Comité en 1994 vise « à la fois à corriger les déséquilibres de la liste entre régions du monde, types de monuments et époques et à passer d'une vision purement architecturale du patrimoine culturel de l'humanité à une vision

³ Cf. WHC-92/CONF.002/4

⁴ Notamment deux anciens présidents du Comité, Dr Christina Cameron qui a présidé les 14^{ème} et la 32^{ème} sessions et M. Fejerdy (2002-2003).

beaucoup plus anthropologique, multifonctionnelle et globale ». Elargie aux biens naturels en 1996, elle fixe pour objectif une liste représentative, équilibrée et crédible.

12. Ces concepts sont plus difficiles à définir qu'il n'y paraît. Des réunions d'experts ont précisé ce qu'il fallait entendre par ces trois termes.

13. En 1996, au parc de la Vanoise, les experts de la réunion sur l'évaluation des principes généraux et des critères pour les propositions d'inscription de sites du patrimoine naturel ont débattu de l'**équilibre**, de la « gérabilité » et de la crédibilité de la liste du patrimoine mondial. Ils « ont noté que l'équilibre ne concerne pas le nombre mais la représentation des régions biogéographiques ou des événements de l'histoire de la vie⁵ ». Cette analyse est transposable aux biens culturels.

14. Le groupe de travail de 2000 sur la **représentativité** de la liste du patrimoine mondial a indiqué à ce propos que la représentativité renvoie au fait « d'assurer la représentation sur la liste du patrimoine mondial de biens d'une valeur universelle exceptionnelle de toutes les régions »⁶.

15. La **crédibilité** a été définie comme le fait d'assurer une application rigoureuse des critères établis par le Comité tant pour l'inscription que pour la gestion, et d'assurer la représentativité et l'équilibre des sites, de manière à ne pas discréditer la liste du patrimoine mondial dans son ensemble (réunion de la Vanoise, 1996).

16. Mais nombre d'États parties n'adhèrent pas à ces définitions, ce qui est source d'insatisfactions et de malentendus. Certains États parties considèrent l'inscription d'un bien sur la liste comme un droit⁷. Cette revendication s'écarte de l'esprit comme de la lettre de la convention de 1972 qui dispose que seuls des biens ayant une valeur universelle exceptionnelle sont susceptibles d'être inscrits. Au demeurant, si on se réfère à des critères aussi réducteurs que la superficie et la population d'un État, on s'aperçoit que nombre des États qui se disent sous-représentés sont en réalité très bien représentés par rapport à d'autres⁸.

17. Les notions d'équilibre et de représentativité de la Stratégie globale sont interprétées par nombre d'États parties selon des critères purement géographiques et politiques, oubliant que la valeur universelle exceptionnelle (VUE) est la condition-clé de l'inscription sur la liste. L'interprétation donnée aux termes de la Stratégie globale tend ainsi à faire écran par rapport aux valeurs-clés de la convention de 1972.

18. Les définitions des experts n'ont pas été reprises formellement dans les Orientations devant guider la mise en œuvre de la convention du patrimoine mondial adoptées par le Comité (ci-après dénommées « les Orientations »).

19. Les dispositions des paragraphes 54 à 61 desdites Orientations ne définissent pas ce que le Comité entend par liste représentative, équilibrée et crédible.

20. Elles se bornent dans des termes généraux :

- à encourager un plus grand nombre de pays à devenir États parties à la convention ;
- à inciter les États parties et les organisations consultatives à organiser des réunions régionales et thématiques ;

⁵ WHC.96/CONF.201/INF.08

⁶ WHC-2000/CONF 204/INF 8

⁷ 36 États parties n'ont pas de bien sur la liste.

⁸ Jodie Merrill, « *Geographical distribution of World Heritage sites : relative number analysis* », septembre 2009, étude réalisée pour le centre du patrimoine mondial.

- à « inviter les États parties à considérer si leur patrimoine est déjà bien représenté sur la liste et, si c'est le cas, à ralentir leur rythme de soumission de nouvelles propositions d'inscription »⁹, en espaçant volontairement leurs propositions d'inscription, en proposant seulement des biens relevant de catégories sous-représentées, en associant leurs propositions à des propositions d'États-parties dont le patrimoine est sous-représenté ou en décidant de suspendre la présentation de nouvelles propositions d'inscription ;
- à inviter ceux « dont le patrimoine de valeur universelle est sous-représenté sur la liste du patrimoine mondial »¹⁰ à donner la priorité à la préparation de leurs listes indicatives et propositions d'inscriptions, en coopérant au niveau régional et avec les organisations consultatives et en participant aux réunions du Comité.

21. Le paragraphe 57 dispose que « tous les efforts doivent être déployés pour maintenir un équilibre raisonnable entre le patrimoine culturel et naturel sur la liste du patrimoine mondial ».

2) La notion de valeur universelle exceptionnelle, clé de voûte de la convention de 1972, donne elle-même lieu à des divergences d'appréciation

22. La convention indique dans ses considérants que « certains biens du patrimoine culturel et naturel présentent un intérêt exceptionnel qui nécessite leur préservation en tant qu'élément du patrimoine de l'humanité toute entière ». L'exigence de valeur universelle exceptionnelle différencie la liste du patrimoine mondial de la liste de la convention de 2003 sur le patrimoine immatériel dont le dispositif ne s'appuie au demeurant pas sur l'avis institutionnel d'organisations consultatives. Ces deux conventions sont cependant souvent confondues par le grand public.

23. Depuis leur version de 2005, les Orientations indiquent que « 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. Le Comité définit les critères pour l'inscription des biens sur la liste du patrimoine mondial ».¹¹ Les critères d'appréciation de la valeur universelle exceptionnelle ne sont, en effet, pas précisés par la convention de 1972. Ces critères, définis par le Comité et repris dans les Orientations, ont été révisés à plusieurs reprises¹². Dès la première session en 1977, les débats avaient fait apparaître la difficulté d'établir des critères partagés par tous¹³. Deux des trois organisations consultatives qui assistent le Comité par leurs compétences scientifiques (articles 8 et 14-2 de la convention), le Conseil international des monuments et des sites (ICOMOS) et l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN), donnent un avis sur la valeur

⁹ Résolution adoptée par la 12^e Assemblée générale des États parties (1999).

¹⁰ Résolution adoptée par la 12^e Assemblée générale des États parties (1999).

¹¹ Paragraphe 49 des Orientations dans leur dernière version.

¹² Les Orientations ont été modifiées à douze reprises. En 2003, le Comité a décidé de réunir les deux groupes de critères applicables aux biens culturels et naturels.

¹³ Cf. CC-77/CONF.001/9 : « *The feasibility of adopting criteria gave rise to some discussion, with members referring to the difficulty already experienced in establishing criteria at the national level, to the changing and subjective nature of evaluation of qualities, to the impact of western thought and to the difference between perception from within a given culture and perception from outside* ».

universelle exceptionnelle des biens proposés pour inscription (paragraphe 143 des Orientations) et réalisent des études thématiques (paragraphe 147 des Orientations)¹⁴.

24. Sous son apparente simplicité, la notion de valeur universelle exceptionnelle, qui conditionne l'inscription sur la liste du patrimoine mondial, est toujours sujette à débat¹⁵, tout particulièrement pour les biens culturels pour lesquels « les valeurs des sites sont habituellement liées à l'identité culturelle régionale dont l'évaluation est souvent subjective¹⁶ ». Les représentants de certains États parties dénoncent ainsi l'approche monumentale, longtemps privilégiée, comme une vision occidentale du patrimoine alors que la dimension sacrée de certains sites est difficilement perceptible pour les occidentaux.

25. L'acception de la notion varie dans l'espace et le temps : la réunion d'experts sur le « concept de valeur universelle exceptionnelle » tenue à Kazan (avril 2005) a affirmé que « la définition et l'application de la valeur universelle incombent à tous les peuples et sont sujettes à évolution ». Les experts ont recommandé une large participation des parties prenantes, y compris les communautés locales et la population autochtone. L'étude de l'ICOMOS de 2004 sur les lacunes de la liste reconnaissait que « la signification sacrée ou symbolique de certaines caractéristiques naturelles... n'était reconnue que par quelques États parties » et relevait que « plusieurs réunions régionales en Afrique portant sur la Stratégie globale fourniss(aient) une base intellectuelle solide pour l'inscription de cette catégorie non monumentale importante ».

26. Les biens culturels proposés pour inscription doivent satisfaire à la condition d'authenticité, elle aussi relative (paragraphe 79 à 86 des Orientations). C'est ainsi, par exemple, que les monastères bouddhistes sont régulièrement rénovés ou que les temples shintos sont périodiquement entièrement reconstruits. La déclaration de Nara de 1994 sur l'authenticité dispose que « tant les jugements sur les valeurs reconnues au patrimoine que sur les facteurs de crédibilité des sources d'information peuvent différer de culture à culture et même au sein d'une même culture. Il est donc exclu que les jugements de valeur et d'authenticité qui se rapportent à celles-ci se basent sur des critères uniques. Au contraire, le respect dû à ces cultures exige que chaque œuvre soit considérée et jugée par rapport aux critères qui caractérisent le contexte culturel auquel il appartient ». Aux termes du paragraphe 82 des Orientations, les biens satisfont aux conditions d'authenticité « si leurs valeurs culturelles (telles que reconnues dans les critères de la proposition d'inscription) sont exprimées de façon véridique et crédible à travers une variété d'attributs... », attributs dont la liste a évolué à plusieurs reprises (1994, 2005)¹⁷. Aux termes du paragraphe 86 des orientations, la reconstruction de vestiges archéologiques, de monuments ou de quartiers historiques n'est justifiable que dans des circonstances exceptionnelles et si elle s'appuie sur une documentation complète et détaillée et n'est aucunement conjecturale¹⁸.

27. La condition d'intégrité, précisée aux paragraphes 87 à 95 des Orientations, a elle-aussi évolué. Pour les biens naturels, la condition refusait à l'origine toute anthropisation de la nature. Si le paragraphe 119 des Orientations dispose que « pour certains biens, l'utilisation humaine n'est pas appropriée », le paragraphe 90 reconnaît désormais qu'aucune zone n'est totalement intacte et qu'il y a des activités humaines, dont celles de sociétés traditionnelles

¹⁴ Le centre international d'études pour la conservation et la restauration des biens culturels (ICCROM) n'intervient pas dans l'évaluation de la valeur universelle exceptionnelle. Son rôle dans le champ de la Convention concerne la formation pour les biens culturels, le suivi de l'état de conservation desdits biens, l'examen des demandes d'assistance internationale et le soutien aux activités de renforcement des capacités (art 33 de la Convention).

¹⁵ Cf. notamment WHC-08/32.COM/9 : discussion sur la valeur universelle exceptionnelle.

¹⁶ Cf. WHC-08/32.COM/9

¹⁷ Cette liste progressivement élargie, comprend désormais les attributs suivants : forme et conception; matériaux et substance; usage et fonction; traductions, techniques et système de gestion; situation et cadre; langues et autres formes du patrimoine immatériel ; esprit et impression ; et autres facteurs internes et externes.

¹⁸ Ce principe d'exception paraît inégalement appliqué, notamment en Asie (Chine, Corée...).

dans des aires naturelles, qui « peuvent être en harmonie avec la valeur universelle exceptionnelle de l'aire là où elles sont écologiquement durables ». L'application de la condition d'intégrité n'est pas sans poser des difficultés, notamment pour les biens naturels dont la valeur se fonde sur des espèces migratrices¹⁹.

Recommandation n°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.

3) Examiner la mise en place de l'application de la Stratégie globale pour le patrimoine culturel et naturel

a. L'absence persistante d'outils de pilotage adaptés de la Stratégie globale

a.1. L'absence d'indicateurs

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

29. À la 26^{ème} session (Budapest, juin 2002), le comité du patrimoine mondial avait défini quatre objectifs stratégiques dits « 4 C » (crédibilité, conservation, renforcement des capacités et communication)²⁰. Il avait invité le directeur du centre du patrimoine mondial à élaborer des indicateurs de performance pour chacun des objectifs stratégiques, pour présentation à la 27^{ème} session du Comité. En 2003, des indicateurs de performance avaient été proposés ainsi que des indicateurs de quantification pour l'exercice biennal 2004-2005. L'introduction d'indicateurs de performance avait été décidée lors de la 27^{ème} session et le comité du patrimoine mondial avait invité le secrétariat de la convention à présenter en juin 2005 à la 29^{ème} session un rapport sur la mise en œuvre des objectifs stratégiques en utilisant les indicateurs de performance. En 2004, un document avait été préparé pour la 7^{ème} session extraordinaire, mais n'avait pas été présenté faute de temps. Il proposait une modification des indicateurs afin de mieux les adapter au suivi des quatre programmes thématiques et des cinq programmes régionaux et de distinguer des indicateurs de moyens sur deux ans et des indicateurs de résultat prenant en compte des périodes plus adaptées de six ans.

30. Ce document a été examiné à la 29^e session (Durban, 2005). Le Comité a souligné dans sa décision 29.COM/12 que l'établissement de résultats et d'indicateurs précis mais réalistes et mesurables, était essentiel pour l'appréciation et le pilotage de la performance et demandé d'intégrer ces indicateurs à la gestion axée sur les résultats. Le Comité a estimé qu'il manquait des indicateurs qualitatifs et que le tableau préparé ne devait être considéré que comme une première étape qu'il convenait d'affiner. Le Comité concluait en encourageant le directeur du centre du patrimoine mondial à chercher des financements adaptés pour cette activité et à inviter des donateurs à procurer un concours financier.

31. Cependant, cette démarche a été abandonnée. En effet, à Vilnius (30^{ème} session, 2006), après une présentation des indicateurs révisés préparés depuis Durban (29^{ème} session, 2005), le projet de décision a été modifié et remplacé, à l'initiative des Etats-Unis, par la

¹⁹ Le paragraphe 95 des Orientations indique qu'en ce cas les voies migratoires devraient être protégées quelle que soit leur localisation, ce qui était une des raisons pour lesquelles l'UICN avait recommandé en 2008 de différer l'inscription de la réserve de biosphère du papillon monarque (Mexique).

²⁰ Un cinquième C pour Communautés a été ajouté en 2007 à Christchurch. Dans l'esprit des concepteurs de la Déclaration de Budapest, ces objectifs ne sont pas hiérarchisés et concourent ensemble à assurer la crédibilité de la Liste.

demande de traitement préalable d'un tout autre sujet, l'audit de la gestion du centre du patrimoine mondial, « aucun changement de gestion ne devant être mis en œuvre au Centre du patrimoine mondial avant que les résultats de cet audit aient été examinés par le Comité²¹ ». Cet audit, présenté en 2007 à la 31^{ème} session (Christchurch), ne traite que du fonctionnement interne du centre du patrimoine mondial et aucunement de la question des indicateurs de suivi de la Stratégie globale.

32. Depuis lors, le dossier des indicateurs de la Stratégie globale n'a pas été réexaminé par le Comité. Des outils essentiels pour le pilotage de la Stratégie globale font, de ce fait, toujours défaut.

33. Des indicateurs ont toutefois été adoptés en 2006 pour les programmes thématiques et régionaux alors existants (patrimoine marin, programme pour les petits Etats insulaires en développement, sauvegarde et développement des villes, forêts, tourisme durable)²². Il apparaît à la lecture des documents que bon nombre des indicateurs dits de performance sont, en réalité, des indicateurs de moyens qui devraient être complétés par des indicateurs de résultat permettant de mesurer l'efficacité des actions.

Recommandation n° 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.

a.2. Un dispositif statistique inadapté pour mesurer les résultats de la Stratégie globale

34. L'évaluation de la Stratégie globale présentée à chaque session repose sur un dispositif inadapté qui ne rend pas compte de l'esprit de la Stratégie globale et réduit les notions d'équilibre, de représentativité et de crédibilité à une approche statistique simplificatrice par nombre de biens et zones « patrimoine mondial ». Cette démarche, qui ne repose pas sur des critères scientifiques, contribue ainsi à une dérive vers une approche de la convention plus politique que patrimoniale.

➤ Des zones de référence arbitraires

35. Il serait souhaitable de redéfinir les zones de référence dont le découpage actuel en cinq grandes zones est non pertinent au regard des critères culturels comme naturels, notamment pour des ensembles aussi vastes que Europe-Amérique du Nord et Asie-Pacifique. La zone Europe-Amérique du Nord, largement prédominante en nombre de biens (cf. ci-après) compte ainsi 51 pays contre 31 en Asie-Pacifique, 30 en Afrique, 25 en Amérique latine 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. C'est ainsi que les volcans du Kamchatka de l'Extrême-Orient de la Fédération de Russie sont comptabilisés dans la région Europe-Amérique du Nord. Elle comprend aussi la Turquie et Israël, les territoires d'outre-mer de la France, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de la

²¹ WHC-06/30.COM/INF.19

²² WHC-06/30.COM/12.D'autres programmes thématiques ont été définies (architecture en terre, préhistoire).

Norvège, ainsi que les îles subtropicales des Canaries, de Madère et des Açores rattachées à l'Espagne et au Portugal.

36. Les rapports périodiques sont présentés d'ailleurs par sous-régions. Ainsi, le deuxième rapport périodique pour les États arabes produit à la 34^{ème} session a distingué trois sous-régions « à la demande des points focaux arabes eux-mêmes qui ont estimé que les pays groupés dans chacune de ces sous-régions étaient confrontés à des problèmes et des enjeux analogues. Il a, en effet, été estimé qu'un regroupement sous-régional permettrait aux diverses nuances et particularités d'être mises en exergue plutôt que d'être noyées dans une homogénéisation de la région ». Les rapports périodiques sont établis séparément pour l'Europe et l'Amérique du Nord et au sein de l'Europe distinguent cinq sous-régions aux caractéristiques spécifiques²³. Le rapport périodique de 2004 sur l'Amérique latine et les Caraïbes distingue l'Amérique du Sud, la zone Amérique centrale et Mexique et les Caraïbes. De même, une série de plans d'actions prioritaires a été établie par les États parties asiatiques au cours de divers ateliers sous-régionaux pour faciliter l'application du programme Action Asie 2003-2009 en distinguant des plans d'action pour l'Asie de l'Ouest et du Sud, l'Asie centrale, l'Asie du Nord-Est et du Sud-Est. Ces plans d'action ont été approuvés par le comité du patrimoine mondial à sa 30^{ème} session (Vilnius, 2006). Il conviendrait de mettre en cohérence le dispositif statistique avec les sous-régions déjà définies dans le cadre opérationnel.

➤ L'absence de grille d'analyse internationalement reconnue pour les biens culturels

37. Les analyses de 2004 de l'ICOMOS et de l'UICN sur les lacunes de la liste mettent en évidence que le raisonnement par grandes zones utilisé pour la mise en œuvre de la convention du patrimoine mondial est très réducteur. Si on veut s'assurer de l'équilibre et de la représentativité de la liste, il faudrait dépasser l'approche par pays et par région politique pour se référer à des critères scientifiques tels que les grandes entités biogéographiques de la classification « Udvardy²⁴ » pour les biens naturels (qui ne s'applique pas aux zones marines) ou des grilles d'analyse spatio-temporelle par type de patrimoine, par époque, par civilisation pour les biens culturels. L'ICOMOS note à cet égard que « les régions UNESCO²⁵ (dans lesquelles on vérifie l'équilibre pour les besoins du patrimoine mondial) ne correspondent pas forcément à des groupements géoculturels existants ou évolutifs. Si tel était le cas, on obtiendrait une comparaison significative des résultats, et non une base de comparaison principalement géographique²⁶ ». L'ICOMOS relève, en outre, que certains déséquilibres s'expliquent par les techniques de construction. Ainsi la plus grande durabilité des matériaux de construction dans les pays dont le patrimoine est construit en pierre ou brique cuite par rapport aux régions où dominant le bois et les briques séchées se traduit par de meilleures chances de survie d'un patrimoine culturel construit significatif²⁷.

38. Si pour les biens naturels, il existe des classifications reconnues qui sont utilisées par l'UICN, « il n'existe aucun système de classification internationalement reconnu pour les biens culturels. En fait, il n'y a aucun ensemble fini ou reconnu de thèmes ou de

²³ Europe de l'Ouest, nordique et balte, méditerranéenne, centrale et du Sud-Est, de l'Est.

²⁴ [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.

²⁵ En fait, le zonage en cinq zones mis en place par la Convention du Patrimoine mondial diffère de celui de l'UNESCO en six zones.

²⁶ Cf. WHC-08/32.COM/9

²⁷ Cf. WHC-08/32.COM/9

classifications capable de décrire toutes les valeurs ou presque sur la base desquelles des biens culturels peuvent être proposés pour inscription²⁸ ».

➤ Le nombre de biens est un indicateur sommaire

39. Comment comparer des biens culturels et des biens naturels ? Les biens naturels sont moins nombreux que les biens culturels mais ils couvrent des superficies souvent très vastes. En 2010, sur 911 biens du patrimoine mondial, 180 (19,8 %) étaient des biens naturels et 27 (3 %) des biens mixtes pour des superficies totales respectives de 206 472 092 ha et 49 959 643 ha.

40. Comment comptabiliser des biens naturels qui ont des superficies aussi disparates que le site de la forêt de la vallée de Mai aux Seychelles qui couvre moins de 18 ha et la grande barrière de corail (34,87 millions d'ha) ou l'aire protégée des îles Phoenix (40,82 millions d'ha) ? De même, les biens culturels comprennent à la fois des biens isolés tels que des monuments et des villes historiques.

41. Le développement des inscriptions en série achève de priver de pertinence le décompte des biens par zone. Le plus grand nombre de composants regroupés dans un bien culturel concerne l'art rupestre du bassin méditerranéen et de la péninsule ibérique (1998) qui regroupe 728 sites. Quant à l'arc géodésique de Struve inscrit en 2005, il s'étend sur dix États. De nombreuses propositions de biens en série, tant culturels que naturels ou mixtes, sont en cours d'élaboration (notamment routes de la soie, vallée du grand rift, dorsale médio-atlantique, route principale des Andes, sites palafittes, sites de l'arc alpin, patrimoine morave, culture viking, frontières de l'empire romain²⁹). Certaines propositions nouvelles comportent même des biens transcontinentaux (œuvre architecturale de Le Corbusier, route Mexique-Slovénie).

42. Il conviendrait de demander aux organisations consultatives de réfléchir aux moyens d'affiner les statistiques sur le nombre de biens par sous-catégories et de les compléter par d'autres données statistiques en s'appuyant sur les grilles d'analyse scientifique retenues (par exemple, pour les biens naturels, évolution des surfaces protégées par type de biome).

Recommandation n°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 et compléter les statistiques selon ces classifications.**

b. Éléments d'évaluation

43. Ainsi qu'il a été noté, les objectifs de la Stratégie globale n'ont été définis que par des termes très généraux et ambigus, qui donnent lieu à des interprétations très divergentes. Qui plus est, les indicateurs de suivi sont inadaptés et très incomplets. Dans ces conditions, l'exercice demandé à l'audit externe ne peut conduire qu'à des constats généraux.

²⁸ Atelier de réflexion sur l'avenir de la convention du patrimoine mondial, document de référence, février 2009.

²⁹ Extension d'un bien déjà inscrit.

b.1. Un engouement croissant pour une convention devenue phare

44. 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.

45. Elle a atteint son objectif sur ce point puisque la quasi totalité des 193 États membres de l'UNESCO ont désormais ratifié la convention de 1972 (187 États parties en 2010 contre 139 États en 1994). Dans le même temps, la proportion d'États parties disposant d'au moins un bien classé a augmenté (passant de 72 % à 80 %). Les premières inscriptions ont débuté en 1978. Le nombre de biens inscrits sur la liste a plus que doublé depuis l'adoption de la Stratégie globale passant de 439 en 1994 à 911 en 2010 (cf. annexe 1).

46. Cet intérêt pour la convention et la réputation des sites du patrimoine mondial auprès du grand public sont à porter au crédit de la Stratégie globale.

b.2. Patrimoine culturel : L'évolution des critères et la forte diversification des types de biens inscrits

47. Les critères définis par le Comité et repris dans les Orientations, ont été modifiés à maintes reprises dans les Orientations, en particulier pour les critères culturels (1983, 1984, 1988, 1992, 1994, 1996, 1997 et 2005). Au début des années 80, les critères du patrimoine culturel avaient été resserrés. Il a été considéré que cette évolution avait défavorisé les propositions d'inscription provenant de régions du monde où l'importance du patrimoine tient souvent à des valeurs autres qu'architecturales ou artistiques.

48. En 1994, afin d'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. 27 % des propositions et 22 % des inscriptions de biens culturels intervenues entre 2003 et 2009 ont porté sur des paysages culturels. À compter de 2004, la liste a été élargie à la suite des travaux d'identification des lacunes demandés à l'ICOMOS et à l'UICN à de nouvelles catégories de patrimoine (industriel, technique, routes du patrimoine etc.). Dix-huit biens du patrimoine moderne ont été inscrits entre 2003 et 2009. L'œuvre d'architectes modernes a été classée ou est proposée pour inscription. La rédaction des critères s'est complexifiée au fur et à mesure que le Comité souhaitait englober une plus grande variété de catégories de patrimoine. Le critère (i) a évolué depuis 2005 vers des biens moins orientés vers l'esthétique et plus vers la technique : les Orientations se réfèrent depuis 2005 à « un chef d'œuvre du génie créateur humain » alors que les versions précédentes se référaient à « une réalisation artistique ou esthétique unique, un chef d'œuvre du génie créateur ». Sa fréquence d'utilisation a diminué dans les années 90 alors que dans les premières années d'application de la convention, il était souvent utilisé pour plus de 50 % des biens culturels³⁰. Le critère (ii) sur les « influences » a lui aussi évolué maintes fois par rapport à l'ébauche de 1976, en 1977, 1978, 1980, 1994 (échange d'influences) et 1996 (prise en compte de la technologie)³¹. Dans les années 90, il a été beaucoup utilisé jusqu'à représenter 80 % des propositions d'inscription certaines années.

³⁰ Cf. WHC-08/32.COM/9.

³¹ Depuis 1996, il est défini comme suit : « témoigner d'un échange d'influence considérable pendant une période donnée ou dans une aire culturelle déterminée sur le développement de l'architecture ou de la technologie, des arts monumentaux, de la planification des villes ou de la création de paysages ».

En 1995, le critère (iii) a été étendu aux témoignages des cultures vivantes³². Le critère (v) portait à l'origine (ébauche de 1976) sur des biens de grande antiquité. Après s'être référé à « un exemple éminent d'un style traditionnel d'architecture, d'une méthode de construction ou d'établissement humain fragile par nature ou devenu vulnérable sous l'impact d'une mutation socio-culturelle ou économique irréversible », il a évolué en 1978, 1980, 1994 (introduction de la notion d'utilisation du territoire) et 2005³³. Ont été inscrits sous ce critère à la fois des centres historiques et des paysages culturels. Le critère (vi)³⁴, à la définition très large, est utilisé pour des biens très divers (patrimoine religieux mais aussi sites de mémoire³⁵, centres historiques, exemples de « combat de l'homme et de la nature » comme Venise). Une nouvelle catégorie de patrimoine est en cours de reconnaissance, le patrimoine scientifique, avec l'inscription en 2005 de l'arc géodésique de Struve et l'initiative thématique sur l'astronomie adoptée cette même année qui s'est traduite par l'inscription de deux sites (Inde et Chine) en 2010³⁶.

49. Cependant, cette évolution suscite des interrogations. Lors de sa 28^{ème} session, le Comité a demandé au centre du patrimoine mondial de « convoquer une réunion spéciale d'experts de toutes les régions du monde sur le concept de VUE, reflétant son inquiétude croissante à propos de ce concept qui est interprété et appliqué différemment dans différentes régions et par différents acteurs, ainsi que les organisations consultatives ».

50. Si l'importance de la notion de valeur universelle exceptionnelle est affirmée au paragraphe 49 des Orientations, il n'en demeure pas moins que les critères d'inscription se réfèrent à des notions moins exigeantes : le critère (ii) parle d'échanges d'influences considérables, les critères (iv), (v) et (vii) se réfèrent à la notion d'exemples éminents ou de phénomènes naturels remarquables éminemment représentatifs.

51. Le suivi du site s'effectue au regard des valeurs considérées lors de l'inscription. De ce fait, les États parties peuvent être tentés de solliciter l'inscription sur les critères les moins contraignants en termes de gestion et de protection. Une fois inscrit, le site bénéficie du prestige du « label » patrimoine mondial quand bien même ses autres valeurs viendraient à être fortement altérées³⁷.

52. La Stratégie globale a élargi le patrimoine mondial au patrimoine moderne. Or, pour celui-ci, le filtre du temps n'a pas fait son œuvre. Les Orientations pour l'inscription de types de biens spécifiques indiquent à propos des villes nouvelles du XX^{ème} siècle qu'« il est

³² Il est depuis 2005 rédigé comme suit : « apporter un témoignage unique ou du moins exceptionnel sur une tradition culturelle ou une civilisation vivante ou disparue ».

³³ Il est depuis 2005 rédigé comme suit : « être un exemple éminent d'établissement humain traditionnel, de l'utilisation traditionnelle du territoire ou de la mer, qui soit représentatif d'une culture (ou de cultures), ou de l'interaction humaine avec l'environnement, spécialement quand celui-ci est devenu vulnérable sous l'impact d'une mutation irréversible ».

³⁴ « Être directement ou indirectement associé à des événements ou des traditions vivantes, des idées, des croyances ou des œuvres artistiques et littéraires ayant une signification universelle exceptionnelle (le Comité considère que ce critère doit de préférence être utilisé conjointement avec d'autres critères) ».

³⁵ Bien qu'en 1979 (3^{ème} session Le Caire, Louxor), le Comité ait décidé lors de l'inscription du camp de concentration d'Auschwitz, d'inscrire ce site en tant que site unique et de restreindre l'inscription, d'autres sites du même genre, Hiroshima, Gorée, Robben island, Bikini, et les bagnes australiens ont été inscrits depuis lors.

³⁶ Jantar Mantar (Inde), Dengfeng (Chine)

³⁷ Ainsi par exemple, le dossier de proposition du Mont Quingcheng, présenté en 2000, portait à la fois sur des critères naturels et culturels. Ce mont figure dans l'une des onze régions critiques pour la biodiversité et est un habitat important pour le grand panda. L'UICN avait demandé le renvoi du dossier pour éclaircir divers points (régime de gestion de la zone tampon, formation des personnels, possibilité d'élargissement à d'autres sites importants pour le grand panda), et notamment la compatibilité de l'inscription avec un projet de barrage dont l'organisation avait été avisée à la fin de son instruction. Ce bien a été inscrit lors de la session de 2000 sur les seuls critères culturels (berceau du taoïsme, valeurs d'échanges, site historique).

difficile de juger de la qualité des villes actuelles, parmi lesquelles seule l'histoire permettra de distinguer celles qui ont valeur exemplaire pour l'urbanisme contemporain. L'examen de ces dossiers devrait être différé sauf circonstances exceptionnelles ». Les critères d'inscription du patrimoine moderne en général devraient être clarifiés.

➤ Des biens d'une taille de plus en plus étendue pour les biens culturels ou mixtes.

53. Comme le note la communication présentée par l'ICOMOS en 2008 à la 32^{ème} session (Québec), l'évolution de la liste pose problème. La gestion et la préservation des biens « deviennent critiques en raison de la taille toujours plus grande des entités qui sont définies comme des zones de patrimoine, telles que les paysages culturels, les routes du patrimoine et nombre de nominations en série ».

54. Pour séduisante qu'elle soit, on peut s'interroger sur cette évolution au regard des dispositions de la convention de 1972 qui, pour le patrimoine naturel, insistait sur le fait que les sites naturels, les zones naturelles et les zones d'habitat d'espèces animales et végétales menacées devaient être « strictement délimités » (article 2). Cette mention ne figure pas à l'article 1^{er}, certainement parce qu'à l'époque la notion de patrimoine culturel était limitée aux monuments, ensembles de constructions et sites dans une acception stricte du terme.

55. En revanche, ce constat ne vaut pas pour les biens naturels pour lesquels une étude de l'UICN de janvier 2009 notait une diminution de la taille³⁸. L'inscription en 2010 de deux biens de vaste étendue (Hawaï et surtout Kiribati) modifie cette tendance.

➤ Les questions posées par les routes du patrimoine, les biens en série ou transnationaux

56. Les biens en série ont représenté 23 % des propositions d'inscription de biens sur des critères culturels au cours de la période 2006-2009.

57. L'article 137 des orientations dispose que la série dans son ensemble- et non nécessairement ses différentes parties- doit avoir une valeur universelle exceptionnelle. Un récent rapport d'expertise³⁹ note, outre l'absence d'outils scientifiques pertinents et l'importance de la charge de travail pour les organisations consultatives, « le risque de transformer ce type de nomination (qui dans l'esprit des Orientations garde un caractère relativement limité) en un outil visant à multiplier la nomination de biens qui, pris isolément ne peuvent justifier d'une valeur universelle exceptionnelle ». Ceci est susceptible de porter atteinte à la crédibilité de la liste. Le comité du patrimoine mondial reconnaît d'ailleurs ce risque puisqu'il a demandé (décision 32.COM/10B) au centre du patrimoine mondial d'organiser une réunion d'experts afin de discuter notamment du « risque de compromettre la crédibilité de la liste du patrimoine mondial en y inscrivant des biens, dans les propositions nationales et transnationales en série, qui en soi ne méritaient pas d'être inscrits ». Une réunion internationale d'experts, financée sur fonds extrabudgétaires (Suisse), a eu lieu à Ittingen (Suisse) en février 2010.

58. Ce débat vaut aussi pour les routes du patrimoine. En effet, comme le notent les Orientations pour l'inscription de types spécifiques de biens, le concept de routes du patrimoine « se réfère à un tout dans lequel la route a une valeur supérieure à la somme de

³⁸ UICN, "The size of natural and mixed World Heritage properties", janvier 2009. Cette étude a porté sur 197 biens sur 199, la superficie de deux biens mixtes n'ayant pas été publiée par l'UNESCO.

³⁹ Rapport précité de M Jade Tabet juin 2010 sur l'examen des méthodes de travail et des procédures de l'ICOMOS pour l'évaluation des biens culturels et mixtes.

ses éléments constitutifs qui lui donnent son importance culturelle ». Le travail en cours en vue de la préparation du dossier d'inscription de la route principale des Andes, qui concerne six pays, illustre la complexité de ce type de dossier⁴⁰.

59. En outre, le développement des biens en série et des nominations transfrontalières suscite des questions au regard des impératifs de protection et de gestion qui depuis 2005 sont partie intégrante de la notion de valeur universelle exceptionnelle. Lors de l'atelier sur les biens naturels inscrits en série tenu à Vilm (Allemagne) en novembre 2008, les experts ont relevé que « l'analyse des antécédents effectués en vue de la réunion a révélé que beaucoup de biens naturels en série ne possèdent pas de systèmes de gestion globaux correspondant aux exigences des Orientations. De ce fait, l'atelier a recommandé qu'un système de gestion d'un bien en série assure au moins :

- l'harmonisation de la gestion de tous les éléments constitutifs pour rassembler un ensemble d'objectifs visant à la préservation de la VUE ;
- l'identification des menaces pesant sur le bien et comment réagir contre elles ;
- la coordination du suivi et des rapports ».

60. Par ailleurs, il a été admis à la 32^{ème} session (Québec, 2008) que « si les valeurs d'une partie d'un bien en série sont menacées au point qu'il est proposé de l'inscrire sur la liste du patrimoine mondial en péril, c'est la totalité du bien qui est inscrit sur cette liste. Les mêmes principes s'appliqueront pour l'éventuel retrait d'un bien en série de la liste du patrimoine mondial ». Si les principes sont clairs, les atermoiements constatés pour l'inscription de biens nationaux sur la liste du patrimoine mondial en péril (cf. ci-après paragraphes 213 et 215) sont de nature à laisser présager des difficultés pour la mise en œuvre de ces dispositions.

➤ La question de la prise en compte des valeurs culturelles de biens inscrits sur des critères naturels

61. Comme le soulignent certains délégués rencontrés, des sites sont inscrits sur des critères uniquement naturels alors qu'ils ont aussi une dimension culturelle (cf. par exemple les chutes Victoria). Les valeurs pour lesquelles les sites sont précieux pour les communautés locales diffèrent parfois des valeurs prises en compte pour l'inscription sur la liste du patrimoine mondial, ce qui est source d'incompréhension. Les limites du bien inscrit sont parfois sujettes à critique (cf. l'exemple du Grand Zimbabwe). L'accès au site est parfois réglementé et les pratiques ancestrales prohibées.

62. À la 31^{ème} session (Christchurch), la valorisation du rôle des communautés a été reconnue comme cinquième objectif stratégique. Des avancées sont perceptibles. Certains biens initialement inscrits sur des critères uniquement naturels ont été, à la suite de l'introduction de la catégorie des paysages culturels dans les orientations en 1992, inscrits aussi au titre du critère des paysages culturels associatifs : par exemple, le parc national de Tongariro en Nouvelle Zélande (17^{ème} session, 1993) ou le site d'Uluru-Kata en Australie (18^{ème} session, 1994). L'Est de Rennell dans les îles Salomon a été inscrit en 1998 (22^{ème} session) avec un régime foncier et de gestion selon le droit coutumier. Une plus large prise en compte des valeurs culturelles de biens naturels devrait favoriser l'adhésion des communautés à l'inscription au patrimoine mondial, concourant ainsi à la préservation du bien.

⁴⁰ Épine dorsale de l'empire inca, le Quapaq Nan reliait un réseau constitué de plus de 23 000 km de routes s'étendant sur 6000 km du Nord au Sud et d'infrastructures construites pendant plus de 2000 ans de cultures andines pré-incas. Pour définir le cadre du dossier, un inventaire des paysages culturels traversés par cette route a été établi.

b.3 Le maintien d'une moindre prise en compte du patrimoine naturel

63. La convention de 1972 a innové en englobant dans le même dispositif, sous l'impulsion des États-Unis et de l'Union internationale pour la conservation de la nature, le patrimoine culturel et le patrimoine naturel, dont les « monuments naturels », notion ancienne en Extrême-Orient (Japon notamment) qui rejoint les conceptions anglo-saxonnes préfigurées dès le milieu du 19^{ème} siècle par John Ruskin dans ses écrits célébrant les « *cathédrales de la terre* ». Cela a permis de prendre en compte des biens mixtes inscrits à la fois sur des critères culturels et naturels. Cependant, dès les premières années de mise en œuvre de la convention, le Comité s'est inquiété de la sous-représentation du patrimoine naturel et la Stratégie globale recherche un meilleur équilibre. Les biens culturels représentent 77 % des biens inscrits, soit une proportion plus forte qu'en 1994 (74 %) (cf. tableau en annexe 1). L'augmentation de l'écart statistique entre biens culturels et naturels tient pour partie au fait que l'UICN requiert des analyses comparatives véritablement mondiales sur la base de grandes entités scientifiques pour reconnaître la valeur universelle exceptionnelle d'un bien alors que dans le domaine culturel la diversification des catégories et sous-catégories de biens paraît ouvrir à l'infini les possibilités d'inscription⁴¹.

64. Mais, ainsi qu'il a été noté supra, cette analyse est simplificatrice et ne tient pas compte, en particulier, de la superficie des biens naturels et mixtes. De 1994 à 2010, le nombre de biens naturels a quasiment doublé (de 94 à 180), de même que leur superficie qui est passée de 116 110 274 ha à 206 472 092 ha. Quant aux biens mixtes, leur nombre a augmenté de 35 % (de 20 à 27) mais leur surface a plus que quadruplé (de 11 923 462 ha à 49 959 643 ha).

65. Il est toutefois manifeste que, dans nombre de pays, l'attention portée au patrimoine naturel reste moindre que pour le patrimoine culturel. Beaucoup d'États parties restent dépourvus d'administration spécialisée sur les questions d'environnement et la majorité des points focaux demeurent dirigés par des spécialistes de la culture ou de l'éducation. Le centre du patrimoine mondial ne compte qu'un nombre extrêmement réduit d'experts scientifiques spécialistes des biens naturels, dont la compétence est reconnue mais qui sont très peu nombreux au regard de l'étendue de la tâche.

66. Les biens naturels demeurent inégalement représentés selon les zones. Ce constat demanderait une analyse détaillée. Cette inégalité n'est, en effet, pas critiquable en soi puisque le patrimoine répondant à la condition de valeur universelle exceptionnelle, et en particulier à la condition d'intégrité, est inégalement réparti.

67. L'inscription de biens naturels suppose qu'ils aient gardé leur intégrité. Or les États parties privilégient souvent 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 pauvres, 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 1 360 experts originaires de 95 pays⁴² et

⁴¹ Pour autant, une évolution analogue pourrait intervenir pour les biens naturels si on raisonnait pour les critères touchant à la biodiversité non plus par grande catégorie de biome mais par habitat d'espèces en danger, par exemple.

⁴² Cette évaluation a conclu que, du fait des bouleversements intervenus au cours des 50 dernières années, environ 60 % des services d'origine écosystémique étudiés étaient en cours de dégradation ou exploités de manière non rationnelle et que cette évolution avait provoqué une perte substantielle et souvent irréversible de diversité biologique. « *Le taux relatif aux extinctions connues datant du siècle dernier est d'environ 50 à 500 fois supérieur au taux d'extinction calculé à partir des données fossiles de 0.1 à 1 extinction par million d'espèces et par an. Ce taux atteint la valeur de 1 000 fois supérieur aux taux d'extinction de fond si on inclut les espèces probablement disparues* ». L'évaluation a souligné que, si cette exploitation avait procuré des gains économiques, elle avait accentué la pauvreté pour certaines catégories et que la poursuite de cette évolution pourrait compromettre par ses effets négatifs l'atteinte des objectifs du Millénaire pour le développement.

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 pays⁴³. Mais ces services demeurent le plus souvent non ou 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 PES) tant à l'échelle des États⁴⁴ qu'au niveau international⁴⁵.

➤ La persistance de lacunes importantes en dépit des progrès réalisés

68. La Stratégie globale, d'abord axée sur le patrimoine culturel, a été étendue au patrimoine naturel en 1996. En 2000, lors de sa 24^{ème} session, le comité du patrimoine mondial a demandé à l'ICOMOS et à l'UICN de procéder à l'analyse des sites inscrits sur la liste du patrimoine mondial et des listes indicatives sur une base régionale, chronologique, géographique et thématique afin d'aider les États parties à identifier les catégories sous-représentées. Les analyses des organismes consultatifs ont été présentées en 2004 à la 28^{ème} session à Suzhou.

69. En ce qui concerne le patrimoine naturel (cf. annexe 2), l'UICN avait procédé à une analyse des sites de la liste du patrimoine mondial au regard de plusieurs classifications, dont en premier lieu la classification dite « Udvardy » par grand domaine biogéographique, qui présente toutefois le défaut de ne pas prendre en compte les sites marins et les récifs coralliens. L'UICN a aussi analysé la liste au regard de l'analyse mondiale des habitats UICN/CSE, des écorégions Global 200 du Fonds mondial pour la nature, des points chauds de biodiversité de Conservation International⁴⁶, des zones d'oiseaux endémiques de Birdlife International, des centres de diversité de plantes identifiés par l'UICN et le WWF, de l'étude de l'UICN sur les sites géologiques.

70. L'étude de 2004 concluait que la répartition des biens naturels et mixtes de la liste couvrait presque toutes les régions biogéographiques, biomes et habitats avec une répartition relativement équilibrée mais qu'il existait d'importantes lacunes pour les prairies et savanes tropicales, les systèmes lacustres, les systèmes de toundra et systèmes polaires, les prairies tempérées et les déserts à hiver froid. L'UICN notait que de nombreuses listes indicatives étaient trop anciennes, ne comportaient aucun site naturel⁴⁷, contenaient des propositions irréalistes ou ne tenaient pas compte suffisamment des priorités mondiales de la conservation et que très peu de listes étaient harmonisées au niveau régional. Le rapport de l'UICN identifiait en conclusion, à titre indicatif, des zones au sein desquelles il estimait que des biens répondant aux conditions de la VUE seraient à inscrire en priorité⁴⁸.

⁴³ TEEB (2010) *“The Economics of Ecosystems and Biodiversity; Mainstreaming the economics of Nature”*.

⁴⁴ Le Mexique a établi un dispositif de type PES pour les forêts en 2003.

⁴⁵ Cf. notamment les négociations au sein de l'Organisation mondiale du commerce sur les forêts.

⁴⁶ Une région peut être qualifiée de point chaud de la biodiversité si elle compte plus de 1500 espèces de plantes endémiques et a perdu plus de 70 % de son habitat naturel à la suite de changements anthropogènes.

⁴⁷ Contrairement aux biens culturels, un bien naturel pouvait jusqu'à la session de Cairns en 2000 être inscrit au patrimoine mondial sans avoir été préalablement inscrit sur une liste indicative.

⁴⁸ - Prairies : savanes et prairies inondées du Sudd-Sahel, prairies subantarctiques y compris la Géorgie du Sud, Toundra arctique et Sud polaire ;

- Zones humides : prairies inondées telles que les marécages de l'Okavango et du Sudd, deltas de la Volga et de la Lena, cours d'eau des Ghats occidentaux ;

- Déserts : Karoo succulent, désert du Namib, déserts d'Asie centrale, désert de Socotra ;

- Forêts : forêts humides de Madagascar, forêts du sud du Chili et du Sud de l'Argentine, forêts sèches et humides de Nouvelle Calédonie, forêts des Ghâts occidentaux.

- Milieu marin : coraux de la mer Rouge, mer d'Andaman (sites dans l'écorégion marine), courant de Benguela (milieu marin), sites marins d'écorégions du WWF (Fidji, Palaos, Tahiti), golfe de Californie, Maldives/atolls des Chagos.

71. Depuis lors, l'analyse des lacunes de la liste a été approfondie et affinée dans le cadre d'études thématiques de l'UICN et de réunions d'experts organisées par le centre du patrimoine mondial. C'est ainsi, par exemple, que pour le patrimoine marin une réunion d'experts à Hanoi en 2002 a défini une liste de sites potentiels qui, du fait d'études comparatives plus poussées, ne correspondait pas toujours à la première ébauche de propositions de l'UICN de 2004. Une nouvelle réunion d'experts à Vim (Allemagne) en juillet 2010 a traité de la définition d'une classification afin d'identifier de nouveaux sites marins potentiels pour le patrimoine mondial. Les conclusions de cette réunion contribuent à l'étude thématique sur le patrimoine marin que l'UICN va présenter à la 35^{ème} session du Comité.

➤ Des progrès à poursuivre

72. Depuis lors, on observe une forte augmentation du nombre des États parties ayant inscrit un bien naturel sur leur liste indicative : huit seulement en 1994, 51 en 1996, 124 en 2004 et 162 en 2010.

73. En 2010, on comptait 201 sites naturels inscrits au patrimoine mondial dont 25 sites mixtes, répartis entre 81 pays. Les sites du patrimoine mondial représentaient en 2009 8 % des aires protégées recensées par l'UICN et 21 % des aires protégées marines.

74. Des progrès certains ont été réalisés dans le cadre de la Stratégie globale pour prendre en compte le patrimoine naturel et notamment le patrimoine forestier, en particulier pour les forêts tropicales dont un atelier d'experts réunis en décembre 1998 à Bérastagi (Indonésie) avait fait apparaître qu'elles étaient insuffisamment représentées au regard de leur importance pour la biodiversité mondiale. Le programme Forêt du patrimoine mondial a été décidé à la 25^{ème} session (Helsinki, 2001). En 2010, la liste du patrimoine mondial comptait 97 biens forestiers d'une superficie totale de plus de 76 millions d'ha. Un programme marin a été décidé en 2005 à la 29^{ème} session (Durban). Quelques-uns des sites identifiés en 2004 par l'UICN comme représentatifs des milieux à inscrire en priorité pour combler les lacunes et susceptibles d'être inscrits sur la liste ont été inscrits depuis lors (forêts humides de Madagascar, désert de Saryarka, île de Socotra, plateau de Putorana, îles et aires protégées du golfe de Californie). Sur la liste de sites potentiels identifiés en 2002 lors de la réunion d'experts d'Hanoi, six ont été inscrits depuis lors sur la liste du patrimoine mondial⁴⁹.

75. On observe cependant une discordance persistante entre les priorités identifiées par l'UICN et celles des États parties. Des progrès sont toutefois perceptibles et des dossiers de demande d'inscription sont en cours de préparation pour plusieurs des sites identifiés comme répondant aux lacunes de la liste (Okavango, marais du Sudd, rivières et forêts des Western Ghats, désert du Namib, Palau). Mais des sites importants ne sont toujours pas inscrits sur les listes indicatives⁵⁰.

76. Le critère de référence le plus fréquemment utilisé est le critère (vii). C'est tout particulièrement le cas pour les biens mixtes. On observe toutefois une baisse tendancielle de l'utilisation de ce critère. L'UICN reconnaît que la beauté exceptionnelle et l'importance esthétique font appel à des appréciations relativement subjectives. Ses avis se fondent sur des comparaisons avec d'autres sites à l'échelle mondiale. En 2007, sur 191 biens naturels ou mixtes, 20 étaient inscrits au titre de quatre critères naturels, 32, au titre de trois critères naturels, 97 au titre de deux critères et 42 au titre d'un critère naturel.

77. Près de 41 % des biens naturels inscrits entre 2003 et 2009 sont des sites géologiques et 20 % des sites marins. Sur ce dernier point, un inventaire des zones humides, littorales et marines avait été établi en 1997 par l'UICN et le centre du patrimoine mondial mais la

⁴⁹ Socotra, Tubbatana, Nouvelle-Calédonie, NW Hawaï, îles Phoenix, Sundarbans.

⁵⁰ Ainsi, par exemple, les forêts sèches et humides de Nouvelle-Calédonie, milieux identifiés comme habitats prioritaires par l'étude UICN de 2004, ne sont pas sur la liste indicative de la France. Les îles australes ont été inscrites sur la liste indicative en mai 2010.

progression des inscriptions a été favorisée par la création en 2005 (29^{ème} session) du programme marin⁵¹. Depuis cette date, dix nouveaux sites côtiers ou marins ont été inscrits et 49 sites figurent sur les listes indicatives. Un guide de référence sur le patrimoine marin doit être présenté à la 35^{ème} session.

78. Compte tenu de l'érosion massive de la biodiversité en cours (la sixième extinction de masse répertoriée dans l'histoire du vivant⁵²), que le changement climatique ne va faire qu'amplifier, il est essentiel que la stratégie de la liste du patrimoine mondial soit utilisée de manière optimale au regard des enjeux de biodiversité. En 2010, 93 des 201 sites naturels et mixtes se situent dans le périmètre des points chauds de la biodiversité. On observe une concordance entre les sites inscrits sur les critères (ix) et (x) et les zones clés pour la conservation des oiseaux, de même qu'avec les zones importantes pour les plantes. Les biens inscrits exclusivement sur des critères culturels sont, dans un nombre non négligeable de cas, intéressants aussi pour la biodiversité. Ainsi, par exemple, 8 % des sites culturels ont été identifiés comme zones importantes pour les plantes. La gestion de ces biens devrait prendre en compte ces enjeux. Soixante-quatre zones clés pour la biodiversité sont des sites du patrimoine mondial. Les sites de l'Alliance pour l'extinction zéro abritent des espèces particulièrement menacées. 6 % de ces 563 sites sont couverts par les biens inscrits au patrimoine mondial au titre des critères (ix) ou (x).

79. Pour autant, les statistiques disponibles ne font pas apparaître une prise en compte croissante des critères (ix) et (x)⁵³ dans les critères d'inscription (cf. annexe 2).

80. La Liste du patrimoine mondial pourrait contribuer mieux encore à tenter de limiter l'extinction de masse en cours en accordant la priorité aux zones clés pour la biodiversité. L'UICN collabore avec le centre mondial de surveillance continue de conservation de la nature, qui dépend du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), Birdlife International et Conservation International pour améliorer les outils d'évaluation de la biodiversité et conseiller les États parties. Lors de sa 26^{ème} session à Vilnius, le comité du patrimoine mondial a pris acte de la coordination entre les conventions associées à la biodiversité et en particulier de la déclaration conjointe adressée en septembre 2005 au sommet du Millénaire. Il s'est félicité de la coopération permanente du centre du patrimoine mondial avec les conventions sur la biodiversité par l'intermédiaire du groupe de liaison sur la biodiversité créé en 2002 ainsi que de sa participation au projet de modules thématiques du PNUE. Il existe des relations de travail entre le centre du patrimoine mondial et le programme « L'homme et la biosphère » de l'UNESCO. Un mémorandum d'accord a été signé en 1999 avec le dispositif de la convention de RAMSAR et en 2003 avec la convention de Bonn sur les espèces migratrices (CMS). Les relations entre ces différents outils (coopération ou complémentarités) devraient être encore clarifiées⁵⁴ afin d'optimiser leur efficacité et l'utilisation des moyens.

⁵¹ Le plan d'action pour le patrimoine mondial marin présenté en septembre 2010 à Bahreïn souligne qu'actuellement 0,8 % seulement des espaces littoraux et marins bénéficient d'une forme de protection et que 0,01 % seulement des aires marines sont protégées contre toute exploitation.

⁵² Selon les sources, le rythme d'extinction aurait été au cours des 19^{ème} et 20^{ème} siècles de dix à cent fois supérieur au rythme naturel d'extinction hors grandes crises d'extinction. 20 % des récifs coralliens ont disparu en trente ans ; au cours des dix dernières années, le quart des mangroves d'Asie et près de la moitié des mangroves d'Amérique latine ont disparu ; la déforestation des forêts tropicales humides se poursuit au rythme de 13 millions d'ha par an. La projection faite par la communauté scientifique internationale à la demande de l'ONU à l'occasion du millénaire estime que d'ici 2050, ce rythme d'extinction sera multiplié par dix, soit, suivant les espèces considérées un tempo de 100 à 1000 fois supérieur au rythme d'extinction « normal ».

⁵³ Le critère (ix) est rarement utilisé seul et est souvent combiné au critère (x).

⁵⁴ Ainsi, le document de travail de février 2009 du groupe de travail RAMSAR sur la culture observe que pour les zones humides, il convient d'examiner si les deux conventions coopèrent sur les mêmes objectifs ou sont plutôt complémentaires (le patrimoine mondial se focalisant sur des exemples et RAMSAR privilégiant la fonctionnalité des écosystèmes).

81. Il conviendrait, comme le souligne l'UICN, de renforcer plus encore les synergies et les actions concertées entre ces dispositifs, par exemple pour mettre fin à l'exploitation illégale de bois de rose et d'ébène par des sociétés étrangères dans les forêts humides de Madagascar et à l'exportation de ces bois vers des pays signataires de la convention du patrimoine mondial. Cette situation, dénoncée par le rapport de suivi réactif présenté à la 34^{ème} session, requerrait une action au titre de la CITES⁵⁵.

➤ Une approche scientifique rigoureuse

82. La proportion d'inscriptions a diminué dans le temps. Comme l'indique l'UICN, cette tendance résulte de plusieurs facteurs. Les biens les plus emblématiques ont d'ores et déjà été inscrits. Les critères de reconnaissance de la valeur universelle exceptionnelle sont devenus de plus en plus rigoureux, surtout à partir de la version de 2005 des Orientations (à la suite de la réunion d'experts de Kazan), notamment en ce qui concerne l'approche comparative. Pour se fonder sur des analyses objectives, l'UICN et ses partenaires ont établi depuis 1996 à la demande du comité du patrimoine mondial des études thématiques sur les forêts tropicales, les zones humides, les aires marines et côtières, les montagnes, les écosystèmes insulaires, les forêts boréales, les volcans, les zones karstiques etc.

83. L'UICN tient à une approche très rigoureuse pour le patrimoine mondial qui se place en principe au sommet de la hiérarchie des protections. Dans son document sur l'application du concept de VUE, l'UICN souligne que « *bien que le Comité ait déclaré publiquement qu'il s'efforçait de dresser une liste du patrimoine mondial représentative, équilibrée et crédible conformément à la déclaration de Budapest sur le patrimoine mondial, l'UICN considère que le but n'est pas de dresser une liste complètement représentative de tout le patrimoine naturel de la Terre, ce qui serait contraire au concept de valeur universelle exceptionnelle* ». La déclaration de l'UICN de Kazan (mai 2005) dispose que « l'UICN croit que le maintien de la crédibilité de la liste du patrimoine mondial est intrinsèquement lié à une interprétation juste et à une application stricte et rigoureuse du concept de VUE. L'UICN considère aussi que toute tentative pour diminuer ou éroder le concept clé de VUE, affaiblira le prestige de la convention, minera son contenu et réduira son efficacité comme instrument de conservation international. En conclusion, et ce point a une importance fondamentale, l'UICN souligne qu'inscrire un bien sur la liste du patrimoine mondial n'est pas la fin d'un processus mais plutôt le début d'une responsabilité majeure pour assurer que le bien est effectivement protégé et géré pour le bénéfice de l'humanité dans son ensemble pour les générations actuelle et futures »⁵⁶.

84. En 2006, le comité du patrimoine mondial a demandé la création de recueils d'information et de décisions pertinentes présentées sous forme de manuels d'orientation permettant de faire apparaître clairement les précédents en matière d'interprétation et d'application du concept de valeur universelle exceptionnelle. Un recueil sur les critères d'inscription des biens naturels sur la liste du patrimoine mondial et l'application du concept VUE a été établi en 2008 par l'UICN.

85. L'UICN pose à cet égard des exigences d'analyse comparative beaucoup plus strictes que l'ICOMOS pour les biens culturels. Dans bon nombre de cas, l'UICN a formulé un avis

⁵⁵ Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvage menacées d'extinction.

⁵⁶ Ainsi en 2006, l'UICN avait fait valoir que : « *soucieuse de préserver la crédibilité de la Liste du patrimoine mondial, l'UICN considère que la possibilité de recommander l'inscription d'autres volcans est de plus en plus limitée* ». L'UICN avait recommandé au Comité de demander clairement aux États parties de ne proposer d'autres biens volcaniques qu'au terme d'une analyse comparative exhaustive et ce à l'échelle mondiale et non pas régionale. En réponse, le comité du patrimoine mondial avait demandé à l'UICN de mener une étude thématique. Publiée en 2009, cette étude a permis d'identifier un certain nombre de lacunes de la Liste du patrimoine mondial concernant les phénomènes et paysages volcaniques et de répertorier des sites qui permettraient de combler ces manques.

défavorable à l'inscription d'un bien au motif que celui-ci est remarquable au plan national ou régional mais ne justifie pour autant pas d'être inscrit sur la liste du patrimoine mondial car il existe au niveau mondial d'autres biens plus représentatifs au regard du critère considéré⁵⁷.

86. Cela se traduit par le fait que depuis l'introduction de la Stratégie globale en 1994, la proportion de sites non inscrits, ou retirés avant inscription par les États parties, a augmenté.

87. Cependant, l'inscription de biens en série conduit à inscrire des biens dont les composantes peuvent être de valeurs inégales. Ainsi, par exemple, pour les forêts humides de l'Atsinama (Madagascar), l'avis de l'UICN observe que « le choix du groupe de sites proposés semble être le résultat de deux processus : certains sites sont clairement reconnaissables comme la crème de la crème du point de vue biologique et les autres sont plutôt des effets parasites de l'histoire⁵⁸ ». L'UICN estime nécessaire de maintenir des exigences élevées. Elle fait valoir que c'est la sélectivité des biens naturels inscrits au patrimoine mondial qui a conduit le Conseil international des mines et métaux (CIMM) à adopter en 2003 une déclaration selon laquelle seules les aires protégées inscrites au patrimoine mondial remplissaient tous les critères nécessaires pour que ses membres reconnaissent ces espaces comme des zones qu'ils s'engagent à ne pas explorer et exploiter⁵⁹.

Recommandation n° 4 :

- **renforcer la représentation des experts des sciences de la nature au sein du centre du patrimoine et de ses unités régionales ;**
- **renforcer les synergies entre le dispositif de la convention de 1972 et les autres dispositifs internationaux de protection de l'environnement.**

➤ Le cas des sites hors territorialité

88. Il existe des zones, comme la Haute mer (dont une partie de l'Arctique) et l'Antarctique, pour lesquelles la convention du patrimoine mondial ne s'applique pas, s'agissant de zones qui échappent à la souveraineté des États parties⁶⁰. Comme le souligne le plan d'action pour le patrimoine mondial marin adopté en février 2009 à Barheïn, 50 % des surfaces marines

⁵⁷ Ainsi, par exemple, en 2000, le cas du site de Kopacki Rit en Croatie, delta intérieur protégé au titre de la convention de RAMSAR, reconnu comme site-clé pour les oiseaux migrateurs et comptant parmi les zones humides les plus importantes et celui du parc national de Shey Phoksundo, plus vaste parc national du Népal (355 500 ha), qui abrite des espèces en danger comme le léopard des neiges. Il en a été de même en 2009 pour le parc naturel des colonnes de la Lena en Russie et le littoral coréen des dinosaures du crétacé. En effet, ce dernier bien « est considéré comme étant peut-être la plus forte concentration d'ichnofossiles de dinosaures en Asie. Cette importance régionale est remarquable mais ne correspond pas au niveau reconnu par le Comité comme étant d'importance exceptionnelle pour des sites fossilifères...Il n'y a pas d'élément convaincant prouvant que les cinq sites constituent la série la plus importante au monde de sites de piste et le dossier ne contient pas de comparaison convaincante de tous les sites fossilifères ». En 1999 et 2000, l'UICN a donné par deux fois un avis négatif concernant le dossier de la région des montagnes bleues en Australie (1Md'ha) au motif que ces boisements d'eucalyptus et ces paysages ne présentaient pas un caractère exceptionnel. Le bien a été néanmoins inscrit en 2000.

⁵⁸ UICN « valeur universelle exceptionnelle, normes pour le patrimoine mondial naturel, recueil sur les critères d'inscription des biens naturels sur la liste du patrimoine mondial », 2008.

⁵⁹ Même si cet exemple a été suivi par Shell, comme le note le document « Patrimoine mondial, Défis pour le millénaire » de 2007, la majorité des industries extractives dans le monde n'ont pas adhéré à cette politique et les rapports de suivi réactif font état d'un grand nombre de sites menacés par des activités minières (cf. ci-après paragraphe 196).

⁶⁰ « Patrimoine mondial, défis pour le millénaire », 2007, p. 194. En ce qui concerne l'Océan Arctique, plusieurs États expriment des revendications territoriales compte tenu des possibilités d'exploitation ouvertes par le changement climatique.

sont en Haute mer. Si le traité de l'Antarctique (1959) offre un mécanisme de collaboration axé sur la conservation, il conviendrait que les États mettent en place sans tarder des dispositions adaptées pour la Haute mer, dont le patrimoine naturel longtemps préservé par son isolement et la difficulté à exploiter ses ressources, est désormais menacé. L'atelier d'experts de Bahreïn a recommandé d'établir une liste des sites de Haute mer qui remplissent les critères de VUE afin d'impulser une démarche de progrès tant dans le cadre de la convention du droit de la mer ou de la convention sur les espèces migratoires que pour mieux argumenter une éventuelle extension de la convention du patrimoine mondial.

89. Dans son rapport de 2004 sur l'analyse des lacunes, l'UICN estimait que le nombre total de biens naturels justifiant d'une inscription sur la liste était de l'ordre de 300 (y compris les biens déjà inscrits) et que cet objectif pourrait être vraisemblablement atteint dans un délai de dix ans. Cet objectif ne sera pas tenu.

90. Au demeurant ainsi qu'il a été noté, les États parties étant souverains, les biens naturels inscrits sur la liste du patrimoine mondial ou sur les listes indicatives ne correspondent bien souvent pas avec les priorités identifiées pour une liste idéale du point de vue scientifique. Compte tenu de l'inscription de sites de moindre intérêt, on ne saurait donc limiter à 300 le nombre de biens naturels à inscrire.

Recommandation n° 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.

b.6 Une répartition géographique dont les déséquilibres sont difficiles à apprécier compte tenu de l'arbitraire du zonage

91. Durant la période, l'accroissement des inscriptions a été plus marqué dans la zone Asie-Pacifique, suivie par l'Afrique (en particulier pour les biens culturels) et l'Amérique latine. Cependant, compte tenu de la poursuite des inscriptions en Europe et en Amérique du Nord, la zone Europe et Amérique du Nord a vu sa part se maintenir et même légèrement augmenter sur la période (de 47 % à 49 %). Pour autant, ces statistiques sont biaisées par l'arbitraire du zonage. 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 sont comptabilisées en Europe au titre de la Fédération de Russie.

92. La région 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 représentent plus que 8,5 % en 2010. De même, la part des États arabes est passée de 10 % à 7 %.

93. Les pays ayant déjà nombre de sites inscrits et une bonne maîtrise des procédures sont ceux qui ont le plus bénéficié des inscriptions au titre de nouvelles catégories de patrimoine

(paysages culturels⁶¹, routes du patrimoine), pourtant conçues pour favoriser les pays n'ayant pas encore ou peu de sites inscrits⁶².

94. Alors que le paragraphe 59 des orientations dispose qu'« afin de favoriser l'établissement d'une liste du patrimoine représentative, équilibrée et crédible, les États parties sont invités à considérer si leur patrimoine est déjà bien représenté sur la liste et, si c'est le cas, à ralentir leur rythme de soumission de nouvelles propositions d'inscription »⁶³, la zone Europe - Amérique du Nord a été à l'origine de 47 % des propositions d'inscription de biens culturels sur la période 2006-2009 contre 25 % pour la zone Asie-Pacifique, 11 % pour la zone Amérique latine-Caraïbes, 12 % pour l'Afrique, 3 % pour les États arabes et 2 % pour les biens en série transrégionaux. Mais la situation est très contrastée entre les différentes sous-régions de l'Europe. L'Europe de l'Ouest, dont les États parties ont adhéré de longue date à la convention et disposent d'une longue expérience de la préparation des dossiers d'inscription, est beaucoup plus représentée que l'Europe de l'Est et du Sud-Est.

4) Évaluer la façon dont les objectifs établis pour la mise en place régionale de la Stratégie globale ont été atteints (cf. Document WHC-98/CONF.203/12)

95. Depuis 2004, des programmes régionaux ont été mis en place pour assurer le suivi des recommandations du premier cycle de rapports périodiques établis tous les six ans. Le premier cycle de rapports périodiques s'est achevé en 2006. Compte tenu du décalage dans le temps des rapports périodiques des différentes régions, il n'existe pas de données actualisées pour l'ensemble des régions.

a. États arabes

96. Au total, les 18 États parties représentent 9,7 % des États qui ont ratifié la convention. En 2010, la région comptait 66 biens sur la liste dont 92 % de biens culturels. Les sites archéologiques représentent près de la moitié des biens inscrits. La région ne compte que quatre biens naturels, dont un site fossilifère (Wadi Al-Hitan en Egypte) et trois biens inscrits au titre de la biodiversité (parc national de l'Ichkeul en Tunisie, parc national du banc d'Arguin en Mauritanie, archipel de Socotra au Yémen inscrit en 2008), et un bien mixte (le Tassili n'Ajjer en Algérie). Or les déserts, par exemple, ont été identifiés par l'UICN en 2004 comme insuffisamment représentés et le centre du patrimoine a organisé une réunion sur ce thème en 2001. Le rapport périodique observe qu'il n'existe aucun inventaire du patrimoine naturel dans quatre États parties sur quatorze⁶⁴. La plupart des États arabes n'ont pas de ministère de l'environnement.

97. Pourtant, dès 1997 un rapport au comité du patrimoine mondial avait identifié des sites potentiels pour l'inscription au patrimoine mondial dans les États arabes⁶⁵. Il soulignait déjà

⁶¹ Les pays européens disposent de la stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère adoptée en 1995 par les ministres européens de l'environnement et de la convention européenne du paysage adoptée en 2000 dans le cadre du Conseil de l'Europe.

⁶² Lors de la réunion d'experts sur les défis de la conservation des paysages culturels (Ferrare, novembre 2002), il avait été constaté que 65 % des 30 biens inscrits à l'époque comme paysages culturels étaient situés en Europe. L'un des intervenants notait une réticence de certains États parties d'autres régions du monde à présenter des dossiers sous la catégorie du paysage culturel, jugée plus complexe que celle des biens mixtes. Dans nombre de cas les États parties n'avaient d'ailleurs pas donné suite à des recommandations de l'ICOMOS encourageant à présenter le dossier de proposition comme paysage culturel.

⁶³ Résolution adoptée par la 12^{ème} Assemblée générale des États parties, 1999

⁶⁴ On observe toutefois un léger progrès puisqu'il n'existait lors de l'établissement du premier rapport périodique d'inventaire du patrimoine naturel que dans un État.

⁶⁵ Rapport du professeur Ghabbour de l'université du Caire (septembre 1997).

l'urgence de préserver la biodiversité des zones désertiques, dotées d'espèces certes beaucoup moins nombreuses que dans les forêts équatoriales mais qui présentent des spécificités remarquables du fait de leur adaptation à des conditions rigoureuses, et aussi car cette région est le berceau de la domestication de plantes et d'animaux au néolithique. Le rapport faisait état d'une faible prise de conscience de la valeur du patrimoine naturel et d'« autres facteurs ». Les déserts comportent, en effet, d'importants gisements pétroliers ou miniers.

98. L'un des deux sites retirés de la liste du patrimoine mondial est le sanctuaire de l'oryx d'Arabie (Oman), inscrit en 1994 et qui avait bénéficié d'une assistance internationale pour 95 000 dollars. Son retrait de la liste a été acté en 2007. Le Comité a constaté que l'État partie cherchait à poursuivre l'exploration pétrolière dans les limites du bien et que la réduction du sanctuaire était telle que la valeur universelle exceptionnelle avait disparu⁶⁶.

99. Le plan d'action sur le patrimoine marin adopté à Bahreïn en février 2009 prévoit de mettre l'accent sur l'inscription de sites du patrimoine, riche mais menacé des États arabes, avec le concours de deux organisations régionales, l'organisation régionale pour la conservation de l'environnement de la mer Rouge et du golfe d'Aden et l'organisation régionale pour la protection de l'environnement marin. L'importance de ce patrimoine pour la conservation de la biodiversité marine a été reconnue de longue date lors des ateliers organisés en 1997, 2002 et 2003 pour la préparation de listes indicatives dans la région arabe sans déboucher sur une quelconque inscription avant celle de l'archipel de Socotra en 2008.

100. La création d'un centre régional du patrimoine mondial à Bahreïn, approuvée par la conférence générale de l'UNESCO en 2009 en tant que centre de catégorie 2 et dont les activités commenceront en 2011, est une mesure positive. On peut espérer qu'elle donne un nouveau souffle à l'application de la convention du patrimoine mondial dans cette région.

b. Asie-Pacifique

101. Cette zone couvre 48 États parties de la convention du patrimoine mondial. Trente et un ont au moins un bien sur la liste du patrimoine mondial en 2010.

102. Au regard du premier cycle de rapports périodiques pour la région Asie-Pacifique en 2003, un programme Action Asie 2003-2009 a été élaboré pour aider les États parties asiatiques à renforcer l'application de la convention du patrimoine mondial et améliorer le processus de conservation des biens du patrimoine mondial de la région, en particulier ceux qui ont été inscrits avant 1994. Le comité du patrimoine mondial a approuvé ce programme régional à sa 27^{ème} session (UNESCO, juillet 2003). Une série de plans d'actions prioritaires a été établie par les États parties asiatiques au cours de divers ateliers sous-régionaux pour faciliter l'application du programme Action Asie 2003-2009 pour l'Asie de l'Ouest et du Sud, l'Asie centrale, l'Asie du Nord-Est et du Sud-Est. Ces plans d'action ont été approuvés par le comité du patrimoine mondial à sa 30^{ème} session (Vilnius, 2006).

103. En Asie, la préservation d'ensembles urbains reste non prise en compte par la législation de certains États parties comme, par exemple, l'Inde qui a pourtant un patrimoine urbain remarquable. Le patrimoine d'Asie centrale reste sous-représenté. Les États parties concernés manquent d'expérience en matière de politique du

⁶⁶ Le rapport sur l'état de conservation faisait apparaître une réduction de 90 % de la superficie de la zone protégée du fait de l'extension des exploitations pétrolières et une très forte diminution de la population d'Oryx d'Arabie (passée de 450 à l'époque de l'inscription du bien à un cheptel reproductif de quatre mâles et quatre femelles).

patrimoine et sont parfois dépourvus de ministère de la culture. Une assistance technique internationale a été mise en place pour renforcer leurs capacités et les aider à établir des listes indicatives. Depuis 2004, des sites ont été inscrits en Mongolie, au Kirghizstan et au Tadjikistan. Dans certains États parties à majorité musulmane, les sites bouddhistes sont délaissés.

104. Un programme « Patrimoine mondial - Pacifique 2009 » a été mis en place en 2003, à la suite du premier cycle de soumission des rapports périodiques pour la région Asie- Pacifique. Un plan d'action pour la mise en application du programme Pacifique 2009 a été élaboré par des représentants de tous les pays de la région Pacifique et les institutions concernées lors d'un atelier à Tongariro (Nouvelle-Zélande) en octobre 2004. Le plan d'action a été entériné par le comité du patrimoine mondial à sa 7^{ème} session extraordinaire (UNESCO, 2004). Un rapport exhaustif sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre du plan d'action Pacifique 2009 a été présenté au Comité à sa 31^{ème} session (Christchurch, 2007). Un plan d'action 2010-2015 a été défini. En 2010, deux biens de grande superficie concernant cette zone ont été inscrits (Hawaï et Kiribati).

c. Afrique

105. Quarante-cinq des quarante-six États africains ont ratifié la convention⁶⁷. En 2010, 30 d'entre eux ont un bien inscrit sur la liste du patrimoine mondial. Sur les 15 États qui n'ont pas de bien sur la liste, neuf ont établi une liste indicative. Le centre du Patrimoine mondial précise que trois des six États⁶⁸ dépourvus de liste indicative préparent la soumission de leurs listes indicatives⁶⁹. La plupart des États parties n'ont pas révisé leur liste indicative depuis plus de dix ans, contrairement aux recommandations du paragraphe 65 des orientations⁷⁰.

106. Si les sites inscrits sur des critères naturels prédominaient jusqu'alors, de 1995 à 2007 les inscriptions ont porté pour les deux tiers sur des biens culturels, ce qui est sans doute pour partie lié au programme Africa sur le patrimoine culturel. En 2010, on dénombre 42 biens culturels (54 %), 32 biens naturels (41 %) et quatre biens mixtes (5 %). Au demeurant, ainsi qu'il a été noté supra, la distinction entre critères naturels et culturels est souvent inadaptée, nombre de sites naturels étant associés à des pratiques culturelles.

107. En 2010, les pays africains représentent 8 % de l'ensemble des sites sur la liste du patrimoine mondial mais 40 % des sites sur la liste du patrimoine en péril. En effet, 14 sites africains, dont un transfrontalier, sont inscrits sur les 34 biens de la liste. Les cinq sites naturels de la République Démocratique du Congo sont inscrits sur la liste du patrimoine en péril. Cinq des huit pays d'Afrique ayant un site sur cette liste sont en guerre et les conflits sont souvent instrumentalisés pour piller les ressources naturelles⁷¹.

d. Amérique latine et Caraïbes

108. Sur les 32 pays de la zone Amérique latine et Caraïbes, seules les îles Bahamas n'ont pas ratifié la convention. En 2010, vingt-cinq pays avaient au moins un bien sur la liste du patrimoine mondial. Certaines listes indicatives sont inadaptées et trop anciennes⁷². Trois

⁶⁷ Seule la Somalie n'a pas signé la convention.

⁶⁸ Libéria, Sierra Leone, Sao Tomé et Príncipe, Guinée Equatoriale, Rwanda et Djibouti.

⁶⁹ Sao Tome et Principe, Djibouti et la Sierra Leone.

⁷⁰ Rapport du Fonds pour le patrimoine mondial africain, avril 2010.

⁷¹ Cf. par exemple, l'exemple de la lutte pour le contrôle du coltan en République démocratique du Congo (UN Security report 5/2003/10237).

⁷² Uruguay par exemple.

pays en sont encore dépourvus⁷³. Des réunions pour l'harmonisation des listes indicatives sont programmées. 80 % des biens ont donné lieu à des déclarations rétrospectives de valeur universelle exceptionnelle. Des actions sont en cours pour améliorer les capacités techniques et la mémoire institutionnelle.

109. Six pays coopèrent depuis 2003 pour la préparation, coordonnée par le centre du patrimoine mondial, du dossier de la route principale des Andes, projet exceptionnel par son ampleur et sa complexité, qui mobilise 300 personnes à temps plein et a donné lieu à la mise en place d'un comité juridique et d'un comité scientifique ad hoc ainsi qu'à la création d'un site électronique pour assurer la conservation et le partage des données. Ce projet a été sélectionné par le comité du patrimoine mondial comme exemple de bonnes pratiques pour les inscriptions de sites transnationaux en série.

e. Europe - Amérique du Nord

110. Le rapport périodique de 2006 notait un déséquilibre entre sous-régions de l'Europe et entre patrimoine culturel et naturel (région nordique et balte 36, Europe occidentale 119, Europe méditerranéenne 132, Europe centrale et du Sud-Est 69, Europe de l'Est 34).

111. En nombre de biens, on observe en 2010 la persistance de disparités importantes entre les différentes sous-régions d'Europe : 133 biens inscrits en Europe de l'Ouest (dont seulement 21 biens naturels), 140 pour l'Europe méditerranéenne (y compris Israël), 74 pour l'Europe centrale et du Sud-Est contre 37 pour l'Europe de l'Est et 36 pour la région nordique et balte⁷⁴. Mais ces statistiques ne rendent pas compte de l'étendue des biens inscrits. L'Europe de l'Est compte, en effet, sur la liste plusieurs biens naturels très vastes inscrits depuis 1994⁷⁵.

112. En ce qui concerne les biens naturels, les biomes sous-représentés identifiés par l'étude de 2004 de l'UICN concernaient en Europe surtout la toundra arctique subpolaire et les deltas fluviaux de Russie. L'étude thématique sur les montagnes⁷⁶ notait aussi des possibilités d'inscription, en particulier dans le massif alpin. Depuis lors, deux sites alpins ont été inscrits⁷⁷. En 2004, deux sites arctiques avaient été inscrits⁷⁸.

113. L'harmonisation des listes indicatives n'a guère progressé, en particulier en Europe de l'Ouest et méditerranéenne. Dans nombre de pays, les listes indicatives devraient être révisées (pays baltes notamment).

114. L'Amérique du Nord compte 34 biens (31 en 2006). Là encore, il s'agit souvent de parcs nationaux de vaste étendue. Le dernier rapport périodique notait la coopération efficace entre les États-Unis et le Canada. Cette coopération continue, ainsi que les efforts des deux pays pour harmoniser leurs listes indicatives.

⁷³ Saint-Vincent et les Grenadines, Antigua y Barbuda, Trinité et Tobago.

⁷⁴ Les biens transfrontaliers sont comptés dans chacune des sous-régions.

⁷⁵ Ainsi ont été inscrits au titre de la Fédération de Russie : la réserve du système naturel de Wrangel (2004), les forêts vierges de Komi (1995), le lac Baïkal (1996), les volcans du Kamchatka (1996), les montagnes dorées de l'Altaï (1998), le Caucase de l'Ouest (1999), la chaîne de montagnes Sikhote-Alin central (2001). Le bassin d'Ubs Nuur, transfrontalier avec la Mongolie (2003), est rattaché dans les statistiques à la zone Asie-Pacifique.

⁷⁶ Étude UICN, 2002

⁷⁷ Haut lieu tectonique de Sardona (Suisse 2008), Dolomites (Italie, 2010).

⁷⁸ Fjord glacé d'Illussat (Danemark) et système naturel de la île Wrangel (Fédération de Russie).

5) Examiner la façon dont les « études sur les disparités de la liste » menées par l'ICOMOS et l'UICN ont contribué à la mise en œuvre de la Stratégie globale pour une liste du patrimoine mondial équilibrée, représentative et crédible

115. L'audit externe ne peut pallier l'absence de mise en place des indicateurs prévus pour le suivi de la convention en 2005 (supra) et le manque de données actualisées. Par ailleurs, il n'a pas la compétence scientifique pour actualiser l'analyse des lacunes menée en 2004 selon des grilles d'analyse scientifique par l'UICN (une nouvelle étude est en cours par grande zone biogéographique) et l'ICOMOS⁷⁹ et approfondie depuis lors dans le cadre d'études thématiques et de réunions d'experts.

116. Au vu des éléments dont il a eu connaissance, l'audit a fait les constats ci-après.

117. Concernant les lacunes identifiées en 2004, on peut noter qu'ont été inscrits sur la liste du patrimoine mondial, au titre du patrimoine culturel, 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 vernaculaire mais cette dernière catégorie reste très peu représentée⁸⁰. De même, des biens naturels ont été inscrits ou sont en phase de préparation de demande d'inscription parmi les types de biens mentionnés par l'étude de l'UICN de 2004 et les études et programmes thématiques postérieurs (programme marin notamment) (cf. supra). On observe une évolution des listes indicatives dans les États arabes avec l'inscription de quelques biens naturels.

6) Évaluer dans quelle mesure les études thématiques ont contribué à la Stratégie globale ;

7) Évaluer la pertinence des programmes thématiques dans le cadre d'une mise en œuvre réussie de la Stratégie globale

a. Un allongement potentiellement illimité de la liste

118. De nombreuses études thématiques ont été menées afin notamment de mieux identifier les lacunes de la liste. Ces études visent à éclairer les États parties pour l'établissement de leurs inventaires et de leurs listes indicatives ainsi que les travaux d'harmonisation des listes régionales. Les documents consultés sont de haute qualité mais demeurent insuffisamment utilisés par les États parties dont les priorités s'écartent bien souvent de l'avis des experts. Par ailleurs, dans le domaine culturel, ces études conduisent à

⁷⁹ L'étude de 2004 de l'ICOMOS observait, par exemple, que certaines anciennes civilisations n'étaient pas représentées (sumériens, babyloniens), que certaines cultures n'avaient pas été reconnues (exemple en Afrique la culture bantoue, une partie des cultures indigènes d'Amérique latine), que certaines régions étaient sous-représentées (par exemple, l'Europe du Nord et de l'Est, l'Asie centrale, le Pacifique) et que l'Islam était relativement sous-représenté sous certains aspects. Elle renvoyait à des études régionales ou thématiques pour une analyse plus détaillée.

⁸⁰ « Patrimoine mondial, défis pour le millénaire » 2007.

identifier de nouvelles catégories de patrimoine de plus en plus spécialisées et ouvrent potentiellement à l'infini le champ de la liste. Ces études sont essentielles pour aider les États parties à prendre conscience de la valeur de certaines catégories de patrimoine, souvent négligées. Mais elles concourent à alimenter le flux de propositions de nouvelles inscriptions alors même que les moyens actuellement mis en œuvre ne sont pas suffisants pour permettre le suivi et la préservation des biens déjà inscrits (cf. ci-après paragraphe 203 et suivants).

119. Les études thématiques, financées sur le Fonds du patrimoine mondial et surtout sur ressources extrabudgétaires⁸¹, tant dans le champ culturel que dans le champ naturel, contribuent sans conteste à la diversification des biens sur la liste et aux analyses comparatives des dossiers de demande d'inscription. Ces études conduisent à identifier sans cesse de nouvelles catégories de patrimoine dans le domaine culturel⁸².

120. Certains des programmes (architecture de terre (2001), forêts (2001), petits États insulaires en développement (2005), programme marin (2005), préhistoire (2005)), ou initiatives thématiques (astronomie, 2008) concourent à la diversification des biens inscrits sur la liste tout en remédiant à certaines lacunes.

121. Pour autant, ainsi qu'il a été noté supra, les inscriptions sur les listes indicatives comme sur la liste du patrimoine mondial s'écartent très souvent des priorités identifiées par les organisations consultatives.

122. Alors que la liste compte désormais plus de 900 biens, on peut s'interroger, comme le font les organisations consultatives, certaines délégations et le centre du patrimoine mondial, sur cette évolution qui conduit à un allongement sans fin de la liste. La réunion d'experts sur les procédures de décision des organes statutaires de la convention du patrimoine mondial organisée à Bahreïn en décembre 2010, dans le cadre des réflexions sur l'avenir de la convention (« processus du futur ») engagées à la demande du Comité lors de sa 32ème session (Québec, 2008), a mis en évidence les difficultés d'organiser le travail du Comité, des organisations consultatives et du centre du patrimoine pour faire face sans augmentation de moyens à l'augmentation de la charge de travail⁸³. Les organisations consultatives font l'objet de demandes croissantes pour des activités non financées sur le Fonds du patrimoine mondial.

123. Lors des premières années de mise en œuvre de la convention, ont été inscrits des sites dits iconiques. Désormais, 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. Le souci d'améliorer la représentation de la liste porte le risque d'une discrimination positive en faveur de sous-catégories de plus en plus étroites du patrimoine⁸⁴. En outre, du fait du prestige de la liste et des intérêts économiques en jeu, les États parties insistent, souvent à la demande de collectivités territoriales, pour obtenir l'inscription de biens qui, de l'avis des organisations consultatives, ne paraissent pas relever d'une reconnaissance mondiale mais bien 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 VUE au sens de la déclaration de Kazan de 2005, repris au paragraphe 49

⁸¹ Les crédits disponibles sur le Fonds du patrimoine mondial pour les études thématiques sont faibles (environ 15 000 FS/an pour l'UICN et 15 000€ par an pour l'ICOMOS pour le biennium 2010-2011). Pour la période 2012-2013, l'ICOMOS doit rechercher des fonds extrabudgétaires pour financer deux études.

⁸² Tel n'est pas le cas dans le domaine des biens naturels. Si on suivait la voie ouverte pour les biens culturels, cela conduirait à raisonner non plus par grande catégorie biogéographique mais, par exemple, pour les critères de biodiversité par niche écologique de telle ou telle espèce.

⁸³ Cf. Audit Deloitte sur le centre du patrimoine mondial, 2007

⁸⁴ On trouve ainsi sur les listes indicatives au titre du patrimoine industriel ou moderne des biens aussi divers qu'un hangar de dirigeables ou une usine désaffectée de fabrication de corned beef.

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. » Il ne faut pas perdre de vue que la force et la crédibilité de la convention de 1972 reposent sur l'adhésion des citoyens du monde entier au principe de conservation de biens perçus comme exceptionnels.

124. La multiplication des biens inscrits sur la liste témoigne certes d'un intérêt pour le dispositif de la convention. Mais elle est aussi lourde de menaces pour la crédibilité même de celle-ci. La diversification des types de biens ne doit pas faire perdre de vue que la notion de valeur universelle exceptionnelle est au cœur de la convention.

b. les risques pour la conservation des biens du patrimoine mondial

125. D'ores et déjà, on constate une déviation du dispositif qui est de plus en plus axé sur l'inscription sur la liste au détriment du suivi et de la préservation des biens déjà inscrits.

126. Le paragraphe 58 des Orientations dispose qu'« aucune limite officielle n'est imposée sur le nombre total de biens à inscrire sur la liste du patrimoine mondial ». Mais, dès 1996, le rapport de la réunion d'experts tenue dans le parc de la Vanoise sur l'évaluation des principes généraux et des critères pour les propositions d'inscription de biens naturels du patrimoine mondial s'inquiétait de la « gérabilité » de la liste : « La question cruciale est de combler les lacunes de la liste du patrimoine mondial sans qu'un nombre déraisonnable d'inscriptions ne la rende ingérable et ne lui fasse perdre sa crédibilité. Les participants à la réunion ont noté avec préoccupation qu'alors que des ressources très importantes étaient dépensées pour le processus d'inscription, il existait un besoin encore plus réel de centrer le travail sur les problèmes de la gestion et de l'entretien des biens existants, particulièrement ceux qui figurent sur la liste du patrimoine mondial en péril. Ne pas le faire nuirait à la crédibilité de la convention. Les experts ont jugé que la crédibilité de la liste ne concernait pas uniquement le nombre de sites inscrits mais la représentation de sites des différentes régions et les étapes de la vie de la terre, la qualité de la gestion dans les sites classés en tant que patrimoine mondial et la capacité de traiter les problèmes et les dangers qui menacent les sites du patrimoine mondial pour leur faire retrouver leur état normal. Ces efforts ne pourront être couronnés de succès que si la liste reste gérable et crédible ».

127. 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**⁸⁵ ». Or 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.

128. C'est pourquoi les experts recommandaient dès 1996 : « dans un but de normalisation, de crédibilité, de gérabilité et d'adaptabilité aux ressources disponibles, l'inscription sur la liste du patrimoine mondial doit être maintenue à un strict minimum »⁸⁶.

129. Cette recommandation, réitérée notamment par l'UICN dans son rapport de 2004 sur les lacunes de la liste, n'a pas été suivie. Or les dossiers de propositions sont de plus en plus complexes à instruire (exigences d'analyses comparatives, catégories complexes comme les biens en série, les routes du patrimoine et les paysages culturels) et mobilisent une part croissante des ressources du centre du patrimoine mondial et des organisations consultatives.

130. La conservation du patrimoine mondial, qui est pourtant la raison d'être initiale de la convention, tend à devenir de facto secondaire par rapport à la stratégie d'inscription qui

⁸⁵ UNESCO, « Patrimoine mondial, Défis pour le millénaire », 2007, p 192.

⁸⁶ Cf. réunion précitée de la Vanoise.

répond parfois plus à des enjeux de fierté nationale et de développement de l'industrie du tourisme qu'à des enjeux de préservation du patrimoine. De ce fait, on observe une propension des États parties à demander l'inscription de biens d'importance plus nationale que mondiale et, aussi, le refus de certains États de demander l'inscription de biens dont la VUE potentielle est reconnue par les experts, de crainte qu'ils soient inscrits sur la liste du patrimoine mondial en péril. Cette dernière inscription est de plus en plus perçue, non comme le moyen de mobiliser l'aide internationale pour la conservation d'un site selon l'esprit et la lettre de la convention de 1972, mais comme une mesure stigmatisante voire « infamante »⁸⁷.

131. On peut se demander s'il ne faudrait pas imaginer d'autres dispositifs comme des listes de sites d'intérêt régional⁸⁸ ou des listes thématiques (comme, par exemple, pour des biens scientifiques ou du patrimoine technique et industriel) qui auraient le mérite de la cohérence. L'expérience du programme intergouvernemental de réserves de biosphère est à cet égard très intéressante. Il en est de même des géoparcs, qui n'ont pas le statut de programme intergouvernemental mais sont soutenus par l'UNESCO⁸⁹ ; ils se sont attachés à établir un lien avec le développement durable et les communautés⁹⁰ (avec des actions en particulier en faveur des femmes) et ont un fonctionnement en réseau qui permet une coopération mutuelle et les échanges d'expériences, encore insuffisamment développés dans le cadre de la convention de 1972. Lors de la réunion d'experts de Kazan en 2005, l'UICN avait souligné l'intérêt qu'il y aurait à diffuser les « meilleures pratiques ». Mais il est à noter que le statut de géoparc mondial n'implique pas des restrictions à une activité économique au sein du géoparc lorsqu'elle est conforme à la législation locale, régionale ou nationale en vigueur.

132. Il serait nécessaire de recentrer la convention de 1972 sur les biens les plus exceptionnels et de concevoir à l'échelle régionale ou mondiale d'autres outils de reconnaissance et de protection plus large (cf. par exemple, la convention pour la protection et le développement des paysages conclue dans le cadre du Conseil de l'Europe en 2000 et le tout récent projet de convention mondiale sur le paysage).

133. Il est vrai que la force de la convention de 1972 est le degré de protection qu'elle est censée assurer au bien. Mais il apparaît que le comité du patrimoine mondial n'utilise pas, autant que cela serait nécessaire pour assurer la conservation des biens, les moyens juridiques prévus par la convention (cf. ci-après paragraphes 213 et 215).

134. Au demeurant, on pourrait imaginer que ces listes régionales ou thématiques fassent l'objet de conventions ad hoc définissant les obligations des États parties. Comme l'a reconnu la réunion d'experts tenue à Phuket en avril 2010 sur le « processus en amont pour

⁸⁷ Selon les termes utilisés par le délégué adjoint du Zimbabwe dans son intervention à la 34^{ème} session. Le document de présentation du rapport périodique pour l'Amérique du Nord à la session de Durban en 2005 (WHC-05/29.COM/11A) observe ainsi que les suites de la controverse qui avait entouré l'inscription du Yellowstone sur la Liste du patrimoine mondial en péril en 1995 n'étaient pas encore dissipées dix ans après. « Cette controverse a provoqué une érosion importante des appuis au programme du patrimoine mondial au sein des populations locales et au Congrès américain ». La position des États-Unis a changé depuis lors puisqu'ils ont demandé en 2010 l'inscription des Everglades sur la liste en péril.

1. ⁸⁸ Le document « Patrimoine mondial, défis pour le millénaire » de 2007 indique que des listes régionales ont été proposées pour l'Europe et les Amériques. Il s'interroge ainsi : « les listes régionales pourraient-elles faire office de "tampons" face à une pression excessive pour inscrire des sites sur la Liste du patrimoine mondial ? Pourraient-elles offrir un niveau plus élevé de protection et de reconnaissance qu'au plan national et devenir une étape préparatoire de futures propositions d'inscription sur la Liste du patrimoine mondial ? » On peut noter l'initiative de la Commission européenne, basée sur une initiative intergouvernementale, qui a adopté le 9 mars 2010 une proposition de label du patrimoine européen mais qui concerne que le patrimoine ayant une valeur symbolique pour l'intégration européenne.

⁸⁹ Décision du conseil exécutif de juin 2001 (161 EX décisions 3.3.1)

⁹⁰ La devise des géoparcs est « célébrons le patrimoine de la terre, soutenons les communautés locales ».

les inscriptions », « une trop grande attention est accordée au patrimoine mondial – les articles 5 et 12 de la convention traduisent une grande aspiration à protéger le patrimoine au sens large, pas juste le patrimoine mondial - et il y a des options internationales, régionales et nationales au-delà du patrimoine mondial pour protéger et conserver le patrimoine ». Ces listes pourraient servir de listes indicatives pour l'inscription des meilleurs sites à la liste du patrimoine mondial (cf. supra). Mais il conviendrait d'apprécier le coût d'un tel dispositif. Il serait peut-être moins coûteux d'envisager un avis des experts des organisations consultatives sur la valeur potentielle des biens inscrits sur les listes indicatives nationales⁹¹.

Recommandation n° 6 : 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.

8) Étudier le lien possible entre toute inscription retirée ou différée au cours de la période 1994-2010 et la Stratégie globale

135. Conformément au paragraphe 152 des Orientations, l'État partie peut retirer une proposition d'inscription à tout moment avant la session du Comité à laquelle il était prévu de l'étudier. Il peut présenter à nouveau la proposition à une autre session. Ce retrait spontané permet à l'État partie de maîtriser les délais dans lesquels il compte le cas échéant proposer à nouveau le dossier alors que, s'il maintient son dossier malgré l'avis défavorable des organisations consultatives, le dossier risque d'être reporté à l'année suivante, sans lui laisser de délai suffisant pour le reconfigurer.

136. Au cours de la période récente, on ne distingue pas de tendance dans la statistique sur le nombre de retraits après réception des avis des organisations consultatives (4 en 2003, 6 en 2004, 10 en 2005, 7 en 2006, 9 en 2007, 5 en 2008, 12 en 2009 et 4 en 2010).

137. Du fait des écarts croissants entre les décisions du Comité et les avis des organisations consultatives (cf. ci-après paragraphe 172 et suivants), les États parties peuvent être tentés de maintenir leur proposition en dépit d'un avis défavorable ou d'un avis de ou des organisations consultatives concluant au report ou à ce que l'examen du dossier soit différé et de miser sur le lobbying auprès des membres du Comité.

138. Pour ce qui concerne les décisions de différer l'inscription du bien, les cas de figure sont divers. Dans certains cas, le bien ne correspondait pas de l'avis de l'organisation consultative au critère initialement proposé et l'État partie est parvenu en modifiant le critère proposé à obtenir ultérieurement l'inscription du bien dans le cadre d'une autre catégorie plus ouverte définie par la Stratégie globale (cf. l'exemple de Dresde qui avait été présentée comme ville historique puis a été représentée et inscrite comme paysage culturel). Dans d'autres cas, la décision de différer est motivée par des problèmes non résolus touchant à la gestion et à l'intégrité du bien. Qu'ils soient retirés ou différés, ces dossiers représentent un coût pour le dispositif de la convention.

⁹¹ Comme l'a indiqué le Comité à sa 27^{ème} session, le fait pour un bien d'être sur une liste indicative est déjà en soi une reconnaissance, qui serait accrue si les organisations consultatives donnaient une première appréciation sur la VUE potentielle.

B) RENFORCEMENT DES CAPACITES DANS LES ÉTATS PARTIES

1) Évaluer dans quelle mesure des pays sont devenus États parties de la convention, ont établi des listes indicatives et des propositions d'inscriptions de biens issus de catégories ou de régions sous-représentées dans la liste du patrimoine mondial

139. Deux outils sont prévus par les orientations pour permettre aux États parties de préparer avec les meilleures chances de succès des listes indicatives puis des dossiers de demande d'inscription. Les organisations consultatives ont un rôle important à jouer pour les sensibiliser d'autant que nombre de pays sont encore dépourvus de ministère de la culture et un plus grand nombre encore de ministère de l'environnement.

a. Le renforcement des capacités : une portée souvent limitée par le manque de stabilité des personnels formés

140. La déclaration de Budapest de 2002 dispose que le Comité cherche à développer le renforcement des capacités dans les États parties conformément à ses objectifs stratégiques. Une Stratégie globale de formation pour le patrimoine mondial culturel a été adoptée par le comité du patrimoine mondial du patrimoine mondial en 2000 puis étendue au patrimoine naturel dans le cadre d'une stratégie adoptée par le Comité lors de sa 25^{ème} session à Helsinki en 2001. Par ailleurs, les États parties sont encouragés à intégrer la coopération régionale de formation dans le cadre de leur stratégie.

141. Pour ce qui concerne le patrimoine culturel immobilier de l'Afrique, le programme Africa 2009, lancé en 1998 et piloté par l'ICCROM, a bénéficié sur douze ans de plus de 10 M€ de contributions, pour l'essentiel extrabudgétaires⁹², le Fonds du patrimoine mondial n'ayant contribué que pour 780 000 €. Au total, 29 pays ont concouru financièrement ou par des prestations. Ce programme, dont le but était d'améliorer les capacités nationales pour la gestion et la conservation du patrimoine culturel immobilier en Afrique sub-saharienne, a notamment financé des actions de renforcement des capacités (cours régionaux, cours techniques, séminaires) ainsi que des inventaires, de la documentation sur les sites, la préparation des listes indicatives et de dossiers d'inscription.

142. Plus récemment, d'autres programmes régionaux et sous-régionaux ont été mis en place comme le programme ATHAR qui a débuté en 2004 et qui est axé sur les sites archéologiques de Jordanie, du Liban et de la République arabe syrienne.

143. Cependant, l'efficacité de la coopération pour le renforcement des capacités est bien souvent amoindrie par le manque de stabilité des structures et des personnels formés⁹³.

b. L'assistance préparatoire : une efficacité limitée (cf. annexe 3)

⁹² Parmi les principaux financeurs, figurent la Suède qui est de loin le premier contributeur avec 4,2 M€, la Norvège (2,2 M€), la Finlande (1,1 M€), l'Italie (970 000 €), l'ICCROM (446 000 €), la France (185 000 €) et le WMF (125 000 €).

⁹³ Les rapports périodiques du premier cycle ont souligné l'absence de mémoire institutionnelle (cf. WHC-07/16 GA9 page 8).

144. Les Orientations définissent un ordre de priorité pour les différents types d'assistance internationale : d'abord l'assistance d'urgence, puis l'assistance préparatoire, ensuite seulement l'assistance « conservation et gestion », qui comprend l'aide à la formation et à la recherche, la coopération technique, les activités promotionnelles et éducatives (décision 30. COM/14A).

145. De 1994 à 2010, 1230 demandes d'assistance internationale ont été approuvées pour un montant global de 28,9 M\$, dont 4,4 M\$ (soit 15,4 %) pour l'assistance préparatoire. La part de l'assistance internationale dans le budget du Fonds du patrimoine mondial est passée de 55 % en 1994-1995 à 35 % en 2004-2005 et 15 % seulement pour l'exercice biennal 2010-2011. L'assistance préparatoire, qui ne représentait que 7 % de la part du budget du Fonds du patrimoine mondial en 1994-1995, a atteint 38 % en 2006-2007. Depuis l'exercice biennal 2008-2009, des montants globaux couvrent à la fois l'assistance préparatoire et la conservation-gestion. Ces deux catégories ont représenté 68 % des montants de l'assistance internationale au titre de l'exercice biennal 2008-2009 et 63 % pour l'exercice biennal 2010-2011⁹⁴.

146. L'assistance préparatoire peut être principalement demandée pour préparer des listes indicatives de biens susceptibles d'être inscrits sur la liste du patrimoine mondial, pour organiser des réunions afin d'harmoniser les listes indicatives nationales d'une même région géoculturelle, ou pour préparer des propositions d'inscription de biens sur la liste du patrimoine mondial. Elle peut inclure la préparation d'une analyse comparative du bien portant sur d'autres biens similaires. Elle peut aussi financer la préparation de demandes d'assistance de formation et de recherche, et de coopération technique pour des biens du patrimoine mondial. 12 % des crédits de l'assistance préparatoire sont allés à la préparation des listes indicatives et 84 % aux dossiers de propositions d'inscription, le reliquat étant consacré à financer des plans de gestion et la révision des listes. Le montant moyen d'une demande d'assistance préparatoire s'élève à 17 500 \$.

147. De 1994 à 2010, l'assistance préparatoire s'est répartie comme suit entre les régions : Afrique 31 %, Asie et Pacifique 29 %, États arabes 14 %, Amérique latine et Caraïbes 15 %, Europe et Amérique du Nord 11 %. L'Afrique est ainsi le principal bénéficiaire de l'assistance préparatoire. Toutefois, il faut noter que malgré le montant très faible de leur contribution au Fonds du patrimoine, 21 pays n'ont pas encore régularisé leur contribution alors que ce versement est la condition sine qua non pour pouvoir bénéficier de l'assistance internationale, hormis l'assistance d'urgence.

148. En nombre de sites bénéficiaires de l'assistance préparatoire, on compte sur la période 147 biens culturels (55 %), 24 biens naturels (21 %) et 62 biens mixtes (24 %).

149. L'efficacité de l'assistance préparatoire au regard des objectifs de la Stratégie globale apparaît toutefois médiocre. Seulement 28 % (45) des 185 biens ayant bénéficié d'une assistance préparatoire en vue d'une inscription sur la liste du patrimoine mondiale ont été inscrits. 25 % des biens n'ont pas même fait l'objet de propositions des États concernés.

150. Ces constats rejoignent ceux établis dans le cadre de l'examen des méthodes de travail et des procédures de l'ICOMOS pour l'évaluation des biens culturels et mixtes⁹⁵. Le rapport correspondant constate que le nombre de biens proposés pour inscription sur des critères culturels ou mixtes ayant bénéficié d'une assistance au titre du Fonds du patrimoine mondial pour la préparation des propositions d'inscription est passé de 9 en 2006 dont 7 pour l'Afrique à quatre en 2007, deux en 2008 et seulement un bien en 2009. « Plus grave encore, cette assistance internationale ne semble pas avoir d'effet sur la qualité des dossiers de proposition d'inscription ; sur les 16 biens ayant bénéficié de cette assistance au cours des quatre années examinées, seuls cinq ont été recommandés pour inscription selon

⁹⁴ L'assistance d'urgence représente 37 % des montants accordés au titre de l'assistance (39 % en 1994-1995).

⁹⁵ Rapport précité de M Jade Tabet, juin 2010

l'évaluation de l'ICOMOS. En plus de ces cinq biens, le comité du patrimoine mondial a décidé d'inscrire trois biens supplémentaires que l'ICOMOS proposait de renvoyer aux États parties, ce qui donne un total de huit biens sur les seize ayant bénéficié d'une assistance au titre du fonds du patrimoine soit un pourcentage de 50 % alors que le pourcentage de biens inscrits sur l'ensemble des biens proposés pour inscription au cours des quatre années étudiées s'est élevé à 61 % ».

151. D'autres sources de financement ont aidé à l'établissement des listes indicatives et des dossiers d'inscription.

152. Tel est en particulier le cas du Fonds du patrimoine mondial africain (AWHF), créé en 2005, qui a été accrédité comme centre de catégorie 2 lors de la 35^{ème} conférence générale de l'UNESCO (2009). Doté d'un capital initial équivalant à près de 4,8 M\$, il a reçu de certains contributeurs des promesses d'apports complémentaires et bénéficie de contributions ciblées sur financements extrabudgétaires⁹⁶, ainsi que du Centre du patrimoine mondial. Ce fonds, qui dispose au total de près de 7,5 M\$, a notamment organisé des ateliers d'harmonisation régionale des listes indicatives. Ses moyens d'intervention restent insuffisamment connus, en particulier en Afrique francophone et ses fonds sous-utilisés.

153. Dans le cadre de l'initiative pour le patrimoine forestier d'Afrique centrale (CAWFI), le centre du patrimoine mondial a organisé en 2008 un atelier afin d'identifier les espaces forestiers les plus exceptionnels. Un document de travail a été établi afin d'évaluer la VUE potentielle de ces sites par rapport aux sites déjà inscrits et de mener une évaluation préliminaire de ces sites au regard des critères et des conditions d'intégrité et de gestion. La rédaction de ce document s'est toutefois heurtée, pour nombre de sites, au manque, de données vérifiées et actualisées, notamment concernant la biodiversité. Cette analyse a mis en évidence l'existence de sites qui présentaient selon les experts une valeur universelle et exceptionnelle potentielle mais qui ne bénéficiaient d'aucune protection.

154. Les résultats mitigés de l'assistance préparatoire devraient conduire à s'interroger sur la sélection des biens inscrits sur les listes indicatives. Les experts des organisations consultatives rencontrés comme certaines délégations soulignent qu'il conviendrait d'être beaucoup plus sélectif dans le choix des biens faisant l'objet d'une assistance internationale préparatoire ou d'une autre forme de coopération internationale afin d'éviter de gaspiller des fonds pour monter des dossiers qui ne satisfont pas aux critères exigés par les Orientations.

155. Dans un courrier adressé conjointement à la directrice générale de l'UNESCO, les dirigeants de l'ICCROM, de l'ICOMOS et de l'UICN soulignent qu'« il y a un besoin particulier de réformer le processus de sélection des nouveaux sites en fournissant systématiquement un conseil, à l'avance, sur les nominations potentielles pour s'assurer que les énergies sont consacrées aux propositions qui ont été pleinement considérées et qui remplissent les conditions établies par la convention ».

156. Le processus dit « Upstream », dont l'expérimentation vient d'être engagée, vise à améliorer l'efficacité du processus d'inscription en expertisant la valeur universelle exceptionnelle très en amont⁹⁷. Alors que l'effort devrait être porté sur l'établissement des listes indicatives des États qui disposent le moins de capacités techniques, des dossiers ont été présentés par des États qui comptent déjà de nombreux biens sur la liste⁹⁸.

2) Évaluer dans quelle mesure les listes indicatives ont contribué à atteindre les objectifs de la Stratégie globale

⁹⁶ Fonds espagnol-AECID (2,3 M\$), Fondation nordique, Norvège pour un montant total de 2,5 M\$.

⁹⁷ Rapport final sur les processus précédant l'inscription : approches créatives de la procédure d'inscription, Phuket avril 2010

⁹⁸ Fédération de Russie, France, Japon, Mexique

157. L'établissement de listes indicatives est une étape essentielle. Mais il apparaît que ces listes indicatives comportent nombre de biens qui ne remplissent pas les conditions d'inscription, en particulier de valeur universelle exceptionnelle. On observe donc un gaspillage de financements d'assistance préparatoire financée sur le Fonds du patrimoine mondial (cf. supra) comme sur financements extrabudgétaires alors que des biens présentant un fort potentiel de valeur universelle exceptionnelle ne sont pas inscrits sur ces listes.

158. À la demande du Comité du patrimoine mondial⁹⁹, l'ICOMOS et l'UICN ont publié en 2008 deux recueils de normes pour l'inscription des biens culturels et naturels sur la liste du patrimoine mondial, qui traitent notamment des critères permettant d'attester la VUE, exemples à l'appui. Des manuels de ressources concernant la préparation des dossiers de proposition d'inscription ont été récemment établis avec le concours du Centre du patrimoine mondial.

159. Pour autant, les listes indicatives demeurent parfois éloignées des priorités identifiées par les experts des organisations consultatives ou des experts universitaires. Si les organisations consultatives ne doivent pas participer à la préparation des dossiers de proposition d'inscription afin d'éviter tout conflit d'intérêt, elles ont identifié dans le cadre de leurs rapports de 2004 puis dans de nombreuses études thématiques, des biens susceptibles d'être inscrits. Les États parties sont invités par les paragraphes 71 et 72 des Orientations à consulter ces données documentaires pour bâtir leurs listes indicatives avec toutes les chances de succès. L'approbation des demandes d'assistance préparatoire pour l'établissement des listes indicatives pourrait être conditionnée à l'engagement d'inscrire en priorité sur ces listes les biens répertoriés par les études thématiques des organisations consultatives comme correspondant à des lacunes de la liste et dont le processus dit « Upstream » aurait confirmé la valeur universelle exceptionnelle potentielle.

160. Le centre du patrimoine mondial et les organisations consultatives insistent sur l'utilité d'harmoniser, comme il est recommandé au paragraphe 73 des Orientations, les listes indicatives au niveau régional ou thématique. Peu de progrès ont été observés sur ce point depuis 2004, même si quelques réunions régionales ont été organisées. De ce fait, il conviendrait d'étudier dans le cadre des réflexions sur l'avenir de la convention, la possibilité de prévoir comme préalable à l'inscription sur la liste du patrimoine mondial, sauf urgence, l'inscription du bien sur une liste indicative régionale ou thématique, liste qui pourrait se voir reconnaître un « label » assorti de protections (cf. paragraphe 134).

161. Par ailleurs, il apparaît que, dans nombre d'États parties, les listes ne sont pas révisées périodiquement comme le prévoit le paragraphe 65 des Orientations (au moins tous les dix ans). Certains des biens inscrits sur ces listes sont irrémédiablement dégradés¹⁰⁰.

162. Quand bien même des biens correspondant aux lacunes et priorités identifiées par les organisations consultatives figurent sur les listes indicatives, encore faut-il que l'État partie présente une proposition d'inscription au Comité. Or le choix de l'ordre de présentation des dossiers, pris parfois compte tenu du prestige de la liste du patrimoine mondial au plus haut niveau de l'État, procède souvent de critères politiques.

163. Compte tenu des délais de procédure (sauf cas de recours à la procédure d'urgence) et de l'intensité des pressions anthropiques, il conviendrait d'envisager la possibilité d'aider 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 à fort potentiel de valeur universelle exceptionnelle reconnu par les organisations consultatives. Étant donné la faiblesse des moyens du Fonds du patrimoine mondial affectés à la conservation, il conviendrait de

⁹⁹ Décisions 30.COM/9 et 31.COM/9

¹⁰⁰ Comme cela a pu être constaté lors de la mission effectuée en Uruguay.

rechercher des financements extrabudgétaires¹⁰¹, y compris de mécénat privé, et de mobiliser les réseaux de coopération scientifique et technique.

Recommandation n° 7 :

- 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 ;
- 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 études thématiques des organisations consultatives comme correspondant à des lacunes de la liste et de s'inscrire dans le processus « Upstream » visant à expertiser la valeur universelle exceptionnelle potentielle en amont de l'élaboration du dossier de demande d'inscription ;
- 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.

3) Évaluer l'efficacité de la décision Cairns-Suzhou et de sa mise en œuvre.

164. Pour freiner l'augmentation du nombre de demandes d'inscription (jusqu'à 80 en 2000 comme l'indiquent les tableaux en annexe 4), il avait été décidé en 2000, à Cairns, de limiter le nombre de dossiers de nouvelles propositions d'inscription présentés par session à un par État avec un plafond global de 30 nouvelles propositions d'inscription. Mais le Comité avait exempté de ce décompte les propositions différées ou renvoyées, les changements de délimitation des biens déjà inscrits, les cas d'urgence puis (en 2001 à la 25^{ème} session) les propositions d'inscription transfrontalières. Cette limite a été portée à 45 à la session de Suzhou (2004), y compris les propositions auparavant non prises en compte dans le calcul du plafond. En pratique, le nombre de dossiers reçus pour un cycle et considérés comme complets n'a jamais dépassé la limite et le centre du patrimoine mondial n'a pas eu à appliquer l'ordre de priorité¹⁰² dont l'évaluation menée en 2007 avait noté qu'il était peu opérationnel¹⁰³.

165. Lors de la session de Suzhou, le nombre de propositions nouvelles par État a été porté à deux, mais à condition que l'une au moins porte sur un bien naturel. Cette décision avait entraîné une augmentation de propositions d'inscription de bien naturels. L'évaluation présentée en 2007 à Christchurch faisait apparaître une nette augmentation de la part des biens naturels dans les propositions d'inscription, qui était passée de 18,3 % en 2003 à 31,7 % en 2007 (% calculé sur les propositions transmises aux organisations consultatives) (cf. troisième tableau de l'annexe 4).

166. Mais cet effet a été fugace. Il a été décidé lors de la 31^{ème} session à Christchurch en 2007 qu'« à titre expérimental, pendant quatre ans, un État partie est autorisé à décider du type de la proposition d'inscription – culturelle ou naturelle- selon ses priorités nationales, son histoire et sa géographie ». La proportion des biens naturels dans les

¹⁰¹ Le Fonds de réactivité rapide pour le patrimoine naturel est ainsi intervenu dans deux cas pour préserver des biens non inscrits sur la Liste (cf. ci-après paragraphe 233).

¹⁰² Cet ordre de priorité place en première priorité les propositions d'inscription émanant d'États parties n'ayant pas de bien sur la liste puis les propositions d'États parties ayant jusqu'à trois biens sur la liste et en quatrième position les propositions d'inscription de biens du patrimoine naturel après les propositions précédemment exclues en raison de l'application de l'ordre de priorité.

¹⁰³ Cf. WHC-07/31.COM/10.

propositions d'inscription a depuis lors baissé fortement. Elle est particulièrement faible pour la session de 2010 avec 12,1%.

Recommandation n°8 : prendre en compte l'évolution constatée depuis 2007 et réexaminer la pertinence des aménagements apportés à la décision de Suzhou.

C) ÉVALUATION PAR DES AUDITEURS EXTERNES

167. La convention de 1972 fait référence dans ses considérants à la nécessité d'établir « un système efficace de protection collective du patrimoine culturel et naturel de valeur universelle exceptionnelle organisé d'une façon permanente et selon des méthodes scientifiques et modernes ».

168. La Stratégie globale a favorisé la ratification de la convention par de nouveaux États et la forte croissance du nombre de biens sur la liste et la communication sur le patrimoine mondial. La convention du patrimoine mondial est désormais l'un des instruments de droit international les plus connus du grand public dans le monde entier. Grâce à la mobilisation qu'elle suscite, elle a permis dans nombre de cas d'atténuer les pressions sur les biens inscrits au patrimoine mondial.

169. La Stratégie globale est en ce sens un succès mais, du fait de ce succès, on observe des dérives préjudiciables à la crédibilité de la convention même.

1) Une évolution des plus préoccupantes pour la crédibilité de la liste : les écarts croissants entre les décisions du Comité et les recommandations des organisations consultatives

170. La convention de 1972 se réfère à des méthodes scientifiques dans ses considérants. Son dispositif s'appuie pour ce faire sur les organisations consultatives (cf. art 8-3, 13-7 et 14-2). Le professionnalisme de celles-ci est la caution scientifique de la valeur de la liste.

171. Mais du fait même de sa renommée, les États parties tendent à faire de l'inscription sur la liste un enjeu de fierté nationale¹⁰⁴ et de développement économique. Une étude indique que depuis le milieu des années 1990, le nombre de demandes d'inscription (et d'inscriptions) motivées par des raisons économiques augmente¹⁰⁵. Des tour-opérateurs organisent désormais des circuits axés sur le patrimoine mondial.

¹⁰⁴ Qui peut même concourir à attiser des tensions entre États (cf. le conflit relatif au temple de Preah Vihear inscrit en 2008)

¹⁰⁵ "WHS, is there opportunity for economic gain?" Étude menée par le Lake District et publiée en 2009. Sur un total de 878 sites inscrits à l'époque, l'étude dénombrait 20 sites dont la demande d'inscription était essentiellement dictée par des considérations économiques, 60 pour lesquels des considérations socio-économiques étaient intervenues conjointement à des motivations de conservation, 200 pour lesquels les considérations économiques étaient moindres et 600 pour lesquels elles n'étaient pas entrées en ligne de compte. Elle conclut que du point de vue économique, si la « marque » patrimoine mondial a accru sa notoriété, son prestige diminue avec la multiplication du nombre de sites. Par ailleurs la fréquentation touristique est très diverse selon les biens et l'incidence de l'inscription au patrimoine mondial très variable (cf. les études de cas présentées par le Pr Prud'homme sur « l'impact socio-économique de l'inscription », 2008).

172. Les décisions du Comité s'écartent de plus en plus fréquemment des avis scientifiques des organisations consultatives (cf. annexe 5). En 2010, six dossiers pour lesquels l'organisation consultative recommandait de différer l'examen ont fait l'objet d'une inscription directe¹⁰⁶. Le Comité a tendance aussi à renvoyer des dossiers que les organisations consultatives proposaient de différer. Ces décisions sont souvent présentées comme « plus favorables ». Mais la réalité est plus nuancée : comme le note la réunion d'experts de Phuket en avril 2010, « la décision de renvoyer une proposition d'inscription, au cas où cette dernière nécessite plus de temps et de travail et demanderait une évaluation supplémentaire sur le terrain risque d'être un cadeau empoisonné qui peut limiter inutilement les options dont dispose un État partie pour affiner sa proposition d'inscription, y compris avec l'assistance des organisations consultatives ». La même réunion sur les processus précédant l'inscription a estimé que le renvoi et l'examen différé devaient être considérés comme des options constructives. La distinction entre ces deux types de décisions n'est au demeurant pas toujours claire. C'est pourquoi le rapport d'évaluation sur l'ICOMOS recommande de les fusionner dans une catégorie unique « prolonger l'examen ». Des recommandations spécifiques au cas par cas définiraient alors précisément les informations complémentaires et les révisions demandées à l'État partie et fixeraient les délais nécessaires pour l'examen par les organisations consultatives des propositions révisées.

173. Alors qu'aux termes des textes qui définissent les modalités de gouvernance du Comité, le vote est reconnu comme un mode de fonctionnement classique, le Comité décidait par consensus depuis l'origine. Sur la période 2006-2010, il y a eu douze votes secrets sur 227 décisions sur les propositions de nominations¹⁰⁷ (dont cinq pour la session de 2010 sur 39 décisions soit 12,8 %). Les dérives auraient sans doute été plus marquées encore sans le recours au vote secret.

174. Il est essentiel pour l'équilibre, la représentativité et la crédibilité de la liste que des règles strictes de déontologie soient respectées à toutes les phases du processus (cf. annexe 5).

➤ Les organisations consultatives

175. Le sérieux scientifique des organisations consultatives est largement reconnu. Néanmoins, comme le soulignent les rapports d'évaluation des méthodes de travail et des procédures de l'UICN¹⁰⁸ et de l'ICOMOS¹⁰⁹,

¹⁰⁶ Le relief Danxia de Chine, l'aire protégée des îles Phoenix à Kiribati, les Hauts Plateaux du Sri Lanka, le district d'at-Turaif à ad-Dir'iyah, la place San Francisco dans la ville de Sao Cristovao, le secteur central de la cité impériale de Thang Long-Hanoï (Vietnam)

¹⁰⁷ Décisions 30 COM 8B.44, 31COM 7B.11, 32 COM 8B.51, 33 COM 8B.19, 33 COM 8B.26, 33 COM 7A.26, 34 COM 8B.31, 34 COM 8B.40, 34 COM 8B.44, 34 COM 8B.15, 33 COM 7B.2, 33 COM 7A.15.

¹⁰⁸ Rapport de M^{me} Cameron, 2005. L'UICN a communiqué les résultats de cet audit au Centre du patrimoine mondial et suivi ses recommandations en diversifiant l'origine géographique de ses experts, du moins pour les missions de terrain. Elle a eu recours au cours des quatre dernières années à des experts de 30 nationalités différentes pour ces missions. 17 de ces nationalités étaient nouvellement représentées (15 nouvelles nationalités représentées au cours des deux dernières années). La part des experts de pays anglophones a été diminuée de près de moitié (60 % en 2008, 34 % en 2011) et la proportion d'experts dont la langue maternelle est autre que l'anglais, le français et l'espagnol est passée de 16 % à 34 %. Les nouvelles régions représentées sont les zones Asie-Pacifique 6, l'Afrique 5, l'Europe (nouveaux adhérents) 4, les États arabes 1, la zone Amérique latine-Caraïbes 1. Cette diversification a été rendue possible grâce au soutien de la Confédération suisse et du programme de la Fondation MAVA pour la nature.

¹⁰⁹ Rapport de M Jade Tabet, juin 2010. Le panel de l'organisation était composé sur la période 2006-2008 à 59 % de membres originaires de la zone Europe-Amérique du Nord contre 19 % pour la zone Asie-Pacifique, 13 % pour la zone Amérique latine-Caraïbes, 8 % pour l'Afrique et 1 % seulement pour les États arabes. Pour les quatre sessions examinées, le « panel » comprenait un ou plusieurs membres de la même nationalité que l'un des

des améliorations sont souhaitables afin d'assurer un plus large recrutement géographique des experts et de diversifier davantage la composition de leurs « panels ». Les organisations consultatives se sont dotées de « principes d'application » de leur mandat qui prévoient en particulier que lorsqu'un bien est examiné, le membre de la Commission de la nationalité du pays doit se retirer des discussions et du processus de prise de décision en quittant la salle¹¹⁰. Ce type de disposition prévaut dans les commissions d'expertise scientifiques. Pour autant, le rapport sur les méthodes de travail et les procédures de l'ICOMOS estime que « cette disposition ne peut cependant être efficace qu'à la condition que la présence au sein de la commission de membres appartenant à la même nationalité que l'un des biens examinés reste exceptionnelle ou du moins limitée. Lorsque cette situation devient presque la règle avec un pourcentage aussi élevé que 46 %, on peut douter de la capacité d'une telle disposition à empêcher de façon effective l'apparition de situations susceptibles de générer des conflits d'intérêt ou du moins d'être perçues comme telles ». La diversification de l'origine géographique des membres de leurs « panels » devrait renforcer encore la crédibilité des avis des organisations consultatives¹¹¹. Mais, comme l'observe l'ICOMOS, les frais de déplacement de ces membres ne sont jusqu'à présent pas pris en compte dans les contrats de financement conclus avec le centre du patrimoine mondial et restent à la charge des membres, ce qui favorise la participation d'Européens¹¹².

176. On peut, par ailleurs, s'interroger sur la publication du nom des experts aux différents stades de la procédure. Les organisations consultatives font valoir qu'il conviendrait de maintenir la possibilité pour un expert de garder l'anonymat afin de le préserver d'éventuelles pressions ou représailles.

Recommandation n° 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 budget pris en charge par le contrat entre les organisations consultatives et le centre du patrimoine mondial pour la mise en œuvre de la convention.

➤ Le centre du patrimoine mondial

177. Le rapport d'évaluation de 2005 sur l'UICN observait que le centre du patrimoine mondial, qui fournit lui-même de l'assistance préparatoire au montage de dossiers d'inscription, avait parfois donné des avis formalisés sur la valeur universelle exceptionnelle d'un bien. Ces avis étaient susceptibles de diverger de l'avis donné par les organisations consultatives, chargées par l'article 31 des orientations d'évaluer les biens proposés pour inscription¹¹³. En 2007, l'audit du cabinet Deloitte a, à nouveau, souligné la nécessité de clarifier la répartition des rôles et des responsabilités entre le centre du patrimoine mondial et les organisations consultatives dans trois domaines (l'organisation des missions conjointes, la

biens examinés, constat particulièrement marqué pour la zone Europe-Amérique du Nord (58 biens examinés avec 30 experts appartenant au même pays que l'un des biens examinés) et surtout la zone Amérique latine - Caraïbes (14 biens examinés avec douze experts appartenant au même pays que l'un des biens).

¹¹⁰ Principes d'application du mandat de l'ICOMOS pour le patrimoine mondial, octobre 2010

¹¹¹ Le rapport sur l'ICOMOS suggère de revoir la composition du « panel » de façon à ce qu'il regroupe un noyau dur de membres du Comité exécutif maîtrisant bien les textes et les procédures du patrimoine mondial et des experts internationaux choisis pour leur compétence, invités sur une base annuelle en fonction des catégories de biens à examiner, tout en évitant le plus possible la présence d'experts appartenant au même pays que l'un des biens à examiner. Il conviendrait d'étudier si une telle réforme est envisageable sans affaiblir la capacité d'expertise des « panels ».

¹¹² L'ICOMOS va être amenée à réduire d'une trentaine à quinze le nombre de membres de son panel pour des raisons budgétaires.

¹¹³ Le centre du patrimoine mondial indique qu'il a, compte tenu des circonstances, fait exception à ce principe pour les sites afghans, les experts de l'ICOMOS et de l'UICN ne bénéficiant pas de la protection du statut UNESCO.

rédaction des rapports sur l'état de conservation, les études et analyses demandées par le Comité ou des partenaires extrabudgétaires).

178. Cet objectif de clarification a été approuvé par le Comité à sa 34^e session dont la décision 34.COM/5C a réaffirmé le partage des tâches entre le centre du patrimoine mondial et les organisations consultatives sur l'état de conservation des biens, les demandes d'assistance internationale et l'évaluation des propositions d'inscription sur la liste du patrimoine mondial et a invité le Centre et les organisations consultatives à poursuivre l'analyse de leur charge de travail, de la répartition de leur tâche et des implications financières¹¹⁴. Il convient de veiller à sa mise en œuvre pour optimiser l'efficacité du dispositif (en évitant notamment les chevauchements¹¹⁵) ainsi que l'utilisation des financements.

Recommandation n°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.

➤ Le comité du patrimoine mondial

179. L'examen des modalités de représentation des pays signataires de la convention au sein du Comité du patrimoine mondial met en avant plusieurs points.

180. Alors que la convention prévoit (article 9, paragraphe 3) que les États membres du Comité « choisissent pour les représenter des personnes qualifiées dans le domaine du patrimoine culturel ou du patrimoine naturel », les délégations sont dirigées par des diplomates qui laissent de moins en moins la parole à leurs experts¹¹⁶.

181. En ce qui concerne la participation au Comité du patrimoine mondial (cf. annexe 6), 106 pays n'ont jamais exercé de mandat soit 56 % des États parties. Un État a obtenu cinq mandats. Quinze pays ont effectué au moins trois mandats, ce qui représente une présence de 15 à 25 ans au sein du Comité, quatorze pays ont effectué au moins deux mandats. Le paragraphe 21 des Orientations dispose que le mandat des membres du Comité est de six ans mais que « toutefois, afin d'assurer une représentation équitable et une rotation au sein du Comité, les États parties sont invités à envisager de réduire volontairement leur mandat de six à quatre ans et à ne pas solliciter de mandats consécutifs ». En pratique, les membres du Comité ont tous réduit leur mandat à quatre ans ; en revanche, comme l'indiquent les statistiques, la recommandation de ne pas solliciter un nouveau mandat est inégalement suivie.

182. On observe une forte corrélation entre les pays représentés au Comité du patrimoine mondial et la localisation des biens inscrits. Ainsi de 1977 à 2005, 314 inscriptions soit 42 % des inscriptions avaient bénéficié à des pays membres du Comité pendant leur mandat. Avant 1989, cette proportion atteignait 48 % des sites inscrits mais la

¹¹⁴ Cf. réunion d'experts de Bahreïn décembre 2010.

¹¹⁵ Le document WHC-10/34.COM/5C note en particulier le besoin de clarifier le partage des tâches pour les études, les études thématiques relevant des organisations consultatives, conformément au paragraphe 147 des Orientations.

¹¹⁶ Et ce, en dépit du rappel des dispositions de la Convention par l'audit de 1997 et lors de la session de Cairns.

convention n'avait été ratifiée que par moins de 100 États parties en 1989 et la rotation au sein du Comité était plus difficile à organiser. On a observé un traitement parfois très favorable au pays hôte, comme en 1997 à la 21^{ème} session organisée à Naples avec 10 des 46 sites inscrits situés en Italie. En 2003, la Délégation belge observait une tendance plus vertueuse avec une proportion d'inscriptions au bénéfice des États représentés au Comité qui s'abaissait à 37 % pour la période 1989-2003. Depuis lors, l'évolution a été erratique : 16,7 % en 2006 (Vilnius), 25 % en 2008 à Québec, mais 42,9 % en 2010 à la 34^{ème} session (Brasilia). Les pays les plus présents au Comité ont près de quatre fois plus de biens inscrits que la moyenne des pays¹¹⁷ (cf. annexe 6).

183. Les organisations consultatives signalent la communication fréquente d'éléments nouveaux sous couvert de correction d'erreurs factuelles (paragraphe 68 des Orientations)¹¹⁸, qu'elles n'ont pas le droit de prendre en considération si elles arrivent après une date butoir prévue par les Orientations car elles ne sont pas en mesure de les vérifier faute de temps.

184. Le règlement intérieur du Comité dispose que les membres du Comité ne doivent pas s'exprimer sur les biens du patrimoine mondial situés sur leur propre territoire, sauf à l'invitation expresse du Président et en réponse aux questions posées. Le plaidoyer en faveur d'une proposition particulière n'est pas recevable. Il paraît souhaitable d'aller plus loin en s'inspirant de l'exemple de plusieurs délégations¹¹⁹ qui avaient décidé de ne pas présenter de demandes d'inscription pendant leur mandat. Il conviendrait d'inscrire dans les règles que les États membres du comité peuvent présenter des dossiers, mais que ces demandes d'inscription ne doivent pas être examinées pendant leur mandat, comme le préconisait déjà en 1983 le président du Comité¹²⁰.

185. Le paragraphe 23 des Orientations dispose que « les décisions du Comité sont fondées sur des considérations objectives et scientifiques ». Mais nombre de témoignages concordants dénoncent une politisation croissante des décisions. Certains délégués font état de pressions. L'attention des auditeurs externes a, en particulier été appelée sur le développement de la pratique des amendements apportés aux propositions de décisions, signés par une série de délégations et présentés avant même que s'ouvre le débat de présentation du dossier de demande d'inscription. Selon les signalements concordants recueillis par les auditeurs, des dérives avaient déjà été observées par le passé, notamment lors des sessions de Durban (2006), Christchurch (2007) et Québec (2008), mais elles ont, de l'avis de nombreux témoins, été si flagrantes à la 34^{ème} session (Brasilia) qu'elles ont conduit plusieurs délégations¹²¹ à protester officiellement. Les organisations consultatives ont fait part de leur préoccupation dans un courrier conjoint à la directrice générale de l'UNESCO.

186. Ces pratiques portent gravement atteinte à la crédibilité de la liste et, au-delà, à celle de la convention même. Il conviendrait de revoir le règlement intérieur du Comité afin de proscrire ces comportements. Plusieurs des interlocuteurs rencontrés estiment que le fait de

¹¹⁷ 911 biens sur la Liste suite à la 34^{ème} session pour 189 États parties soit près de cinq biens en moyenne. En moyenne, les seize pays qui ont effectué au moins trois mandats ont plus de 17 biens inscrits mais les écarts sont importants (de 2 à 43)

¹¹⁸ Selon le centre du patrimoine mondial, dans 80 % des cas, il ne s'agirait pas de corrections mais de compléments d'argumentation.

¹¹⁹ Pays-Bas, États-Unis.

¹²⁰ Le Pr Slatyer indiquait : « l'objectivité et l'impartialité sont si fondamentales du point de vue de la qualité et de l'interprétation de la Liste du patrimoine mondial que j'irai même encore plus loin pour vous demander d'examiner la proposition selon laquelle, à partir du moment où un État partie appartient au Comité, celui-ci ne devrait examiner aucune de ses propositions. Si vous étiez en mesure d'accepter pareille disposition, je crois que la Convention du patrimoine mondial serait encore renforcée. Je pourrais aussi mentionner incidemment un autre avantage : il y aurait moins de concurrence pour les élections au Comité ». Cette proposition avait été formulée à nouveau par la délégation de Ste Lucie lors de la 7^e session extraordinaire du Comité à Paris en 2004.

¹²¹ Notamment la Hongrie, la Suisse et le Zimbabwe.

rendre publiques les sessions du Comité (ce qui requiert de modifier le règlement intérieur) serait susceptible de contribuer à restaurer la qualité des débats.

187. On observe un nombre croissant de cas d'inscriptions assorties de conditions ou de recommandations, les conditions relatives à la préservation et à la gestion du bien n'étant pas réunies lors de l'inscription. Cette pratique¹²² paraît découler du fait que des dispositions des Orientations ouvrent, sans même d'ailleurs les encadrer strictement, des possibilités de dérogations aux principes fixés par ces mêmes Orientations. Ainsi le paragraphe 115 des Orientations prévoit sans plus de précision que « dans certaines circonstances », il peut être dérogé à la présentation d'un plan de gestion ou autre système de gestion dans le dossier de présentation (cf. ci-après paragraphes 199 à 202). Ces inscriptions prématurées se révèlent souvent préjudiciables à la résolution des problèmes relevés (cf. ci-après paragraphe 200) et le suivi des biens en cause occasionne une lourde charge de travail pour le centre du patrimoine mondial et les organisations consultatives.

188. Sur la période 2006-2009, le rapport précité sur les méthodes de travail et les procédures de l'ICOMOS a relevé trois cas d'inscription de biens auxquels l'ICOMOS n'avait pas reconnu de valeur universelle exceptionnelle¹²³. Alors que le paragraphe 154 des Orientations dispose que lorsqu'il décide d'inscrire un bien, le Comité, conseillé par les organisations consultatives adopte une déclaration de valeur universelle exceptionnelle pour le bien, en 2010, à la 34^{ème} session, le Comité n'a pu se mettre d'accord sur la déclaration de valeur universelle du bien dans quatre cas¹²⁴. Les décisions mentionnent expressément, que le Comité « a pris acte de la déclaration de valeur universelle », établie par l'État partie, « à titre provisoire ».

Recommandation n° 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.

Recommandation n° 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) ;
- de proscrire la pratique de la présentation d'amendements aux propositions de décisions signés par une série de délégations, avant l'ouverture du débat sur la proposition d'inscription du bien ;
- d'assurer effectivement la transparence du processus par la publicité des débats ;
- de prohiber les inscriptions qui ne remplissent pas les conditions prescrites par les orientations.

2) Veiller au respect strict du critère de valeur universelle exceptionnelle, garant de la crédibilité de la liste

189. Compte tenu du nombre de biens d'ores et déjà inscrits sur la liste ainsi que des lacunes identifiées par les organisations consultatives et dans le souci d'assurer la crédibilité et l'efficacité de la convention, il paraît indispensable de revenir à une approche plus

¹²² Le paragraphe 156 des Orientations dispose que « lors de l'inscription, le Comité peut aussi faire d'autres recommandations concernant la protection et la gestion du bien du patrimoine mondial ».

¹²³ Aapravasi Ghat (Ile Maurice) et Regensburg (Allemagne) inscrits en 2006 à la 30^e session, Iwami Ginzan Silver Mine (Japon) inscrit en 2007 à la 31^{ème} session.

¹²⁴ Relief Danxia (Chine), District dat-Turaif (Arabie Saoudite), secteur central de la cité impériale de Thang Long-Hanoi (Vietnam), Place de Sao Francisco dans la ville de Sao Cristovao.

sélective des biens culturels, conformément à l'esprit et aux dispositions de la convention de 1972, qui distingue le patrimoine relevant de la responsabilité des États et le patrimoine universel à la protection duquel la communauté internationale tout entière doit coopérer.

190. Les orientations prévoient depuis 2005 (mise en œuvre opérationnelle depuis 2007) que les biens doivent faire l'objet d'une déclaration formalisée de valeur universelle exceptionnelle. Pour les biens inscrits avant cette date, les Orientations sur la préparation des déclarations rétrospectives indiquent que « celle-ci doit étayer la VUE, notamment en justifiant les critères acceptés par le Comité lors de l'inscription. Il peut y avoir des différences par rapport à ce que l'État, partie a proposé comme VUE, y compris par rapport à la justification des critères proposés dans le dossier de proposition d'inscription... Lorsque ni l'intégrité ni l'authenticité n'ont été spécifiquement évaluées au moment de l'inscription (comme ce sera le cas pour l'intégrité des biens culturels inscrits avant 2005), ou lorsque l'intégrité et/ou l'authenticité présentent des faiblesses (établies par exemple dans le cadre des rapports sur l'état de conservation ou par le comité du patrimoine mondial), les conditions doivent être évaluées à la date du projet de déclaration ».

191. À la 3^{ème} session en 1979 (Louxor), le Comité a noté que les dispositions de l'article 11 paragraphe 2 de la convention (qui prévoient que le Comité met à jour la liste et qu'une mise à jour doit être diffusée au moins tous les deux ans) paraissent « impliquer que la liste devrait être périodiquement revue et que seuls les biens qui répondent toujours aux critères du Comité peuvent être maintenus sur la liste et, par conséquent, que les biens qui ne répondent plus à ces critères doivent en être retirés ¹²⁵ ». Cette révision périodique n'a pas été mise en œuvre.

192. La préparation des déclarations de valeur universelle exceptionnelle rétrospectives devrait être l'occasion de retirer de la liste les biens dont la valeur universelle exceptionnelle a irrémédiablement disparu depuis leur inscription. À ce jour, deux biens seulement (Dresde et le sanctuaire des Oryx d'Arabie) ont été retirés de la liste.

193. Il conviendrait, par ailleurs, d'envisager pour l'avenir les moyens juridiques (protocole additionnel ou autre) d'introduire une inscription sur la liste limitée dans le temps, le bien étant susceptible de ne pas être reconduit en cas de perte de la valeur universelle exceptionnelle. Un tel dispositif inciterait les États parties à respecter les dispositions de l'article 4 de la convention aux termes desquelles chacun des États parties reconnaît notamment l'obligation d'assurer la protection, la conservation et la transmission aux générations futures de ses biens du patrimoine mondial et s'efforce d'agir à cet effet au maximum de ses ressources disponibles et, le cas échéant, au moyen de l'assistance et de la coopération internationale.

Recommandation n°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.

Recommandation n°14 : limiter la durée des nouvelles inscriptions en subordonnant leur reconduction à nouvel examen après un avis des organisations consultatives.

3) Redonner la première place à la conservation, raison d'être de la convention de 1972

¹²⁵ Cf. CC-79/CONF.003/10

194. La conservation devrait être replacée comme objectif premier, conformément aux termes de la convention de 1972¹²⁶. Pour ce faire, une stratégie globale de la conservation devrait être définie avec le concours des organisations consultatives.

195. Comme le soulignait le rapport périodique de 2004 sur la zone Amérique latine-Caraïbes, « la crédibilité va au-delà de la représentativité. Pour assurer la crédibilité de la convention, il faudra non seulement une liste du patrimoine mondial plus équilibrée, mais aussi et surtout de meilleures conditions de conservation, de gestion et de participation de la communauté à la protection des biens inscrits sur la liste. Les biens du patrimoine mondial doivent être des modèles, des exemples des meilleures pratiques pour la conservation du patrimoine national et local ».¹²⁷

196. Les données et témoignages recueillis au cours de l'audit font apparaître que cet objectif est loin d'être atteint. Sous l'effet des pressions anthropiques en tous genres (développement urbain¹²⁸, changements de modes de vie, infrastructures, déforestation, exploitations minières¹²⁹, conflits armés¹³⁰, afflux de touristes souvent considérablement accru par l'inscription sur la liste¹³¹) et des catastrophes naturelles ou réputées telles¹³², nombre de biens continuent à se dégrader faute des mesures qui apparaissaient nécessaires au vu des constats du premier cycle de rapports périodiques achevé en 2006¹³³. L'ICOMOS notait aussi en 2008 « une tendance croissante à de fréquents cas de

2. ¹²⁶ Comme le souligne un ancien président du Comité, M Fejerdy, « si l'on regarde les origines de la convention, il est clair que celle-ci visait principalement, si ce n'est exclusivement, la protection des biens du patrimoine mondial ayant une valeur universelle. Pour ce, la principale préoccupation et le principal objectif étaient de créer et de soutenir un outil de solidarité internationale, pour faciliter des actions d'intervention d'urgence afin d'aider à la préservation des biens endommagés ou sérieusement menacés... Je ne veux pas affirmer que durant les trois dernières décennies, ce rôle très important de la Convention a disparu mais certainement il n'est plus la priorité prédominante, non bien sûr en tant que politique déclarée mais indubitablement en pratique ».

¹²⁷ World paper n° 18 page 87.

¹²⁸ Constructions anarchiques, projets de bâtiments de grande hauteur qui, pour ce qui concerne la zone Europe-Amérique du Nord, menaçaient 7,2 % des biens ayant fait l'objet d'un rapport sur l'état de conservation en 2009 (cf. WHC-10/34.COM/7C).

¹²⁹ À la 27^{ème} session en 2003, le Comité a décidé que les biens du patrimoine mondial étaient zones interdites pour la prospection et l'exploitation minière, pétrolière et gazière, mais ce principe n'est pas respecté. Le quart des biens naturels ayant fait l'objet d'un rapport sur l'état de conservation depuis 2005 sont affectés par cette menace (cf. WHC-10/34.COM/7C). Ces activités sont parfois illégales mais elles sont dans bon nombre de cas tolérées voire autorisées par l'État partie. Ainsi, par exemple, le Comité a noté à la 34^{ème} session que la Fédération de Russie avait accordé une licence pour une importante activité aurifère à ciel ouvert au sein du bien « les forêts vierges de Komi » et exclu d'autres secteurs du statut protégé (cf. décision 34 COM 7B. 25).

¹³⁰ Le document « réflexion sur l'état de conservation » présenté à la 34^{ème} session note qu'au fil des ans il y a eu une progression importante des menaces dues aux activités illégales, aux guerres et à l'insécurité et que cette menace concernait 31,6 % des biens en 2009 contre 20,4 % en 2005 (cf. WHC-10/34.COM/7C).

¹³¹ Un programme sur le tourisme durable a été défini en 2001 pour essayer de limiter les impacts négatifs.

¹³² Les catastrophes naturelles (qui comptent d'ailleurs souvent des causes anthropiques) et les désastres ont touché environ 20 % des biens ayant donné lieu à présentation d'un rapport sur l'état de conservation au Comité sur la période 2005-2009. La proportion est passée entre 2005 et 2009 de 12 % à 27 % pour les biens naturels et de 12,7 % à 21 % pour les biens culturels (Cf. WHC-10/34.COM/7C).

¹³³ Ainsi pour le site de la Lopé-Okanda au Gabon, la mission de terrain réalisée dans le cadre de l'audit externe a constaté que le plan de gestion défini pour 2006-2011 n'a pas été appliqué et qu'il n'existe pas de comité de gestion. L'exploitation forestière illégale perdure, l'orpaillage clandestin se développe. Les pratiques illégales ne sont pas seules en cause : une antenne a été installée par Gabon Télécom au sommet du Mont Brazza et le ministère des eaux et forêts envisage d'exploiter une carrière au sein du bien.

discontinuité entre les autorités nationales et locales, en particulier en ce qui concerne les mécanismes d'approbation de la planification et du développement »¹³⁴.

197. Plusieurs des programmes thématiques s'efforcent d'aider les Etats parties à limiter l'effet de ces menaces sur les biens du patrimoine mondial. Le programme thématique des villes du patrimoine mondial (2001) apporte des conseils et une assistance technique aux gouvernements et aux autorités locales afin de les aider à répondre aux besoins de modernisation tout en préservant le caractère et l'identité historique. Le programme thématique sur le tourisme durable¹³⁵ (2001) vise pour sa part à limiter les impacts négatifs du tourisme, à associer les communautés locales pour un développement durable et à dégager des ressources pour l'entretien des biens. Selon l'évaluation présentée à la 34^{ème} session, faute de réflexion stratégique, les actions menées ont été dispersées et le programme n'a pas eu d'impact significatif¹³⁶. Le programme sur les Forêts (2001) finance notamment des actions de renforcement des capacités et l'élaboration d'un guide sur les mesures de gestion à prendre pour atténuer les effets du changement climatique.

198. Les études présentées à la demande du Comité à la 30^{ème} session à Vilnius en 2006, puis en 2009¹³⁷ montrent, en effet, une montée extrêmement préoccupante des impacts liés au changement climatique, et ce tant sur les biens naturels¹³⁸ que sur les biens culturels¹³⁹ et mixtes. Si, pour le patrimoine culturel, des actions préventives et d'adaptation sont susceptibles d'atténuer l'impact de ces changements en supposant d'y consacrer des moyens financiers (parfois très importants comme pour le projet MOSE à Venise), les perspectives sont particulièrement sombres pour le patrimoine naturel¹⁴⁰.

¹³⁴ La mission de terrain menée en Uruguay a ainsi constaté que la vieille ville de Colonia inscrite en 1985 se dégrade fortement en l'absence de plan de gestion et que la réglementation nationale, en l'absence de ministère de la culture, n'est pas prise en considération par les décisions de construction délivrées localement. La circulation des véhicules et les implantations touristiques ne sont pas réglementées. La baie de Colonia à la riche biodiversité est inscrite sur la liste indicative. Mais elle est soumise à de fortes pressions anthropiques et dégradée par des constructions anarchiques en l'absence de plan d'urbanisme et de règles de protection.

¹³⁵ Financé sur fonds extrabudgétaires notamment par la Fondation des Nations unies, le Fonds néerlandais et le Fonds flamand

¹³⁶ Cf. WHC-10/34.COM/INF.5F.3

¹³⁷ Cf. WHC-06/30.COM/7.1 ; Rapports du patrimoine mondial n°22 « Changement climatique et patrimoine mondial, Rapport sur la prévision et la gestion des effets du changement climatique sur le patrimoine mondial et stratégie pour aider les Etats parties à mettre en œuvre des réactions de gestion adaptées » ; Etudes de cas changement climatique et patrimoine mondial 2009.

¹³⁸ Notamment fonte des glaciers, blanchiment des récifs coralliens, disparition massive d'espèces végétales et animales.

¹³⁹ Aggravation des risques physiques (tempêtes, sécheresses, inondations, glissements de terrain, salinisation, recul du trait de côte), mouvements de population et éclatement des communautés traditionnelles.

¹⁴⁰ Ainsi, par exemple, selon les études précitées, un réchauffement de 4°C de la température conduirait à la disparition de la quasi-totalité des glaciers de la planète, cependant que l'élévation du niveau marin menace les espaces côtiers et les îles basses. Alors que la biodiversité connaît d'ores et déjà une érosion massive sous l'effet des pressions anthropiques de tous ordres, les changements climatiques qui commencent seulement à faire sentir leurs effets sont identifiés par la convention sur la biodiversité comme l'un des principaux facteurs de perte de biodiversité et de modification des écosystèmes dans les décennies à venir. Le rapport d'études de cas sur l'impact des changements climatiques sur les biens du patrimoine mondial (juillet 2009) observe, par exemple, que pour la moitié des espèces des tropiques humides de Queensland (Australie), un réchauffement de 3,5°C correspondant à la moyenne des projections annoncées pourrait conduire à une disparition totale de leur environnement principal. En octobre 2005, les participants de la conférence scientifique multidisciplinaire sur le changement global dans les régions de montagne, organisée à Perth (Royaume-Uni) ont constitué un réseau pour observer les changements dans les réserves de biosphère et les biens du patrimoine mondial situés en zone de montagne et échanger des avis scientifiques sur la gestion de ces sites.

Recommandation n° 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.

a) Veiller au respect des conditions de protection et de gestion lors de l'inscription

198. Depuis la révision des orientations de 2005 (entrées en vigueur en 2007), le bien proposé pour inscription doit en principe satisfaire au moins à un des critères ainsi qu'aux conditions d'authenticité et d'intégrité et doit bénéficier d'un système adapté de protection et de gestion pour assurer sa sauvegarde. La protection et la gestion, qui étaient auparavant dissociées de la valeur universelle exceptionnelle, font désormais partie de la condition de valeur universelle exceptionnelle¹⁴¹.

199. Nombre de biens ont toutefois été inscrits depuis 2007 sans qu'un plan de gestion ait été préalablement défini et sans que les garanties de protection aient été préalablement réunies afin de garantir l'intégrité du bien. Dans bon nombre de cas, alors qu'il eût été préférable de reporter l'examen du dossier, les biens ont été inscrits « sous condition ». Ainsi dans son rapport pour la session de 2009, l'UICN note la pratique récente du Comité du patrimoine mondial d'inscrire des biens sur la liste en demandant à l'État partie de terminer les plans de gestion dans un temps donné. En effet, si le paragraphe 108 des Orientations dispose que « chaque bien proposé devra avoir un plan de gestion adapté ou un autre système de gestion documenté qui devra spécifier la manière dont la valeur universelle exceptionnelle du bien devrait être préservée, de préférence par des moyens participatifs », la portée de ces dispositions est fortement amoindrie par celles du paragraphe 115. Celui-ci indique que « dans certaines circonstances, il peut ne pas y avoir de plan de gestion ou autre système de gestion en place lorsqu'un bien est proposé au Comité du patrimoine mondial pour inscription. L'État partie concerné devrait alors indiquer quand sera mis en place un tel plan ou système de gestion et comment il propose de mobiliser les ressources nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre de ce nouveau plan ou système de gestion. L'État partie devrait également fournir d'autres documents (par exemple des plans d'action), qui pourraient orienter la gestion du site jusqu'à ce que le plan de gestion soit finalisé ».

200. Cette pratique de plus en plus fréquente d'inscrire un bien sous certaines conditions diminue les moyens de persuasion du Comité du patrimoine mondial, d'autant que

¹⁴¹ Le paragraphe 78 des orientations (version 2008) dispose que « *pour être considéré d'une valeur universelle exceptionnelle, un bien doit également répondre aux conditions d'intégrité et/ou d'authenticité et doit bénéficier d'un système adapté de protection et de gestion pour assurer sa sauvegarde.* » Les orientations précisent les conditions d'intégrité ainsi que de protection et de gestion. Tous les biens inscrits doivent avoir une protection législative, réglementaire, institutionnelle et/ou traditionnelle adéquate à long terme pour assurer leur sauvegarde. Cette protection doit inclure des limites correctement définies ; le paragraphe 96 des Orientations souligne que la délimitation des limites est une condition essentielle à l'établissement d'une protection efficace des biens proposés pour inscription. Les limites doivent garantir l'expression complète de la VUE et l'intégrité du bien ; si nécessaire, une zone tampon doit être prévue.

l'inscription n'est pas limitée dans le temps¹⁴². Bien au contraire, le fait de reporter ou de différer un dossier a permis dans certains cas d'améliorer la qualité des propositions d'inscription¹⁴³. Les rapports sur l'état de conservation établis dans le cadre de la procédure de suivi réactif font apparaître que les biens inscrits prématurément, le plus souvent contre l'avis des organisations consultatives, continuent à poser problème plusieurs années plus tard comme en témoignent entre autres les cas des pitons de Ste Lucie ou de la réserve de biosphère du papillon Monarque au Mexique. Les paragraphes 161 et 162 des Orientations prévoient au demeurant une procédure d'urgence pour les biens répondant incontestablement aux critères d'inscription et qui ont subi des dommages ou sont confrontés à des dangers sérieux ou précis. Ces biens peuvent être inscrits simultanément sur la liste du patrimoine mondial en péril¹⁴⁴.

201. La formulation du paragraphe 116 des orientations devrait être revue afin de poser une obligation ferme¹⁴⁵ de soumettre dans le dossier de proposition d'inscription un plan d'action définissant les mesures correctives requises lorsque les qualités intrinsèques d'un bien proposé sont menacées par l'action de l'homme et que ce bien satisfait néanmoins aux critères et aux conditions d'intégrité et/ou d'authenticité. De même, il conviendrait de prévoir un examen systématique par le Comité de la question du retrait du bien de la liste si les mesures correctives, qui devraient être approuvées par le Comité après avis des organisations consultatives, n'étaient pas prises dans le laps de temps indiqué.

202. Il conviendrait d'inscrire dans les orientations que les plans de gestion doivent être assortis de plans d'usages publics pour limiter les effets négatifs potentiels de l'afflux de touristes. En outre, comme le souligne le manuel de référence intitulé « gérer les risques de catastrophe pour le patrimoine mondial » établi à la demande du Comité (Vilnius 30^{ème} session, 2006) et publié en 2010, la probabilité d'occurrence de catastrophes augmente¹⁴⁶. Il est donc indispensable de définir un plan de gestion des catastrophes pour chacun des biens du patrimoine mondial en l'intégrant ou en le coordonnant avec le plan de gestion. S'il convient d'établir des plans pour les biens déjà inscrits, il faudrait que l'intégration de tels plans aux plans de gestion soit exigée pour les dossiers de demande d'inscription et non pas seulement recommandée, comme le fait actuellement le paragraphe 118 des orientations en application de la décision 28.COM/10B.4. Le plan de gestion des catastrophes doit tout à la fois prévoir des mesures pour prévenir ou atténuer les risques de catastrophes, tant pour le bien que pour la population et les touristes, et limiter l'impact des interventions postérieures à la catastrophe¹⁴⁷. Cette réflexion est l'occasion de réfléchir aux

¹⁴² Les dispositions des paragraphes 115 et 116 des Orientations sont rédigées au conditionnel et ne prévoient pas de réexamen systématique de l'inscription à l'échéance des délais dont il n'est d'ailleurs pas indiqué qu'ils seront strictement encadrés par le Comité.

¹⁴³ Cf. le cas de la Medina de Tunis inscrite en 1979 après abandon d'un projet d'artère qui aurait coupé le centre historique, celui du site archéologique de Delphes inscrit en 1987 après que la menace d'implantation d'une usine d'aluminium à proximité ait été écartée, celui de la réserve florale du Cap (Afrique du Sud) ou celui du sanctuaire du grand panda du Sichuan (Chine) inscrit en 2006 après avoir été différé en 1986 et 2000.

¹⁴⁴ Cette procédure a été mise en œuvre, par exemple, pour le site de Chan-Chan au Pérou en 1986, pour Angkor en 1992, et pour Bamiyan en 2003.

¹⁴⁵ Substituer l'impératif au conditionnel dans la rédaction de l'article 116 et substituer la formulation « mesures correctives approuvées par le Comité après avis des organisations consultatives » à la formulation actuelle « mesures annoncées par l'État partie ».

¹⁴⁶ Les catastrophes naturelles et désastres ont affecté environ 20 % des biens ayant fait l'objet d'un rapport sur l'état de conservation sur la période 2005-2009 (cf. WHC-10/34.COM/7C). Nombre de biens du patrimoine mondial ont subi des dommages du fait de conflits armés (cf. forêts de la République démocratique du Congo, Bamiyan 2001, Dubrovnik, temple de la dent relique de Kandy au Sri Lanka 1998) ; de séismes (Bam en Iran 2003, temple de Prambanan en Indonésie 2006), d'incendies (cf. entre autres, le cas des tombes des rois du Buganda en Ouganda-2010) ou d'inondations (cyclone Sidr dans les Sundarbans au Bangladesh 2007), voire du fait des conséquences indirectes d'une catastrophe (cf. la déforestation accrue à Sumatra à la suite du tsunami de 2004 du fait de la généralisation de l'abattage illégal).

¹⁴⁷ Des mesures préventives financées sur un fonds d'aide d'urgence ont ainsi permis d'atténuer l'impact du phénomène El Niño sur le site archéologique de Chan-Chan (Pérou) en 1998. De même,

menaces provenant du milieu environnant¹⁴⁸ et à la définition de zones-tampons ou autres mesures réglementant les activités.

Recommandation n°16 :

- revoir les dispositions du paragraphe 115 des orientations qui dérogent à l'obligation de présenter dans le dossier d'inscription un plan de gestion ou un autre système de gestion documenté et 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.

b) Renforcer le dispositif de suivi

203. Les organismes consultatifs et plusieurs des délégués et personnalités consultés regrettent la dérive de la Stratégie globale qui tend à se réduire à une liste au détriment du suivi et de la conservation des biens. Dans une lettre conjointe adressée le 7 février 2011 à la directrice générale de l'UNESCO, l'UICN, l'ICCROM et l'ICOMOS demandent à nouveau que la priorité soit désormais la préservation des biens d'ores et déjà inscrits pour respecter l'objectif de la convention.

204. Si l'assistance internationale est, conformément à l'article 13 de la convention, accordée en priorité aux biens inscrits sur la liste en péril, on peut s'interroger au regard des objectifs de la convention sur la primauté accordée en principe à l'assistance préparatoire par rapport à l'assistance pour la conservation et la gestion des biens déjà inscrits. Elle reflète la primauté donnée à l'inscription sur la liste par rapport au suivi et à la conservation des biens. L'ICCROM observe que les programmes de renforcement des capacités sont axés sur le processus d'inscription sur la liste et négligent la gestion et la conservation du patrimoine¹⁴⁹.

205. Déjà dans son rapport de 2004 d'analyse de la liste et des listes indicatives¹⁵⁰, l'UICN concluait en soulignant que « *l'attention du Comité du patrimoine mondial et celle des États parties devraient progressivement passer des propositions à la gestion améliorée des biens naturels et mixtes actuellement inscrits sur la liste. Ces biens devraient présenter des modèles exemplaires de gestion, démontrant comment ils peuvent réellement contribuer à la conservation de la diversité biologique. Il est essentiel que tous les biens du patrimoine mondial bénéficient de ressources financières et d'une gestion adéquates ; bien souvent la gestion doit être*

un plan d'urgence préétabli et bien coordonné a permis de limiter en 2007 celui de la pollution provoquée par l'échouage d'un navire porte-conteneurs sur le site du littoral du Dorset et de l'Est du Devon. A contrario, le manuel observe qu'en dépit de l'importance des risques, notamment de glissements de terrain, concernant le sanctuaire historique de Machu Pichu, le plan de prévention et d'atténuation des catastrophes publié par l'Institut national des ressources naturelles n'était pas appliqué. Des constructions anarchiques et de nouvelles infrastructures se multiplient dans une zone dont l'instabilité est encore aggravée par le changement climatique, avec des risques de pertes matérielles et humaines élevées compte tenu de la fréquentation du site.

¹⁴⁸ Cf. le cas du parc de la Donana (Espagne) affecté par les conséquences indirectes de la rupture d'une digue d'un bassin de retenue d'une mine de pyrite située 40 km en amont ; cf. risques industriels liés à l'exploitation du nickel pour le lagon de Nouvelle-Calédonie.

¹⁴⁹ ICCROM, atelier de réflexion sur l'avenir de la Convention du patrimoine mondial, février 2009.

¹⁵⁰ WHC-04/28.COM/INF.13B

renforcée ». Un rapport de l'ICOMOS de 2005 sur les menaces pour les sites culturels et mixtes du patrimoine mondial sur la période 1994-2004¹⁵¹ estimait que les menaces avaient augmenté dans quatre des cinq régions. Le manque de gestion adaptée et les pressions du développement économique étaient les principales menaces, suivies par les dommages naturels (en particulier en Amérique latine). Les menaces persistaient depuis cinq ans ou plus pour 27 % des biens menacés dans les États arabes, 20 % en Amérique latine, 18 % en Asie-Pacifique, 16 % en Afrique et 12 % en Europe-Amérique du Nord.

206. Le premier cycle de rapports périodiques (établis tous les six ans), achevé en 2006, témoignait d'une situation très préoccupante. Il est rappelé que ces rapports, à la différence des rapports dits de suivi réactif¹⁵², ne sont pas établis avec le concours des organisations consultatives et se fondent sur les réponses des États parties au questionnaire adressé par le centre du patrimoine mondial. Lors de la session de 1994 à Phuket, le comité du patrimoine mondial a, en effet, refusé le cadre élaboré par le centre du patrimoine mondial et les organisations consultatives qui proposaient la participation d'experts indépendants. Il a insisté pour que toute participation d'organismes extérieurs réponde à une demande expresse après consultation de l'État partie concerné. Il conviendrait de revoir cette position afin de garantir l'objectivité du suivi sur des bases scientifiques.

207. L'efficacité des systèmes de gestion était jugée insuffisante par les États parties eux-mêmes pour 7 % des biens pour l'Europe de l'Ouest, 5 % pour l'Europe méditerranéenne mais 18 % pour les États d'Europe de l'Est, 19 % des sites dans les États baltes et nordiques, 30 % pour ceux d'Europe centrale et du Sud-Est. L'efficacité des mesures de protection était jugée insuffisante pour 15 % des biens pour l'Europe centrale et du Sud-Est et 29 % pour l'Europe de l'Est. Le rapport sur l'Amérique latine et les Caraïbes relevait qu'un très grand nombre de biens du patrimoine mondial étaient menacés et prévoyait que leur authenticité / intégrité serait compromise dans un avenir proche, d'autant que la majorité des biens étaient dépourvus de plan de gestion¹⁵³. Ce rapport et ceux sur l'Amérique latine et les Caraïbes, la zone Asie-Pacifique, l'Afrique et l'Europe, pour ce qui concernait l'Europe du Sud-Est et de l'Est, soulignaient l'insuffisance des moyens pour la gestion et la conservation.

208. Il n'existe pas d'indicateurs de suivi de l'état de conservation des biens qu'ils soient culturels ou naturels¹⁵⁴. Le projet d'« agenda pour la nature » de la commission mondiale des aires protégées (WCPA) de l'UICN, qui bénéficie du soutien de la fondation MAVA pour la protection de la nature, se propose de dresser un état des lieux annuel des aires protégées dont les biens du patrimoine mondial.

209. Les dirigeants des organisations consultatives rencontrés ont souligné la nécessité de mettre en place un suivi dit « proactif » qui accompagne l'État partie dans la mise en œuvre des mesures de gestion du site sans attendre les difficultés, à la différence du suivi réactif prévu par les Orientations, d'autant que la dégradation du bien peut être très rapide. Ce suivi devrait associer des experts des organisations consultatives qui disposent d'un réseau réactif dans le monde entier. Le suivi par des organismes non scientifiques ne saurait en aucun cas servir de palliatif.

210. La lecture des rapports sur l'état de conservation des biens présentés dans le cadre du suivi réactif (177 rapports présentés en 2010) fait apparaître que la valeur universelle

¹⁵¹ ICOMOS "Threats to World Heritage sites 1994-2004", mai 2005.

¹⁵² Établis en application des paragraphes 169 à 176 des Orientations pour les biens menacés, les rapports sur l'état de conservation des biens sont depuis 2000 examinés par le Comité durant la session annuelle, avant le point sur l'inscription des biens. Le choix de présenter un rapport sur l'état de conservation se fait dans trois types de situations : biens inscrits sur la liste en péril ou dont l'inscription sur cette liste est envisagée, demande spécifique du Comité ; biens signalés par les États parties, les organisations consultatives ou le centre du patrimoine mondial. La procédure de suivi renforcé, créée à la 31^e session du Comité à la demande du Conseil exécutif de l'UNESCO et qui a été mise en œuvre depuis lors pour 14 biens, n'est pas reprise par les Orientations.

¹⁵³ World Heritage Papers 18 : Rapport périodique 2004 concernant la zone Amérique latine et Caraïbes p 94.

¹⁵⁴ Ainsi, par exemple, en 2005, le document sur l'état de conservation des forêts du patrimoine mondial présenté à la réunion d'experts de Nancy ne pouvait, à défaut d'indicateurs scientifiques, que se référer, pour mesurer l'intensité des menaces, au nombre de fois où le bien avait donné lieu à un rapport sur son état de conservation au titre de la procédure dite de suivi réactif (World Heritage Reports n°21).

exceptionnelle de nombreux biens est en voie de dégradation et que le nombre de biens en danger est, en réalité, bien supérieur à celui de la liste du patrimoine mondial en danger. Le sanctuaire des Oryx d'Arabie a d'ailleurs été retiré de la liste en 2007 du fait de la disparition de la valeur universelle exceptionnelle sans avoir été préalablement inscrit sur la liste en péril. Au cours des cinq dernières années, entre 16 et 20 % des biens inscrits sur la liste du patrimoine mondial étaient l'objet de menaces suffisamment graves pour qu'elles conduisent à leur appliquer la procédure de suivi réactif¹⁵⁵. En effet, comme le souligne le document de synthèse sur l'évolution de l'état de conservation présenté à la 34^e session¹⁵⁶ « la sélection de ces rapports par le Centre du patrimoine et les organisations consultatives ne constitue que la partie visible de l'iceberg : ces rapports ne sont, en effet, établis pour étude au point 7B de l'ordre du jour que lorsque des mesures doivent être prises au niveau du Comité ; et seuls les biens confrontés aux menaces les plus graves font l'objet d'un rapport chaque année. D'autres biens soumis à des menaces moins graves ou moins imminentes ne font pas nécessairement l'objet d'un rapport ». Les problèmes juridiques et de gestion menaçaient plus des deux-tiers des biens ayant donné lieu à présentation d'un rapport sur l'état de conservation en 2009. Depuis 2005, entre 83% et 98,9 % des biens (2008) rencontrant des problèmes juridiques ou de gestion n'ont pas de plan ou de système de gestion ; en 2009 plus de 20 % de ces biens étaient menacés par une absence de limites claires ou de zone tampon (soit 10 % des biens ayant fait l'objet d'un rapport sur l'état de conservation).

211. Des sites aussi emblématiques que Pompéi ont attiré récemment l'attention des médias sur les problèmes de conservation des biens de la liste du patrimoine mondial. Les données disponibles concernant le deuxième cycle de rapports périodiques illustrent la persistance d'un déficit de gestion et de protection des biens. Si on se réfère au rapport périodique présenté en 2010 à la 34^e session pour les seuls Etats arabes, il apparaît que, selon les réponses des Etats parties eux-mêmes aux questionnaires, environ 78% seulement des biens ont réussi à préserver leur authenticité alors que celle-ci est compromise dans huit cas¹⁵⁷ et gravement compromise pour un bien¹⁵⁸. De même, l'intégrité n'est jugée intacte que dans 81% des cas, compromise pour neuf biens¹⁵⁹ et sérieusement compromise dans deux cas¹⁶⁰. Le maintien de la valeur universelle exceptionnelle est considéré comme satisfaisant pour 81% des biens mais la valeur de dix biens a été impactée¹⁶¹ et la valeur universelle exceptionnelle paraît avoir été gravement atteinte dans un cas (Abu Mena)¹⁶². Deux de ces biens (Zabid et Abu Mena) sont inscrits sur la liste du patrimoine mondial en péril depuis respectivement 2000 et 2001.

212. La liste du patrimoine en péril ne compte que 34 biens. Douze d'entre eux y figurent depuis plus de 10 ans, deux depuis plus de 20 ans¹⁶³. Comme l'a souligné en 2009, la présidente de la 32^{ème} session du Comité, « il est regrettable que cette liste ne soit pas utilisée comme prévu. La convention la considérerait comme une liste de sites menacés qui exigeraient de grands travaux et pour lesquels une assistance avait été demandée. Ce devait être une liste

¹⁵⁵ Avec une moyenne de 3 à 4 menaces par bien.

¹⁵⁶ WHC-10/34.COM/7C

¹⁵⁷ Bosra, Crac des chevaliers, Zabid, Sana'a, Shibam, Carthage, Wadi Al Hiton.

¹⁵⁸ Abou Mena

¹⁵⁹ Palmyre, Bosra, le Crac des chevaliers, Zabid, Sana'a, Shibam, Carthage, Thèbes et le Caire historique.

¹⁶⁰ Damas et Abou Mena

¹⁶¹ Sana'a, Zabid, Palmyre, Le Caire, Bosra, le Crac des chevaliers, Damas, Alep, Memphis et Carthage.

¹⁶² Les réponses au questionnaire ont été analysées par le centre du patrimoine mondial qui a prévu, pour les sites concernés, de demander aux Etats parties un rapport d'état de conservation (lequel pourrait ensuite entraîner le Comité à demander des missions de suivi réactif) à présenter aux prochaines sessions du Comité. Des rapports ont été demandés aux Etats parties pour le Site archéologique de Carthage, Le Caire historique, l'Ancienne ville de Damas et la Vieille ville de Sana'a. Les états de conservation de ces sites seront présentés à la 35e session du Comité en juin prochain.

¹⁶³ La vieille ville de Jérusalem et ses remparts (1982), mais il s'agit là d'un cas spécifique compte tenu du statut de Jérusalem, et la zone archéologique de Chan Chan au Pérou (1986).

publiée de projets prioritaires chiffrés susceptible de faire jouer la coopération internationale et de sensibiliser les principaux donateurs. A ma connaissance, elle n'a jamais été utilisée de cette façon. Elle est au contraire perçue comme une mauvaise note, une critique à éviter à tout prix... On a assisté à quelques réussites notables¹⁶⁴... En fin de compte, la connotation négative du processus d'inclusion sur la liste en péril fait que cette liste est loin de rassembler la totalité des sites gravement menacés. De ce fait, elle n'est pas utilisée comme un outil de conservation efficace pour définir les besoins et fixer des priorités d'investissement en conservation et c'est ainsi que les sites du patrimoine mondial continuent à se dégrader¹⁶⁵. Ainsi, par exemple, pour le parc national de Pirin (Bulgarie), dans sa décision 34 COM 8B5 sur l'extension du bien, le Comité indique seulement qu'« il regrette que la valeur universelle du bien ait subi de manière répétée et importante les impacts du développement de stations de ski, au point que l'on pourrait envisager l'inscription du bien sur la liste du patrimoine mondial en péril et que la poursuite du développement du ski exerce une menace grave sur la valeur universelle exceptionnelle du bien ».

213. Alors même que les dispositions des Orientations (paragraphe 183 à 187) qui énoncent la doctrine du Comité sur la façon d'appliquer la convention¹⁶⁶ ne subordonnent pas l'inscription d'un bien sur la liste en péril à l'accord de l'Etat partie¹⁶⁷, le Comité renonce souvent de facto à inscrire un bien sur la liste en péril si l'Etat-partie concerné s'y oppose¹⁶⁸.

214. La décision d'inscription sur la liste en péril est souvent tardive, ce qui réduit les possibilités d'actions correctives efficaces¹⁶⁹. Dans une étude de 2009 sur le patrimoine mondial en péril, l'UICN souligne un « assez haut niveau de désaccord entre le comité du patrimoine mondial et l'avis de l'UICN et du Centre du patrimoine mondial », tant en ce qui concerne l'inscription des biens considérés comme en péril que le retrait de la liste en péril. Les informations communiquées au Comité sont moins développées que pour une inscription et les organisations consultatives n'interviennent dans la présentation orale qu'en complément du Centre du patrimoine mondial. Selon la doctrine du Comité, la décision de retrait de la liste en péril intervient au vu des seules menaces qui ont motivé l'inscription sur cette liste quand bien même de nouveaux éléments, parfois plus graves encore, sont survenus depuis lors. Il conviendrait de réexaminer cette doctrine qui ne paraît pas conforme aux dispositions des paragraphes 190 et 191 des Orientations. En outre, les Etats parties

¹⁶⁴ Mme Cameron cite la réduction de l'ampleur des aménagements autour des châteaux et des parcs de Postdam, l'annulation en 2000 du projet de production saline dans le sanctuaire des Baleines d'El Vizcaino au Mexique, la modification du tracé d'un oléoduc près du lac Baïkal, le rejet en 2005 du projet d'aménagement de Wien Mitte dans le centre historique de Vienne. On pourrait aussi citer l'atténuation des effets de la guerre sur les biens du patrimoine mondial en République démocratique du Congo grâce à la mobilisation internationale dans le cadre du « programme de protection des sites du patrimoine mondial en RDC-Biodiversité dans les régions de conflits armés »..

¹⁶⁵ Contexte de la Convention du patrimoine mondial : décisions essentielles et concepts émergents, rapport présenté à la réunion de février 2009 de réflexion sur l'avenir de la Convention du patrimoine mondiale.

¹⁶⁶ Les rédacteurs de l'article 11 de la convention de 1972 paraissent avoir anticipé non des oppositions d'Etats-parties à l'inscription sur la liste en péril mais au contraire une forte demande des Etats pour l'inscription de leurs biens menacés sur cette liste afin de bénéficier de l'assistance internationale.

¹⁶⁷ Contrairement à la procédure d'inscription au registre de Montreux pour la Convention de RAMSAR.

¹⁶⁸ C'est ainsi, entre autres exemples, que n'ont pas été inscrits sur la Liste en péril en dépit de l'avis des organisations consultatives et du Centre du patrimoine mondial, le sanctuaire historique du Machu Pichu ou les forêts ombrophiles de Sumatra dont l'UICN avait recommandé l'inscription sur cette liste dès l'inscription du bien sur la liste du patrimoine mondial.

¹⁶⁹ Ainsi à propos de la décision 31 COM 7B/1 concernant l'inscription du parc national de Niokolo-Koba au Sénégal sur la liste du patrimoine mondial en péril, l'UICN note que le fait que la mission de suivi ait conclu à une détérioration aussi grave laisse entendre que ce problème aurait dû être traité plus tôt, alors qu'il existait un plus fort potentiel de mesures correctives.

représentés au Comité ne devraient pas participer à la décision sur les suites à donner aux rapports concernant l'état de conservation de leurs biens.

215. Le Comité devrait mieux communiquer auprès des Etats parties pour expliquer que l'inscription sur la liste en danger doit être considérée comme une manifestation de l'intérêt de la communauté internationale pour la conservation de la valeur universelle exceptionnelle du bien conformément aux fondements mêmes de la convention de 1972.

216. Pour autant, les bouleversements porteurs des impacts les plus graves sur le patrimoine mondial (changement climatique, extinction massive d'espèces, changement des modes de vie, conflits, pressions anthropiques de tous genres qui augmentent avec la croissance démographique) dépassent très largement le champ de la convention. Il convient de renforcer les synergies entre toutes les conventions internationales intéressées afin d'essayer d'en atténuer, autant que faire se peut, les effets. Les sites du patrimoine mondial peuvent servir de sites emblématiques auprès des décideurs et du grand public pour témoigner des changements en cours, de l'impact des activités humaines, y compris dans des sites très éloignés de zones densément peuplées, et être le terrain d'expériences pilotes.

Recommandation n° 17 : 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.

Recommandation n°18 : renforcer le suivi des biens et 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.

Recommandation n°19 : 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.

c) Accroître les moyens du Fonds du patrimoine mondial et mobiliser ces financements ainsi que les financements extrabudgétaires en priorité en faveur des actions de suivi et de conservation

217. Aux termes de l'article 4 de la convention « chacun des Etats parties reconnaît que l'obligation d'assurer l'identification, la protection, la conservation, la mise en valeur, et la transmission aux générations futures du patrimoine culturel et naturel visé aux articles 1 et 2 situé sur son territoire, lui incombe au premier chef. Il s'efforce d'agir à cet effet, tant par son propre effort au maximum de ses ressources disponibles que, le cas échéant, au moyen de l'assistance et de la coopération dont il pourra bénéficier, notamment aux plans financiers, artistique, scientifique et technique ». La Communauté internationale n'intervient qu'à titre subsidiaire.

218. L'article 7 de la convention dispose : « Aux fins de la présente convention, il faut entendre par protection internationale du patrimoine mondial culturel et naturel la mise en place d'un système de coopération et d'assistance internationales visant à seconder les

Etats parties à la convention dans les efforts qu'ils déploient pour préserver et identifier ce patrimoine ». Trente neuf ans plus tard, il n'a toujours pas été trouvé de dispositif financier garantissant les ressources nécessaires. Déjà, lors du congrès international organisé par l'UNESCO en 2002 pour le 30^{ème} anniversaire de la convention, la présidente de la 14^{ème} et de la 32^{ème} session avait souligné le manque chronique de financements pour la conservation, en particulier pour répondre aux besoins des sites menacés, même pour ceux qui sont inscrits sur la liste du patrimoine mondial en péril¹⁷⁰. On est très loin de la mobilisation financière consentie par la Communauté internationale lors des campagnes organisées par l'UNESCO pour la sauvegarde des monuments de Nubie (1959) ou de Borobudur (1971).

219. Les ressources du Fonds du patrimoine mondial, alimenté par des cotisations obligatoires fixées à 1% des cotisations dues à l'UNESCO et par des contributions volontaires (qui ne sont, qui plus est, que partiellement protégées par rapport aux fluctuations monétaires) n'ont pas augmenté alors même que la liste du patrimoine mondial comprend 911 sites en 2010 contre 730 en 2002 (cf. tableau en annexe 7).

220. La charge de travail du centre du patrimoine mondial et des organisations consultatives s'est accrue au demeurant plus que proportionnellement au nombre d'inscriptions du fait de plusieurs facteurs : expertise de dossiers de plus en plus complexes (tels que les biens en série, les routes du patrimoine)¹⁷¹; développement des études thématiques et des réunions d'experts pour répondre aux demandes du Comité notamment au titre de la Stratégie globale, accroissement des menaces pour la préservation des biens (pressions anthropiques, changement climatique...). Sur l'exercice biennal 2008-2009, 43,5% des financements du Fonds du patrimoine mondial ont servi à financer le travail des organisations consultatives.

221. Selon les informations communiquées par les organisations consultatives, les budgets qui leur sont alloués sur le Fonds du patrimoine mondial ne couvrent qu'une partie des frais réels de leur activité pour la convention du patrimoine mondial. Ainsi, selon les estimations de l'ICOMOS pour l'exercice biennal 2010-2011, la part de ses dépenses pour la mise en œuvre de la convention couverte par le fonds ne sera, selon les projections actualisées à la fin avril 2011, que de 56 % (et non 70 % comme prévu initialement). L'UICN observe que les contrats avec l'UNESCO limitent pour des raisons financières l'étendue de l'engagement de l'UICN pour la mise en œuvre de la convention et ne soutiennent pas nécessairement les activités les plus efficaces pour la conservation des biens¹⁷².

222. Ainsi que l'a noté le rapport d'audit externe sur le centre du patrimoine mondial présenté à la 34^{ème} session (2010), les ressources du centre du patrimoine mondial sont désormais d'origine extrabudgétaire à 54%¹⁷³. Nombre des personnes travaillant au centre du patrimoine mondial sont ainsi rémunérées sur crédits extrabudgétaires. Le programme Forêts et le programme marin fonctionnent exclusivement sur financements extrabudgétaires, par nature aléatoires. Il est révélateur de constater que même pour l'élaboration d'indicateurs de suivi des objectifs de Budapest, le Comité avait demandé au centre du patrimoine mondial de trouver des ressources extrabudgétaires (cf. supra paragraphe 29).

223. Le dispositif de la convention du patrimoine mondial se différencie à cet égard des autres conventions des Nations unies, qui disposent d'un budget de base

¹⁷⁰ Rapport « *Patrimoine mondial 2002, Héritage partagé, responsabilité commune* ».

¹⁷¹ La charge de travail réelle pour les experts de l'ICOMOS varie selon la complexité des dossiers d'inscription entre 7,5 et 19,5 jours pour l'exercice biennal 2010-2011, soit un temps nettement supérieur à ceux pris en compte pour l'établissement du budget.

¹⁷² MAVA Foundation proposal : the World Heritage Agenda for Nature, page 10

¹⁷³ En un peu plus de dix ans, le Fonds du patrimoine mondial, qui était au centre du dispositif, est devenu minoritaire : 51 % des financements totaux du centre en 1996-1997, 18 % en 2008-2009 contre 28% pour le budget ordinaire et 54% pour les ressources extrabudgétaires (WHC-10/34.COM/5G).

supérieur aux financements extrabudgétaires. Cette importance des financements extrabudgétaires pose problème, car ces financements sont affectés par les donateurs et ne peuvent donc être utilisés librement par le Comité au service de ses priorités.

224. L'évaluation de la mise en œuvre du programme sur le tourisme durable présentée à la 34^{ème} session, dont les résultats sont très modestes au regard des financements accordés, observe que le financement sur des fonds extrabudgétaires fléchés par les donateurs a compliqué la gestion du programme¹⁷⁴. Cette évaluation insiste sur la nécessité d'un pilotage plus stratégique et de préciser le rôle du centre du patrimoine mondial et de le cantonner aux activités pour lesquelles il peut apporter une valeur ajoutée par rapport aux autres partenaires (autres secteurs de l'UNESCO, agences des Nations unies, organisations consultatives, Etats-parties, industrie touristique, organisations non gouvernementales). Cette recommandation doit être transposée aux autres programmes thématiques du patrimoine mondial.

225. La présentation budgétaire par principaux domaines d'activités établie par le centre du patrimoine mondial pour se conformer à la décision 33.COM/16B prise par le Comité en 2009 fait apparaître que l'activité « conservation, gestion et suivi » des biens est principalement financée par des fonds extrabudgétaires (68,9 % pour le budget voté 2010-2011)¹⁷⁵. Cette proportion atteint 82 % (hors budget des organisations consultatives) pour les actions de conservation menées au niveau régional en Afrique. Dans le budget 2010-2011 accordé aux organisations consultatives sur le Fonds du patrimoine mondial, la conservation des biens (suivi réactif) ne représente que 9,1% contre 28% pour la crédibilité de la liste (inventaire rétrospectif, Stratégie globale, valeur universelle exceptionnelle). (cf. annexe 7). Tous financements confondus, le renforcement des capacités (y compris l'éducation) ne représente que 8,6% de l'action 2 « identification, gestion et promotion du patrimoine mondial ».

226. Les besoins réels de financement pour la conservation ne sont pas estimés, y compris pour ce qui concerne les mesures à prendre pour les biens inscrits sur la liste en péril. Les dispositions de l'article 11, paragraphe 4, de la convention prévoient que « la liste du patrimoine en péril contient une estimation du coût des opérations ». Lors du 30^{ème} anniversaire de la convention, la présidente de la 14^{ème} session¹⁷⁶ avait rappelé ces dispositions et souligné que le Comité avait un rôle important à jouer « en préparant et publiant des chiffres précis concernant le coût des besoins de conservation, ce qu'il ne fait pas actuellement ». Dix ans plus tard, ces dispositions restent lettre morte. Le budget 2010-2011 sur le Fonds du patrimoine mondial n'est que de 95 000 dollars pour les sites en péril (hors suivi réactif), soit 1,4 % seulement du Fonds. Or si, dans certains cas, les menaces qui pèsent sur le bien relèvent de problématiques autres que financières¹⁷⁷, dans nombre d'autres, le bien se dégrade faute des financements indispensables à sa restauration¹⁷⁸.

227. De façon générale, il apparaît indispensable de définir, pour répondre aux dispositions précitées de l'article 7 de la convention, un véritable programme de conservation afin de financer les actions nécessaires à la préservation des biens du patrimoine mondial qui requièrent l'assistance de la communauté internationale. Ce programme devrait hiérarchiser les priorités en fonction du degré d'urgence des interventions, apprécié par les organisations

¹⁷⁴ Cf. WHC-10/34.COM/INF.5F.3

¹⁷⁵ WHC-10/34.COM/16

¹⁷⁶ M^{me} Cameron qui a, par la suite, présidé aussi la 32^{ème} session.

¹⁷⁷ Cas par exemple de projets d'aménagement urbains avec des constructions de grande hauteur.

¹⁷⁸ Le document World Heritage papers n° 13 de mai 2003, « *L'union des valeurs universelles et locales : la gestion d'un avenir durable pour le patrimoine mondial* » notait ainsi que l'État du Yémen et les autorités locales n'avaient pas les moyens financiers pour restaurer et entretenir la ville historique de Zabid et que ce type de bien du patrimoine mondial ne pouvait être conservé qu'avec l'assistance d'autres partenaires, d'autant que la population locale avait d'autres priorités.

consultatives. Il devrait être financé sur des ressources pérennes et non affectées. Les Etats parties et les mécènes pourraient être invités à apporter des financements extrabudgétaires respectant les priorités du programme.

228. Compte tenu du refus des Etats parties d'augmenter leurs contributions, le Comité avait décidé, lors du 30^{ème} anniversaire de la convention en 2002, d'explorer la voie des partenariats financiers avec les entreprises privées¹⁷⁹, démarche qui a débouché sur l'initiative PACTe traitée ci-après dans le deuxième volet de l'évaluation. Les constats de l'audit externe mettent en évidence les limites de cette initiative qui n'a, sauf exception, pas financé des actions de conservation des biens comme l'auraient souhaité ses initiateurs mais est centré sur les actions de communication (afin d'accroître la notoriété du patrimoine mondial) et le paiement des charges courantes du Centre du patrimoine mondial. Des améliorations substantielles doivent être apportées au dispositif PACTe. Une prospection plus professionnelle auprès de mécènes potentiels devrait permettre d'augmenter les recettes mais ce mode de financement, tributaire de partenaires privés et donc aléatoire, ne saurait constituer qu'un complément aux financements des États parties ou autres ressources pérennes.

229. Le document sur les « options pour accorder des contributions volontaires additionnelles équitables au Fonds du patrimoine mondial » présenté à la 34^{ème} session,¹⁸⁰ explore trois voies qui montrent que, si les Etats parties ont la volonté de donner à la convention les moyens de répondre à ses objectifs, il est possible d'augmenter substantiellement les ressources du Fonds :

- doublement volontaire des contributions obligatoires (de 1 % à 2 % de la contribution au budget ordinaire de l'UNESCO). De fait, les contributions obligatoires sont souvent très faibles¹⁸¹. Elles ont baissé pour les autres États parties depuis que les États-Unis sont revenus à l'UNESCO. La plupart des pays en développement ont payé 32 dollars en 2009. En ajoutant les contributions volontaires, seuls six États parties paient plus de 100 000 \$¹⁸². Les sommes acquittées par les États parties sont le plus souvent très inférieures aux dépenses qu'ils engagent pour un seul dossier de demande d'inscription¹⁸³ ;
- augmentation des contributions en fonction du nombre de biens de l'État partie inscrits sur la liste¹⁸⁴ ;
- prélèvement de contribution par touriste international entrant dans le pays. Il serait, en effet, légitime (et vraisemblablement bien ressenti par les intéressés d'autant que la

¹⁷⁹ M^{me} Cameron avait rappelé que le président du Comité avait récemment demandé aux États parties s'ils étaient prêts à doubler à titre permanent leur contribution au Fonds du patrimoine mondial par un don volontaire annuel et que « la réponse collective a été un refus catégorique ». « Si nous acceptons le postulat selon lequel le système intergouvernemental officiel de transmission du patrimoine a atteint sa capacité maximum, alors il faut que la charge de la protection du patrimoine mondial soit transférée ailleurs. Le défi est de rallier des organisations de la société civile à la cause du patrimoine mondial, de concilier leurs priorités de dépenses et les besoins du patrimoine mondial ». Document *Patrimoine mondial 2002 Héritage partagé, responsabilité commune* ».

¹⁸⁰ WHC-10/34/16.ADD

¹⁸¹ Qui plus est, les états financiers présentés à la 34^{ème} session faisaient apparaître plus de 76 000 dollars d'arriérés de contributions au titre des exercices antérieurs.

¹⁸² Italie, Royaume-Uni, France, Allemagne, Japon et États-Unis.

¹⁸³ L'étude du Lake district « *World heritage status, is there opportunity for economic gain* » (2009) estime qu'au Royaume-Uni le coût moyen d'un dossier de proposition d'inscription est de 400 000 livres. Certains États parties dépensent des sommes beaucoup plus élevées.

¹⁸⁴ Cette option procurerait 1,3 M\$ dans l'hypothèse d'une augmentation de 2 % de la contribution actuelle par bien inscrit.

somme demandée serait symbolique¹⁸⁵) que les touristes participent au financement du suivi et de la préservation des biens.

230. Par ailleurs, les instances de la convention pourraient envisager de renouer avec les pratiques des campagnes internationales en faveur de la sauvegarde du patrimoine qui avaient été organisées par l'UNESCO et avaient permis de recueillir des fonds auprès du public. Cet appel aux dons permettrait d'associer le public à la convention du patrimoine mondial pour la génération actuelle et future. Il permettrait sans doute de collecter des sommes significatives à condition que les donateurs potentiels aient l'assurance que l'essentiel de leurs dons soit effectivement affecté à des actions sur le terrain.

231. Plusieurs des pays les plus représentés sur la liste (Italie, France, Espagne) figurent déjà parmi les principaux pourvoyeurs de financements extrabudgétaires. Mais ces financements sont pour l'essentiel fléchés, de même que les fonds en dépôt des autres contributeurs volontaires. Il pourrait être envisagé de prélever un pourcentage des fonds affectés qui pourrait être utilisé en fonction des priorités du programme de conservation à définir.

232. Le développement des jumelages (cf. concernant le patrimoine marin le jumelage entre Hawaï et Kiribati) est aussi à encourager. Le paragraphe 59 des Orientations invite, conformément à la résolution adoptée par la 12^{ème} Assemblée générale des États parties (1999), les États parties déjà bien représentés sur la liste à associer chacune de leurs propositions d'inscription à une proposition d'inscription présentée par un État partie dont le patrimoine est sous-représenté. Cette recommandation devrait être mise en œuvre et étendue au suivi et à la conservation des biens.

233. Les données sur les financements autres que sur le Fonds du patrimoine mondial de toutes origines (fonds en dépôt, conventions entre un État partie et l'UNESCO, financements accordés par des organisations régionales comme l'Union européenne, autres fonds des Nations unies comme la Fondation des Nations unies, Banque mondiale, Fonds pour l'environnement mondial, mécénat privé) devraient être consolidées et communiquées chaque année au Comité afin qu'il ait une vue d'ensemble et puisse définir en connaissance de cause l'affectation des Fonds du patrimoine mondial. Dans un premier temps, il conviendrait d'établir, dans l'esprit de la démarche « Unis pour l'action », un rapport annuel présentant de façon exhaustive les financements extrabudgétaires des institutions des Nations unies bénéficiant aux biens du patrimoine mondial.

234. Il conviendrait, en outre, d'examiner de façon approfondie si certains fonds extrabudgétaires qui semblent en première analyse sous-consommés, ne pourraient pas être mieux utilisés (cf. annexe 7), de même que ceux de l'initiative PACTe (cf. ci-après deuxième volet de l'évaluation).

235. Il conviendrait de mettre en place pour les biens culturels un fonds de « réactivité rapide » en s'inspirant de celui créé en octobre 2005 pour les biens naturels inscrits sur la liste du patrimoine mondial, financé en partenariat entre la Fondation des Nations unies pour l'environnement, l'UNESCO et l'organisation non gouvernementale Fauna and Flora International pour procurer une aide d'urgence en faveur des biens naturels du patrimoine mondial menacés. Ce dispositif qui accorde des concours de 30 000 dollars au plus pour répondre à des besoins urgents a été reconduit à l'issue de l'évaluation de la phase pilote¹⁸⁶, qui a constaté que des améliorations devaient être apportées concernant les frais de

¹⁸⁵ Selon les scénarii envisagés, la recette pourrait être de 8,48 M\$ dans l'hypothèse de 0,01 \$ par touriste international entrant dans le pays et pourrait atteindre jusqu'à 84,8 M\$ pour une contribution de 0,1 \$.

¹⁸⁶ Keith Lindsay, Stephen Cobb (The Environment and développement group), Final Report External evaluation of the Rapid Response Facility - Pilot phase, janvier 2008

structure¹⁸⁷ et la sélection des dossiers, mais que le fonds répondait à son objectif de réactivité, les décisions sur les demandes d'assistance intervenant comme prévu sous 8 jours¹⁸⁸.

236. Comme le note le document de 2007 « Patrimoine mondial, défis pour le millénaire », « seule une approche innovante du financement de la conservation permettra à la convention du patrimoine mondial de faire face aux enjeux futurs. Les innovations possibles sont de deux sortes : la mise en place dans différentes parties du monde d'organismes apparentés, capables de soutenir au niveau régional les politiques de la convention; l'intégration de la conservation des sites dans les initiatives de développement à l'échelle mondiale, en particulier les stratégies des banques de développement multilatérales et bilatérales. Jusqu'à présent, la convention n'a fait qu'explorer ces possibilités et n'a pas encore défini de politique à long terme ». Le projet d'initiative de partenariats du patrimoine mondial (IPPM)¹⁸⁹ étudié en 2002 avait une ambition beaucoup plus large que l'initiative PACTe finalement adoptée. Elle visait à créer un véritable « système de coopération et d'assistance internationales visant à seconder les États parties » comme le demande l'article 7 de la convention en développant aussi des partenariats avec des États, des ONG et les institutions internationales comme le Fonds pour l'environnement mondial, la Banque mondiale et d'autres grandes institutions financières internationales et régionales, banques et agences de coopération pour le développement, qui intervenaient d'ores et déjà dans ou aux abords de biens du patrimoine mondial mais, sauf exception, sans concertation avec l'UNESCO. Cette synergie avec les autres agences des Nations unies et les institutions financières fait encore très largement défaut mais des initiatives ont été récemment prises en ce sens (cf. point suivant). Le rapport d'audit externe sur le centre du patrimoine mondial présenté à la 34^{ème} session¹⁹⁰ avait constaté que celui-ci était amené à coopérer avec des institutions spécialisées des Nations unies (FAO, OMT), des programmes (PNUE, PNUD), ou encore avec des organismes divers du Système (MONUC, FNUPI, SIPC, CDB, UNITAR¹⁹¹) et qu'une collaboration d'ampleur limitée existait aussi avec la Banque mondiale. Mais « l'analyse de ces coopérations laissait toutefois une impression d'éparpillement et de réactions au coup par coup ». C'est pourquoi l'audit avait recommandé d'organiser dans un ensemble plus cohérent les coopérations existantes autour des principaux thèmes d'action définis par le Comité, en mettant sur pied une convention multipartite liant l'UNESCO, par l'intermédiaire du Centre, et les institutions et organes des Nations unies qui portent ces différentes thématiques.

¹⁸⁷ Ces frais sont élevés du fait de l'importance des frais fixes au regard du petit nombre de dossiers financés. Si les ressources du fonds augmentaient, le nombre de dossiers aidés par an, actuellement très faible, pourrait être accru et le ratio de frais de structure (qui atteint jusqu'à 46% pour trois dossiers par an) baisserait.

¹⁸⁸ Selon les données arrêtées au 31 août 2010, le fonds avait accordé depuis sa mise en place 21 aides dont 19 aides d'urgence et deux aides transitoires concernant 10 biens situés dans des pays en développement ou en transition pour un montant total de 584 310 dollars. Ces aides ont été versées selon le cas à des agences gouvernementales ou à des organisations non gouvernementales afin de les aider à lutter contre des atteintes illégales aux biens ou à sensibiliser les décideurs et mobiliser l'opinion publique contre des projets d'infrastructures mettant en danger la valeur universelle exceptionnelle du bien. Elles ont bénéficié, en particulier, à la sauvegarde de quatre sites iconiques inscrits sur la Liste du patrimoine mondial en péril. Dans deux cas, le fonds a été utilisé au profit de biens qui n'étaient pas encore sur la Liste du patrimoine mondial mais étaient sur une liste indicative : Parc de la Sierra del Lacadon National (Guatemala), Parc national de Phong Nha Ke Bang (Vietnam) inscrit depuis lors.

¹⁸⁹ WHC-02/CONF.202/13C

¹⁹⁰ WHC-10/34.COM/5G

¹⁹¹ Mission des Nations unies en République démocratique du Congo, Fonds des Nations unies pour les partenariats internationaux, Stratégie internationale pour la prévention des catastrophes, Convention sur la diversité biologique, Institut des Nations unies pour la formation et la recherche.

Recommandation n°21 : étudier la mise en place d'un fonds de « réactivité rapide » pour les biens culturels menacés.

Recommandation n°22 :

- affecter une part accrue des financements à la conservation ;
- chiffrer les besoins de financement 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 l'assistance de la communauté internationale, financé par des ressources pérennes et non affectées, en mettant en œuvre des 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 internationales auprès du public.

Recommandation n°23 : dans l'esprit de la démarche « Unis pour l'action », établir un rapport annuel présentant de façon exhaustive les financements extrabudgétaires des institutions des Nations unies bénéficiant aux biens du patrimoine mondial, engager la constitution d'une base de données sur les financements de toute nature (publics ou privés) bénéficiant aux biens du patrimoine mondial.

Recommandation n°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.

4) Favoriser l'adhésion des communautés locales à la conservation du bien

237. L'adhésion des populations locales est le meilleur garant de la préservation d'un bien. L'exemple des rizières en terrasses des cordillères des Philippines inscrites en 1995 et qui ont été placées sur la liste du patrimoine mondial en péril en 2001 montre tout particulièrement que l'implication des communautés est indispensable à la conservation des paysages culturels qui dépend de la transmission des valeurs et des modes de vie traditionnels.

238. Or, un rapport de l'ICOMOS de 2008 observe qu'« il existe souvent un manque de compréhension et de collaboration entre les différentes parties prenantes ou parties prenantes potentielles qui devraient veiller à l'entretien du site. Hormis quelques exceptions positives, on peut aussi observer un manque de communication entre les autorités responsables de la proposition d'inscription de bien pour la liste et la population vivant dans les zones concernées. Les gestionnaires de sites eux-mêmes ne comprennent pas toujours pour quelle raison une inscription a été faite sur la liste et ce qui a été exactement inscrit sur celle-ci ».

239. La décision 31.COM/13B a introduit un cinquième C dans les objectifs stratégiques « valoriser le rôle des communautés dans la mise en œuvre de la convention du patrimoine ». Mais cette disposition est restée bien souvent une déclaration de principe.

L'expérience des réserves de biosphère du programme « L'Homme et la biosphère », celle des géoparcs qui mènent des actions au bénéfice des communautés locales, et en particulier des femmes, sont à cet égard des exemples dont le dispositif de la convention pourrait s'inspirer, de même que des concepts d'usage raisonné et de services écologiques de la convention de RAMSAR¹⁹². Il importe d'accompagner les communautés locales dès l'inscription du bien, afin d'éviter ou de limiter autant que possible les impacts négatifs potentiels sur les communautés¹⁹³.

240. Outre les actions d'éducation et d'information, il conviendrait de nouer des synergies entre le dispositif de la convention du patrimoine mondial et les programmes de l'ONU en faveur du développement durable comme le Comité l'a décidé dans sa décision 33.COM/5C ainsi qu'avec les autres conventions de l'UNESCO dans le domaine de la culture (cf. décision 34.COM/5E du Comité). La réunion d'experts de Paraty (mars 2010) et le projet de plan d'action pour 2012 constituent un premier pas. Le projet pilote dit « Unis dans l'action » (« One UN »), auquel participent huit pays depuis 2006, consiste à améliorer la coordination entre les actions des différentes agences des Nations unies en définissant des stratégies intersectorielles. L'écosystème et le paysage culturel de la Lopé-Okanda¹⁹⁴ au Gabon est un site pilote du processus. L'UNESCO y travaille en partenariat avec la FAO et l'UNDAF¹⁹⁵ dans le cadre du plan cadre des Nations unies pour l'aide au développement. Mais les besoins des populations locales sont très importants et l'action urgente. C'est ainsi, par exemple, que l'une des causes de la déforestation dans le parc du Virunga (République démocratique du Congo) est l'exploitation du charbon de bois pour alimenter notamment les 700 000 habitants de la ville de Goma. La perte de leur habitat et la lutte pour la production de charbon de bois a entraîné une forte baisse de la population de gorilles du parc¹⁹⁶.

Recommandation n° 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.

5) Les objectifs plus larges de préservation du patrimoine fixés par la convention sont insuffisamment pris en compte

241. Comme l'ont à maintes reprises rappelé les organisations consultatives¹⁹⁷, l'objet de la convention de 1972 dépasse les biens inscrits sur la liste du patrimoine mondial. Aux termes des articles 4 à 6 de la convention, les États parties ont l'obligation d'établir des inventaires de leur patrimoine, de prendre des mesures de protection et d'« adopter une politique générale qui vise à donner au patrimoine naturel et culturel une fonction dans la vie de la communauté ». Une recommandation concernant la protection sur le plan national du patrimoine naturel et culturel de la conférence générale de l'UNESCO, intervenue la même année que la convention, souligne que la préservation du patrimoine au sens large doit constituer un aspect essentiel des plans de développement au plan national comme régional ou local.

¹⁹² Ramsar culture working group World Heritage Convention : challenges and perspectives 2009

¹⁹³ Tels que la perte des valeurs traditionnelles due à l'afflux massif de touristes, la déscolarisation des enfants, voire la prostitution.

¹⁹⁴ Ce site est le premier bien mixte inscrit pour la sous-région d'Afrique centrale.

¹⁹⁵ United Nations Development Assistance Framework - Plan cadre des Nations-Unies pour l'aide au développement.

¹⁹⁶ Mark Jenkins, National Geographic, juillet 2008

¹⁹⁷ Dont tout dernièrement dans un courrier conjoint adressé en février 2011 à la directrice générale de l'UNESCO.

242. Comme le soulignait l'ICOMOS en octobre 2008, « la liste du patrimoine mondial et ses processus associés de suivi voulaient être des outils de conservation et de coopération globales plutôt qu'une fin en soi. Il est d'une extrême importance que les outils de mise en œuvre de la convention reflètent cet objectif plus large. »¹⁹⁸ Déjà le rapport général sur l'évaluation de la mise en œuvre de la convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel et les orientations stratégiques approuvé à la 16^{ème} session en 1992 (Santa Fe) demandait aux parties « non seulement d'avoir une politique générale de sauvegarde du patrimoine mais surtout d'intégrer la sauvegarde dans les plans nationaux de planification générale, en renforçant plus particulièrement l'action régionale et locale¹⁹⁹ ».

243. Nombre de biens exceptionnels ne seront sans doute jamais inscrits²⁰⁰ sur la liste. Celle-ci n'a au demeurant pas vocation à être exhaustive. L'article 12 de la convention reconnaît que le fait qu'un bien n'ait pas été inscrit sur la liste ne saurait en aucune manière signifier qu'il n'a pas une valeur universelle exceptionnelle à des fins autres que celles résultant de l'inscription sur les listes du patrimoine mondial et du patrimoine mondial en péril²⁰¹. En effet, comme le soulignait lors du 30^{ème} anniversaire de la convention, un ancien président du Comité du patrimoine mondial²⁰², la condition de l'accord de l'État pour inscrire un bien sur la liste du patrimoine limite la portée de la convention. Il ajoutait que le droit international évolue sans cesse sous l'effet de l'évolution des conceptions et des préoccupations de la communauté internationale et que les principes d'action préventive et de précaution commençaient à être reconnus dans certains secteurs du droit international.

244. La Stratégie globale, jointe à la réorganisation de l'UNESCO, a conduit à focaliser le dispositif de la convention sur la seule liste du patrimoine mondial²⁰³. De ce fait, on observe une triple dérive :

- les États parties souhaitent inscrire sur la liste des biens qui ne justifient pas l'implication de la communauté internationale tout entière pour leur protection ;
- ils n'allouent pas pour autant au dispositif de la convention les moyens nécessaires pour garantir le suivi et la sauvegarde des biens inscrits sur la liste ;
- les dispositions plus larges sur la protection de leur patrimoine par les États parties sont perdues de vue faute de politique du patrimoine ou de moyens (dans certains pays d'Afrique ou d'Amérique latine, les faibles moyens financiers disponibles sont consacrés par les États parties aux seuls biens inscrits sur la liste).

245. Une véritable Stratégie globale supposerait de mettre les biens de la liste du patrimoine mondial au service de la sensibilisation et de la coopération (renforcement des capacités, coopération technique) pour une préservation plus large du patrimoine, faute de quoi les biens du patrimoine mondial risquent de devenir des éléments- relictuels dans un monde dévasté.

Recommandation n°26 : faire des biens du patrimoine mondial des exemples de bonnes pratiques au service de la protection du patrimoine ; mettre au point de

¹⁹⁸ ICOMOS Atelier de réflexion sur les futures orientations de la Convention du patrimoine mondial, octobre 2010.

¹⁹⁹ WHC-92/CONF.002/4

²⁰⁰ Pour des raisons politiques, ethniques, religieuses, économiques ou autres.

²⁰¹ En 1962, déjà une recommandation de la conférence générale de l'UNESCO concernait la sauvegarde de la beauté et du caractère des paysages et des sites.

²⁰² Pr Francioni, « *Patrimoine mondial 2002, héritage partagé, responsabilité commune* ».

²⁰³ L'UNESCO n'est pas intervenue au sujet de la destruction de Zeugma, dont l'enneigement était pourtant prévu de longue date, estimant que ce dossier relevait de la compétence des organisations régionales (Conseil de l'Europe) ; en revanche, le comité du patrimoine mondial a adopté plusieurs délibérations concernant le patrimoine de la Palestine.

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.

2. Conclusion

245. Dans la lignée des Chartes d'Athènes²⁰⁴, de Venise²⁰⁵, de la conférence de Stockholm sur l'environnement (1972) et des grandes campagnes internationales lancées par l'UNESCO pour la sauvegarde de monuments emblématiques²⁰⁶, la convention de 1972 concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, adoptée le 16 novembre 1972 par la Conférence générale de l'UNESCO (17^{ème} session), est un instrument juridique novateur qui vise à protéger les biens culturels comme naturels « qui présentent un intérêt exceptionnel qui nécessite leur préservation en tant qu'élément du patrimoine mondial de l'humanité toute entière ». « Devant l'ampleur et la gravité des dangers nouveaux qui les menacent », la convention affirme qu'« il incombe à la collectivité internationale toute entière de participer à la protection du patrimoine culturel et naturel de valeur universelle exceptionnelle » et entend mettre en place un système efficace de protection collective, organisé selon des méthodes scientifiques et modernes pour compléter l'action des États.

246. Sur la base des constats établis pour le 20^{ème} anniversaire de la convention, la Stratégie globale de la liste du patrimoine mondial adoptée en 1994 fixe pour objectif une représentation plus équilibrée et diversifiée du patrimoine mondial.

247. La Stratégie globale a contribué à augmenter la notoriété de la convention de 1972. Les résultats obtenus en termes d'augmentation du nombre d'États parties à la convention et d'États ayant des biens inscrits sur la liste sont à cet égard un succès.

248. Cette stratégie a conduit à inscrire sur la liste des catégories de biens de plus en plus diverses, en particulier dans le champ culturel, dans le souci de couvrir le plus vaste échantillon possible des facettes du patrimoine, et non plus seulement la quintessence de l'excellence²⁰⁷. Par ailleurs, le prestige de la liste du patrimoine mondial et les intérêts qui lui sont corrélés sont désormais tels que l'inscription sur la liste tend à devenir un enjeu politique et économique, qui peut conduire des États parties à réclamer l'inscription de biens qui paraissent relever plus d'une protection nationale ou régionale qu'internationale.

249. Cette évolution conduit potentiellement à un allongement illimité de la liste. Pour autant, les États parties ont, sauf exceptions, refusé jusqu'ici d'accroître leurs contributions au financement du Fonds du patrimoine mondial. Alors que le seuil de 900 biens a été dépassé en 2010 à la 34^{ème} session, il est indispensable de réfléchir à l'avenir de la convention.

250. Il apparaît, en effet, que la Stratégie globale de la liste a conduit de facto, en l'absence de définition concomitante d'une stratégie de la conservation, à donner la priorité à la quête d'une meilleure représentativité de la liste par rapport au suivi et à l'assistance à la préservation des biens, s'écartant ainsi de l'esprit comme de la lettre de la convention dont la clé de voûte est la conservation du patrimoine au bénéfice de l'humanité toute entière et des générations futures. Et ce, alors même que l'ampleur et la gravité des dangers qui menacent le patrimoine mondial sont plus marqués encore qu'en 1972 du fait de la croissance des

²⁰⁴ Charte d'Athènes pour la restauration des monuments historiques (1931).

²⁰⁵ Charte internationale pour la restauration et la conservation des monuments et des sites (1964).

²⁰⁶ Notamment pour la sauvegarde des monuments de Nubie en 1959.

²⁰⁷ Comme l'indiquait M^{me} Cameron en 2002, on est passé du « meilleur du meilleur » à la sélection des meilleurs représentants de chaque catégorie (cf. « *Patrimoine mondiale 2002, héritage partagé, responsabilité commune* »).

pressions anthropiques, des changements de mode de vie et des changements climatiques. Force est de constater que nombre de biens inscrits sur la liste se dégradent et que les financements manquent pour des actions concrètes de conservation ou de restauration.

251. À l'approche du 40^{ème} anniversaire de la convention, il paraît nécessaire que les États parties s'interrogent sur la viabilité de la poursuite de la Stratégie globale de la liste et sur la compatibilité des évolutions en cours avec les objectifs mêmes de la convention.

Annexe 1 : Statistiques sur l'élaboration des listes indicatives et les inscriptions sur la Liste du patrimoine mondial

1. Seuls sept des 193 Etats membres de l'UNESCO²⁰⁸ n'ont pas signé la convention du patrimoine mondial : Bahamas, membre de l'UNESCO depuis 1981; Brunei-Darussalam (2005), Nauru (1996), Singapour (2007), Somalie²⁰⁹ (1960), Timor-Leste (2003), Tuvalu (1991).
2. L'analyse par zone s'est heurtée aux difficultés de répartition géographique des États en raison de la coexistence de trois listes à l'UNESCO : la liste du patrimoine en cinq zones géographiques, la liste des six groupes régionaux pour les élections au Conseil exécutif et la liste des six groupes pour les activités régionales. À titre d'exemple, neuf pays (Algérie, Egypte, Lybie, Djibouti, Maroc, Mauritanie, Somalie, Soudan, Tunisie) sont à la fois dans la zone Afrique (pour l'organisation des activités à caractère régional) et dans celle des États arabes (au titre du patrimoine mondial²¹⁰). Malte est à la fois dans la zone des États arabes (au titre des activités régionales) et en Europe (au titre du patrimoine mondial et pour les élections). Plusieurs États (Turquie, Russie, Kazakhstan, Tadjikistan) sont à la fois en Europe (activités de caractère régional) et en Asie (Liste du patrimoine mondial). L'analyse ci-après se réfère aux zones utilisées pour la Convention du patrimoine mondial. La zone Europe et Amérique du Nord comprend 52 pays dont 51 sont membres de l'UNESCO²¹¹. Elle englobe Israël.

année	1994	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre d'États parties	139	160	167	167	176	178	180	182	183	185	186
Nombre de listes indicatives validées	33	112	118	122	132	134	145	151	157	162	166
Proportion d'États parties ayant établi une liste indicative validée	23,70%	70%	70,65%	73,05%	75%	75,20%	80,50%	82,96%	85,79%	87,56%	89,24%

Source : Commissaire aux comptes d'après les données du Centre du patrimoine mondial

Evolution par grande zone du dispositif de la convention du patrimoine mondial du nombre d'Etats ayant au moins un bien inscrit depuis 1994

²⁰⁸ L'UNESCO compte un membre de plus que les Nations unies. L'article 32 de la convention du patrimoine mondial prévoit, en effet, que « la présente convention est ouverte à l'adhésion de tout État non membre de l'Organisation des Nations unies pour l'Éducation, la Science et la Culture invité à y adhérer par la Conférence générale de l'organisation. L'adhésion se fera par le dépôt d'un instrument d'adhésion auprès du directeur général de l'UNESCO ». Le Vatican n'est pas membre de l'UNESCO mais est un État partie de la Convention du patrimoine mondial. Les États-Unis, le Royaume-Uni et Singapour sont sortis de l'UNESCO pendant plusieurs années mais sont restés membres de la Convention du patrimoine mondial.

²⁰⁹ La Somalie est un pays en guerre.

²¹⁰ La zone Patrimoine mondial diffère de celle de la Ligue arabe qui comprend 22 pays (soit quatre en plus : les Comores, Djibouti, la Somalie et la Palestine).

²¹¹ Le Lichtenstein est entré à l'ONU en 1990 mais n'a pas adhéré à l'UNESCO et n'a pas signé la Convention du Patrimoine mondial.

	1994	2000	2004	2010	Augmentation 2010/1994
Afrique	19	22	25	30	+57%
États arabes	12	12	13	15	+25%
Asie-Pacifique	16	21	25	31	+93%
Europe et Amérique du Nord	37	44	47	50	+35%
Amérique latine et Caraïbes	17	24	25	25	+47%
TOTAL	101	123	135	151	+50%
Nb de pays membres de la convention	139	161	178	187	+34%
% de pays membres disposant d'un bien inscrit	72%	76%	76%	80%	+11%

Source : Commissaire aux comptes d'après les données communiquées par le centre du patrimoine mondial

Évolution du nombre de biens inscrits depuis 1994 par grande zone du dispositif de la convention du patrimoine mondial sur la liste

	1994	% 1994	2000	% 2000	2004	% 2004	2010	2010%
Afrique	42	10%	53	8%	63	8%	78	8%
États arabes	46	10%	53	8%	59	7%	66	7%
Asie-Pacifique	88	20%	135	20%	159	20%	198	22%
Europe et Amérique du Nord	206	47%	351	51%	398	51%	445	49%
Amérique latine et Caraïbes	57	13%	98	14%	109	14%	124	14%
TOTAL	439	100%	690	100%	788	100%	911	100%

Source : Commissaire aux comptes d'après les données communiquées par le centre du patrimoine mondial

Suivi de la liste du patrimoine mondial

	1994	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Biens sur la Liste	439	690	721	730	754	788	812	830	851	878	890	911
Rapports sur l'état de conservation des biens présentés à la session du Comité	36	93	101	94	143	165	137	133	161	158	177	147
% par rapport au nombre de biens	9	15	15	13	20	22	17	16	19	19	20	17
Nombre de biens sur la liste en péril	14	23	20	21	33	35	35	34	31	30	30	31
Nombre de biens en suivi renforcé	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7 dont 7 en péril	13 dont 8 en péril	9 dont 8 en péril

Source : Commissariat aux comptes d'après les données du centre du patrimoine mondial

Annexe 2 : Répartition par types de biens et données sur les biens naturels

Évolution du nombre de biens par catégorie depuis 1994

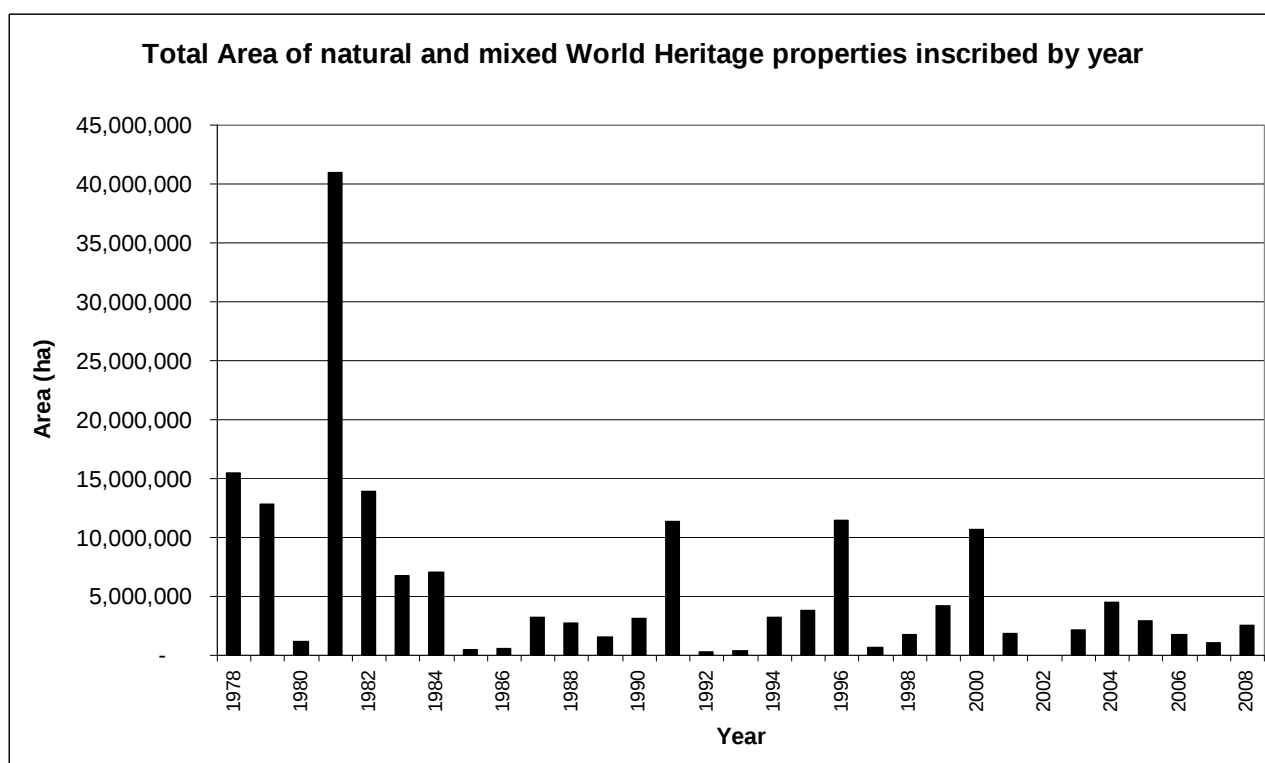
	1994	% 1994	2000	% 2000	2004	% 2004	2010	% 2010
Culturel	327	74%	530	77%	610	77%	704	77%
Naturel	93	21%	135	20%	152	19%	180	20%
Biens mixtes	19	5%	25	3%	25	4%	27	3%
TOTAL	439	100%	690	100%	788	100%	911	100%

Source : Commissaire aux comptes d'après centre du patrimoine mondial

Évolution du nombre de biens par région et type de biens

Régions géographiques	Biens culturels				Biens naturels				Biens mixtes			
	1994		2010		1994		2010		1994		2010	
Afrique	14	3,41 %	42	4,61 %	18	4,39 %	32	3,51 %	1	0,24 %	4	0,44 %
États arabes	42	10,24 %	61	6,70 %	2	0,48 %	4	0,44 %	1	0,24 %	1	0,10 %
Asie et Pacifique	49	11,95 %	138	15,15 %	24	5,85 %	51	5,60 %	7	1,70 %	9	0,99 %
Europe et Amérique du Nord	160	39,02 %	377	41,38 %	31	7,56 %	58	6,36 %	5	1,21 %	10	1,10 %
Amérique latine et Caraïbes	40	9,75 %	86	9,44 %	13	3,17 %	35	3,84 %	3	0,73 %	3	0,33 %
Total	305	74,40 %	704	77,28 %	88	21,45 %	180	19,76 %	17	4,15 %	27	2,96 %

Source : Commissaire aux comptes d'après le centre du patrimoine mondial



source: UICN

Nombre de biens naturels et mixtes sur la liste par critère naturel

	2007	2010
Nombre de biens naturels et mixtes inscrits	193	207
(vii) Représenter des phénomènes naturels remarquables ou des aires d'une beauté naturelle et d'une importance esthétique exceptionnelle.	120	128
(viii) Etre des exemples éminemment représentatifs des grands stades de l'histoire de la terre, y compris le témoignage de la vie, de processus géologiques en cours dans le développement des formes terrestres ou d'éléments géomorphiques ou physiographiques ayant une grande signification.	72	80
(ix) Etre des exemples éminemment représentatifs de processus écologique et biologiques en cours dans l'évolution et le développement des écosystèmes et communautés de plantes et d'animaux terrestres, aquatiques, côtiers et marins.	100	107
(x) contenir les habitats naturels les plus représentatifs et les plus importants pour la conservation in situ de la diversité biologique, y compris ceux où survivent des espèces menacées ayant une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de la science ou de la conservation.	120	127

source : Commissaire aux comptes d'après les données du centre du patrimoine mondial

Critère (ix): Être des exemples éminemment représentatifs de processus écologiques et biologiques en cours dans l'évolution et le développement des écosystèmes et communautés de plantes et d'animaux terrestres, aquatiques, côtiers et marins.

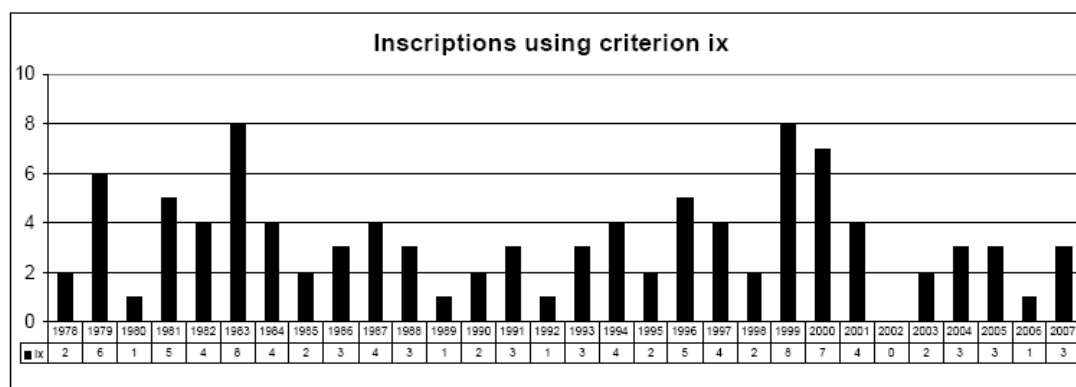


Figure 11 : Tendances de l'utilisation du critère (ix) pour les inscriptions du patrimoine mondial au fil du temps

Critère (x): Contenir les habitats naturels les plus représentatifs et les plus importants pour la conservation *in situ* de la diversité biologique, y compris ceux où survivent des espèces menacées ayant une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de la science ou de la conservation.

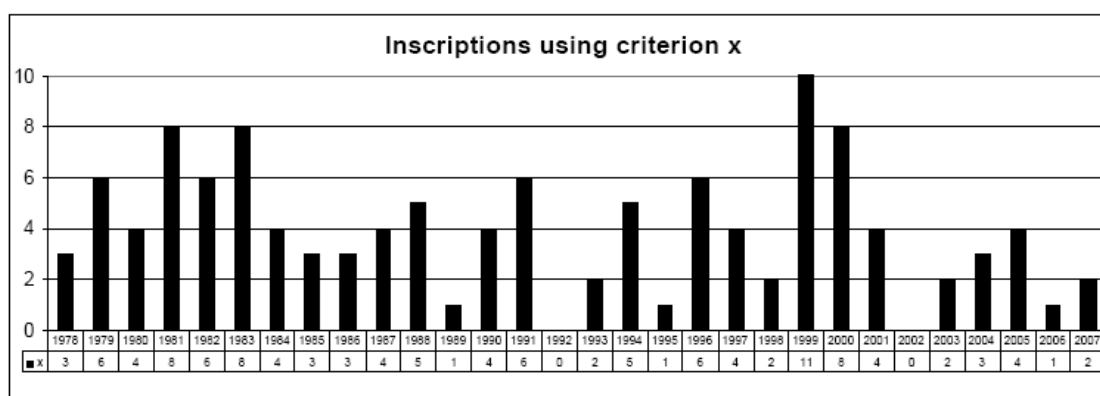


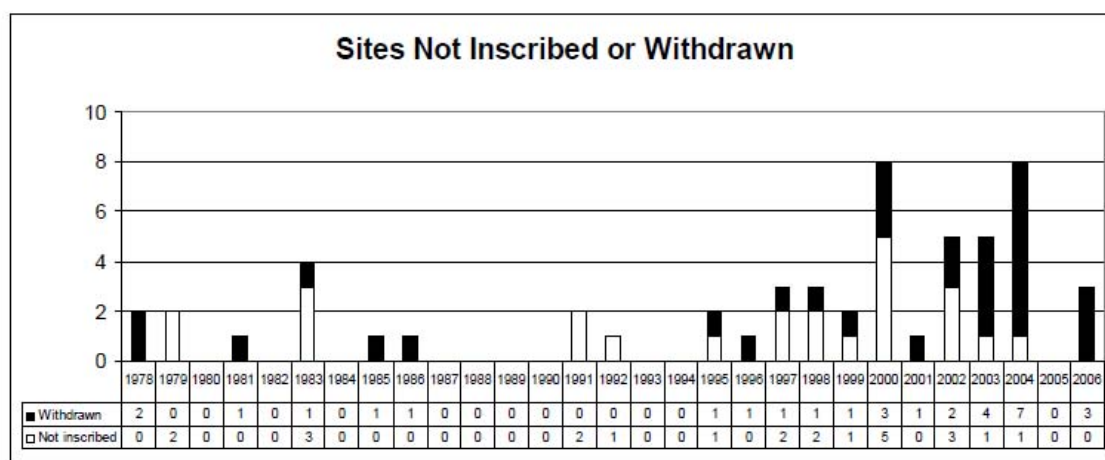
Figure 12 : Tendances de l'utilisation du critère (x) pour les inscriptions au patrimoine mondial au fil du temps

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
No. de propositions d'inscription	6	17	11	15	11	13	13	8	8	17	11	6	9	12	14
No. de biens Inscrits	4	11	5	11	7	10	7	5	6	9	8	3	5	6	4

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
No. de propositions d'inscription	14	13	9	16	15	8	22	23	20	5	15	17	16	11	13
No. de biens Inscrits	4	8	6	7	8	3	13	11	6	1	5	5	8	3	7

Tableau 1 : Convention du patrimoine mondial : Nombre de propositions d'inscription et d'inscriptions de biens naturels et mixtes.

Nombre de propositions de biens naturels retirées par l'Etat partie ou n'ayant pas abouti à une inscription



*Figure 13 : Tendances des décisions de ne pas inscrire de biens naturels et des retraits de biens lors du processus d'inscription. Nota : les dates affichées correspondent à la date de **soumission** des dossiers de proposition d'inscription et non à la date du Comité du patrimoine mondial.*

source: UICN

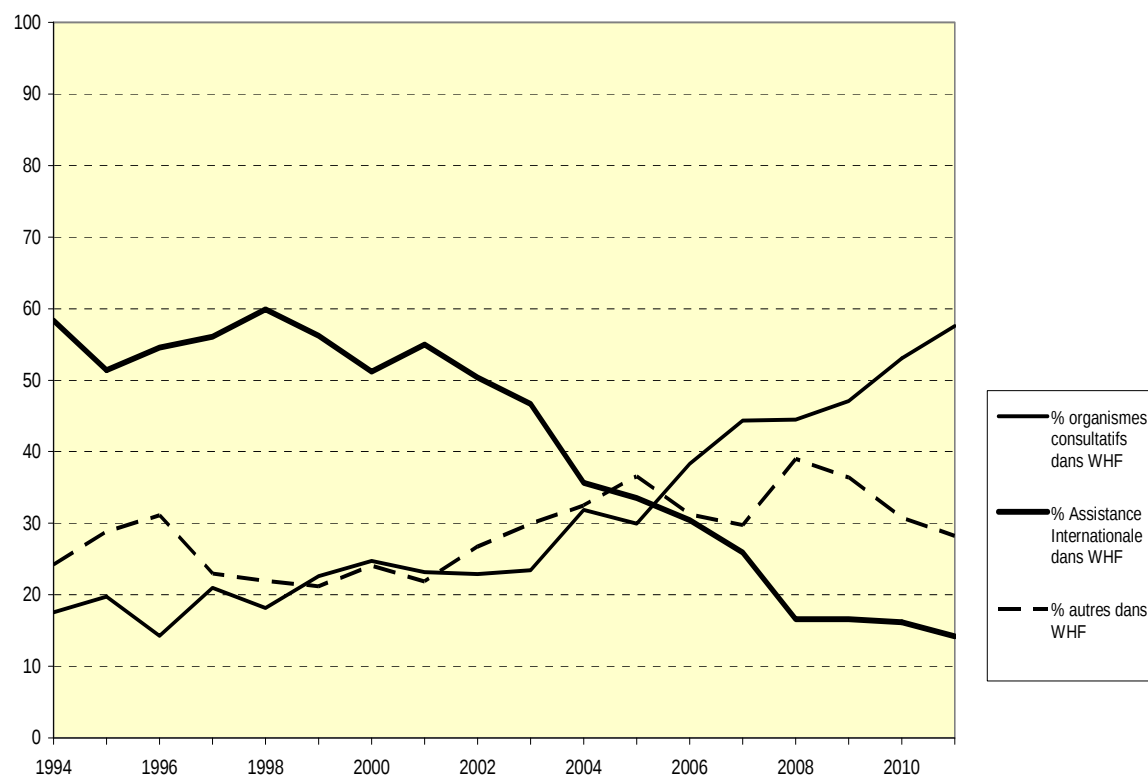
Annexe 3 : L'assistance internationale

Nombre de demandes approuvées et montant par type d'assistance et par année

Années	Nombre de demandes approuvées	Montant approuvé (en USD)	Préparatoire (en USD)	Conservation (en USD)	Urgence (en USD)
1994	64	1 384 837	131 900 (12)	776 527 (40)	476 410 (12)
1995	40	1 061 816	135 579 (8)	747 172 (24)	179 065 (8)
1996	88	1 935 686	205 592 (19)	1 575 094 (65)	155 000 (4)
1997	60	1 353 077	138 880 (15)	1 017 197 (41)	197 000 (4)
1998	149	3 121 567	338 098 (23)	2 037 019 (109)	746 450 (17)
1999	141 ou 142	3 303 971	300 000 (22)	2 309 442 (107)	694 529 (13)
2000	119	2 926 855	315 495 (15)	2 107 578 (92)	503 782 (12)
2001	124 ou 125	2 656 368	359 505 (20)	1 811 848 (97)	485 015 (8)
2002	111	2 837 028	358 654 (21)	1 689 108 (75)	789 266 (15)
2003	107	2 357 440	428 691 (24)	1 372 525 (74)	556 224 (9)
2004	64	1 308 447	361 688 (21)	764 279 (38)	182 480 (5)
2005	41	945 304	304 705 (14)	573 999 (26)	66 600 (1)
2006	20	619 894	265 268 (9)	242 065 (9)	112 561 (2)
2007	40	1 121 543	475 915 (17)	583 628 (22)	62 000 (1)
2008	15	442 654	138 712 (6)	148 942 (6)	155 000 (3)
2009	21	673 189	80 200 (3)	363 071 (14)	229 918 (4)
2010	25	730 487	100 842 (5)	348 315 (16)	281 330 (4)
2011	1	65 000	0 (0)	65 000 (1)	0 (0)
Total	1230	28 845 163	4 439 724 (254)	18 532 809 (856)	5 872 630 (122)
%			15,40 (21)	64,25 (69)	20,35 (10)

Source: Commissaire aux comptes d'après les données du centre du patrimoine mondial

Part de l'assistance internationale dans le fonds du Patrimoine Mondial (1994- 2010)



source : centre du patrimoine mondial

Evolution des budgets d'assistance par exercice biennal (en USD)

	Biennium 1994-1995	Biennium 1996- 1997	Biennium 1998- 1999	Biennium 2000- 2001	Biennium 2002- 2003	Biennium 2004- 2005	Biennium 2006- 2007	Biennium 2008- 2009
Budget total (1)	5 845 000	6 500 000	8 811 750	9 348 000	8 418 445	6 382 470	6 588 526	7 249 041
• Assistance préparatoire (AP)	300 000	475 000	600 000	675 000	770 000	670 000	741 816	867 180* (AP+Conservation gestion*)
• Coopération Technique	1 540 000	1 560 000	2 252 500	2 100 000	1 088 595	645 000	374 878	
• Formation	666 000	1 118 000	1 645 100	1 451 365	1 323 500	535 000	425 914	
• Assistance promotionnelle	0	0	225 000	160 000	140 000	110 000	25 000	
Fonds «assistance d'urgence» (3)	1 581 000	1 000 000	923 156	1 200 000	1 489 300	395 000	400 000	400 000
Total Fonds du patrimoine mondial (1) + (3)= (4)	7 426 000	7 500 000	9 734 906	10 548 000	9 907 745	6 777 470	6 988 526	7 649 041
Total Assistance internationale (AI) (5)	4 087 000	4 153 000	5 645 756	5 586 365	4 811 395	2 355 000	1 967 608	1 800 000
Organismes consultatifs(6)	1 379 000	1 339 000	1 991 150	2 531 635	2 293 350	2 104 150	2 889 602	3 499 930
Autres (7)	1 960 000	2 008 000	2 098 000	2 430 000	2 803 000	2 318 320	2 131 316	2 349 111
% (5)/ (4)	55	55	58	53	49	35	28	17
% (6)/ (4)	19	18	20	24	23	31	41	46
% (7)/ (4)	26	27	22	23	28	34	30	38
% de AP/ total AI	7	11	11	12	16	28	38	-
% de AU/ total AI	39	24	16	21	31	17	20	32

Source : commissariat aux comptes d'après les données du centre du patrimoine mondial

Annexe 4 : Évaluation de l'incidence des décisions de Cairns-Suzhou et de Christchurch

Rate of examination of new nominations

- 1978: 2 per State Party
- 1988-1990s: « SPs to consider whether their cultural heritage is already well represented on the List and if so to slow down voluntarily”
- 1997: 58 nominations
- 1999: 70 nominations
- 2000: 80 nominations

Implementation TF (2000)	Cairns (2000)	Suzhou (2004)	Christchurch (2007)
40 new nominations	30 new nominations 1 per SP	45 new nominations 2 per SP (1 natural)	45 new nominations 2 per SP (without restriction)
	Plus referrals and deferrals	Includes referrals and deferrals	Includes referrals and deferrals

Source : Mme Cameron, présidente des 14^e et 32^e sessions du Comité du patrimoine mondial, titulaire de la chaire d'enseignement sur le patrimoine bâti de l'Université de Montréal ; Evolution des procédures de la convention du patrimoine mondial, réunion d'experts de Bahreïn décembre 2010

Nombre de demandes d'inscription reçues pour examen dans les délais	Biens naturels		Biens culturels		Biens mixtes		Non déterminé		total
		%		%		%		%	
2003									
total	14	19,7	46	64,8	6	8,5	5	7	71
transmises aux organisations consultatives	10	18,9	37	69,8	6	11,3	0	0	53 (74,6%)
2004									
total	12	19,7	36	59	10	16,4	3	49,2	61
transmises aux organisations consultatives	10	20,8	32	66,7	6	12,5	0	0	48 (78,7%)
2005									
total	12	23,5	34	66,7	4	7,8	1	2	51
transmises aux organisations consultatives	09	26,4	23	67,6	2	5,9	0	0	34 (66,7%)
2006									
total	19	29,2	43	66,2	3	4,6	0	0	65
transmises aux organisations consultatives	11	25	32	72,7	1	2,3	0	0	44 (67,7%)
2007									
total	17	31,5	36	66,7	1	1,9	0	0	54
transmises aux organisations consultatives	13	31,7	18	43,9	0	0	0	0	41 (75,9%)
2008									
total	9	20,45	31	70,5	4	9	0	0	44
transmises aux organisations consultatives	6	17,6	25	73,5	3	8,8	0	0	34 (77,3%)
2009									
total	13	25	35	67,3	4	7,7	0	0	52
transmises aux organisations consultatives	8	22,2	26	72,2	2	5,6	0	0	36 (69,2%)
2010									
total	12	23,1	35	67,3	5	9,6	0	0	52
transmises aux organisations consultatives	10	25,6	26	66,7	3	7,7	0	0	39 (75%)
2011									
total	6	12,5	36	75	6	12,5	0	0	48
transmises aux organisations consultatives	4	12,1	25	75,8	4	12,12	0	0	33 (68,8%)

Source : commissaire aux comptes d'après les données communiquées par le centre du patrimoine mondial

Annexe 5 : Avis des organisations consultatives et décisions du Comité

Evolution des écarts entre les décisions du Comité et les avis de l'UICN et de l'ICOMOS

Année	Nombre de dossiers présentés au Comité	Nombre de dossiers effectivement analysés*	Divergence entre les recommandations et la décision du Comité*	Pourcentage
2001	45	45	2	4%
2002	15	15	2	13%
2003	45	40	5	12%
2004	53	48	11	23%
2005	56	45	7	15%
2006	39	32	12	37%
2007	45	36	13	36%
2008	47	43	11	25%
2009	40	29	9	31%
2010	42	38	17	44%
TOTAL	427	371	89	24%

*hors dossiers retirés par les Etats (56 dossiers sur la période)

Source : Commissaire aux comptes d'après le bilan des recommandations et des décisions communiqué par le centre du Patrimoine mondial

Analyse des écarts entre les avis des organisations consultatives et les décisions du Comité en 2010

Motifs	Avis de l'organisation consultative	Décision du Comité	Ecart
Inscription et approbation d'extension	15	29	+14
Renvoi de l'examen	7	2	-5
Examen différé	14	6	-8
Non inscription ou non approbation d'une extension	6	0	-6
Retrait	-	4	+4
Report	0	1	+1
TOTAL	42	42	

Source : Commissaire aux comptes d'après Centre du Patrimoine mondial

Annexe 6 : Participation au Comité et inscription des biens

Nombre de mandats au Comité du Patrimoine mondial*	Nombre d'Etats parties	% d'Etats parties / total
Cinq mandats	1	0,5%
Quatre mandats	7	3,7%
Trois mandats	8	4,3%
Deux mandats	22	11,8%
Un mandat	43	23%
Aucun mandat	106	56,7%
TOTAL	187	100%

* Le mandat 2009-2013 est compris dans la liste

Source : Commissaire aux comptes d'après les données du centre du patrimoine mondial

États parties ayant exercé plus de trois mandats

Etat partie	Accession à la Convention	Nombre de mandats	Nombre d'années de présence totale	Nombre total de biens inscrits
France	27 juin 1975	5	25	33
États-Unis	7 décembre 1973	4	23	20
Egypte	7 février 1974	4	23	7
Australie	22 août 1974	4	23	17
Brésil	1 ^{er} septembre 1977	4	23	17
Mexique	23 février 1984	4	22	29
Italie	23 juin 1978	4	21	43
Canada	23 juillet 1976	4	18	15
Tunisie	10 mars 1975	3	17	8
Cuba	24 mars 1981	3	16	9
Liban	3 mars 1983	3	16	5
Chine	12 décembre 1985	3	16	37
Thaïlande	17 septembre 1987	3	16	6
Sénégal	13 février 1976	3	15	5
Allemagne	23 août 1976	3	15	33
Nigéria	23 octobre 1976	3	12	2
Moyenne	-	-	-	17,8

Source : Commissaire aux comptes d'après les données du centre du patrimoine mondial

WH Inscriptions by Committee members vs. States Parties

Year	inscriptions by COM members (incl. host nation)	inscriptions by host nation	inscriptions by Observer SP	percentage of inscriptions by COM members
2010	9	1	12	42.9
2009	10	2	18	35.7
2008	7	1	21	25.0
2007	7	-	15	31.8
2006	3	-	15	16.7
2005	9	1	15	37.5
2004	12	1	21	36.4
2003	9	-	15	37.5
2002	4	1	5	44.4
2001	7	-	23	23.3
2000	16	1	42	27.6
1999	16	-	33	32.7
TOTAL	109	8	235	31.0

Source : données communiquées par l'UICN

Annexe 7 : Les financements

Évolution du budget approuvé du Centre du patrimoine mondial (1994-2010)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Budget du CPM			\$12 079 116		\$15 523 291		\$19 926 600		\$24 872 400		\$24 867 000		\$30 471 500		\$38 296 894		\$48 120 707	
Budget ordinaire	\$623,200		\$3 525 800		\$4 541 700		\$4 926 600		\$5 872 400		\$7 575 900		\$10 089 500		\$13 766 800		\$15 973 500	
	Coût du Personnel non inclus*																	
Fonds du patrimoine mondial	\$7 914 043		\$8 553 316		\$10 981 591		\$12 369 199		\$9 907 745		\$8 417 215		\$8 368 596		\$9 107 263		\$8 656 283	
Ressources extrabudgétaires	N d		N d		N d		\$2 630 801		\$9 092 255		\$8 873 885		\$12 013 404		\$15 422 831		\$23 490 924	
Nombre de biens sur la Liste (en cumul)	439	468	505	551	581	629	690	721	730	754	788	812	830	851	878	890	911	

* Le document 27 C/5 (Programme et budget 1994-1995) ne différencie pas le coût du personnel au sein du Secteur de la culture - ainsi il n'a pas été possible de retrouver le coût du personnel pour le CPM.

Source : Centre du patrimoine d'après les budgets approuvés (documents C/5).

Biennium 2010-2011 pour la Convention du patrimoine mondial

En milliers de dollars des Etats-Unis	Fonds du patrimoine mondial		Fonds extrabudgétaires		Budget ordinaire de l'UNESCO		Total
	A	A/D en %	B	B/D en %	C	C/D en %	D
Action n°1 appui aux organes statutaires							
Organisation des réunions (1)	135 000	16,6	26 607	32,8	650 000		811 607
Etudes et évaluations (2)	0	0	66 855	87	10 000	13	76 855
Gestion de l'information (3)	200 000	59,7	0	0	135 000	40,3	335 000
Sous-total action n°1	335 000	27,4	93 462	7,6	795 000	65	1 223 462
Action n°2 identification, gestion et promotion du patrimoine mondial							
2-1 Préparation et évaluation des propositions d'inscription (4)	2 667 677	57	1 525 255	32,6	483 790	10,3	4 676 721
2-2 Conservation, gestion et suivi des biens (5)	3 047 820	20	10 541 419	69,1	1 667 259	10,9	15 256 498
2-3 Renforcement des capacités (6)	684 860	34,9	890 595	45,4	384 140	19,6	1 959 595
2-4 Sensibilisation et soutien du public (7)	337 000	38,7	503 799	57,9	28 919	3,3	869 718
Sous-total action n°2	6 737 357	29,6	13 461 068	59,1	2 564 107	11,3	22 762 532
Coûts de fonctionnement et de personnel							
Personnel	0	-	1 788 447	18,7	7 759 100	81,3	9 547 547
Frais généraux	0	-	23 993	3,9	594 133	96,1	618 126
Charges ordinaires UNESCO	0	-	0	-	340 900	100	340 900
Provision pour fluctuation de change	400 000	100	0	-	0	-	400 000
Sous total coûts de fonctionnement et de personnel	400 000	3,7	1 812 440	16,6	8 694 133	8	10 906 573
Activités affectées	261 991	100	-	-	-	-	261 991
Programme et budget ordinaire géré directement pas la direction Culture	-	-	-	-	417 617	100	417 617
Total	7 734 348	21,7%	15 366 970	43,2%	12 470 857	35%	35 572 175

- (1) Comprend le Comité du patrimoine mondial, l'Assemblée générale, la participation des membres du Comité aux réunions, réunions extraordinaires, les réunions avec les Etats-parties, et avec les organisations consultatives.
- (2) Comprend les études et les évaluations.
- (3) Comprend la gestion de l'information et l'inventaire rétrospectif.
- (4) Comprend les services consultatifs de l'ICOMOS et de l'UICN et 30% de l'assistance internationale.
- (5) Comprend les missions de suivi réactif de l'ICOMS et de l'UICN, la coopération avec d'autres conventions et organisations, la soumission des rapports périodiques, le suivi réactif et renforcé, les programmes régionaux consécutifs aux rapports périodiques, les sites en péril, 44,2% de l'assistance internationale, les programmes thématiques et l'assistance internationale d'urgence.
- (6) Comprend les activités de formation de l'UICN et de l'ICCROM, 23,8% de l'assistance internationale et Education et patrimoine mondial.
- (7) Comprend 2% de l'assistance internationale, la promotion des partenariats, sensibilisation et publications et manuels de référence du patrimoine mondial.

Source : Commissariat aux comptes d'après les états financiers préparés par le bureau du contrôle financier de l'UNESCO (WHC-10/34.COM/16, annexe 3, tableau n°3)

Activités de l'action 2 détaillées par région

En dollars des Etats-Unis	Fonds du patrimoine mondial		Fonds extrabudgétaires		Budget ordinaire de l'UNESCO		total	
Activités allouées par région								
Afrique	300 000	2,9 %	3 586 657	79,3 %	636 900	14,1 %	4523 557	100 %
2-1Crédibilité de la liste	0		740		149 200		149 940	100 %
2-2 Conservation, gestion et suivi des biens	300 000		3 585 917	82 %	487 700		4 373 617	100 %
Etats arabes	160 000	15,2 %	579 891	55,3 %	309 480	29,5%	1049 371	100 %
2-1Crédibilité de la liste	0		35 659	100	0		35 659	100 %
2-2 Conservation, gestion et suivi des biens	160 000		544 232	53,7%	309 480		1 013 712	
Asie-Pacifique	350 000	9,8 %	2 361 996	66 %	866 160	24,2 %	3 578 156	100 %
2-1Crédibilité de la liste	0		284 397	89,7 %	32 800	10,3 %	317 197	100 %
2-2 Conservation, gestion et suivi des biens	350 000	10,7 %	2 077 599	63,7%	833 360	25,6 %	3 260 959	
Europe-Amérique du Nord	20 000	9,1%			200 000	90,9%	220 000	100 %
2-1Crédibilité de la liste	0		0		0		0	100 %
2-2 Conservation, gestion et suivi des biens	0		740	0,5 %	149 200	99,5 %	149 940	100 %
Amérique latine-Caraïbes	100 000	10,2 %	559 747	57 %	322 567	32,8 %	982 314	100 %
2-1Crédibilité de la liste	0		420 536	95,7 %	19 100	4,3%	439 636	100 %
2-2 Conservation, gestion et suivi des biens	100 000	18,4 %	139 211	25,7 %	303 467	55,9 %	982 314	100 %
Total activités allouées en région	930 000	9 %	7 088 291	68,5 %	2 335 107	22,6%	10 353 398	100 %
Activités non allouées par région								
2-1Crédibilité de la Liste du patrimoine mondial	100 000		169 182		50 000		319 182	100 %
2.1.1 enregistrement des propositions d'inscription	0		0		50 000	100 %	50 000	100 %
2.1.2 inventaire rétrospectif	100 000	100 %	0		0		100 000	100%
2.1.3 stratégie globale	0		169 182		0		169 182	100 %

2-2 Conservation des biens	1 165 000	18 %	5 158 891	79,8 %	139 000	2,2%	6 462 891	100 %
2.2.2 suivi réactif et renforcé	220 000	91,6 %	20 188	8,4%	0		240 188	100 %
2.2.4 sites en péril	95 000	100 %	0		0		95 000	100 %
2.2.5 assistance internationale	800 000	74,8 %	269 472	25,2 %	0		1 069 472	100 %
2.2.6 programmes thématiques	50 000	1 %	4 869 231	96,3 %	139 000	2,7 %	5 058 231	100 %
2-3 Renforcement des capacités	100 000	34,6 %	148 990	51,6 %	40 000	13,8 %	288 990	100 %
2.3.1 éducation	100 000	47,9 %	68 588	32,9 %	40 000	19,2 %	208 588	100 %
2.3.2 renforcement des capacités	0		80 402	100 %	0	100 %	80 402	100 %
2-4 Sensibilisation , participation et soutien du public	321 000	42,1 %	441 479	57,9 %	0		762 479	100 %
Total des activités non allouées en région	1 686 000	21,5 %	5 918 542	75,6 %	229 000	2,9 %	7 833 542	100 %
Grand Total	2 616 000	14,4 %	13 006 833	71,5 %	2 564 107	14,1%	18 186 940	100 %

Source : Commissariat aux comptes d'après les données de l'appendice 3 de l'annexe 3 du document WHC-10/34.COM/16

NB : Les écarts avec les données issues du tableau 3 de l'annexe 3 résultent d'une ventilation différente par le Centre du patrimoine mondial des financements entre l'action 1 et l'action 2, ce qui rend difficile le rapprochement des tableaux.

Programme et budget 2008-2009 du CPM – Situation au 31 décembre 2008

En dollars des Etats -Unis	Fonds extrabudgétaires approuvé	Fonds extrabudgétaires dépensés	%
2.1 Crédibilité de la Liste du patrimoine mondiale 2.1.3 : Stratégie globale	2 616 914	1 256 119	48
	2 616 914	1 256 119	
2.2 Conservation des biens du patrimoine	15 066 583	7 231 960	48
2.2.5 Assistance internationale : préparatoire	6 342 697	3 044 494	48
Coûts du Personnel	4 217 528	2 153 065	51,1

Source :

Commissaire aux comptes d'après les données du centre du patrimoine mondial

Programme et budget 2006-2007 du CPM- Situation au 31 décembre 2006

En dollars des Etats-Unis	Fonds extrabudgétaires approuvés	Fonds extrabudgétaires dépensés	%
2.1 Crédibilité de la Liste du patrimoine mondiale 2.1.2 Stratégie globale 2.1.3 Assistance internationale : préparatoire	3 465 286	2 074 934	60
	928 903	668 456	72
	2 536 383	1 406 478	55
2.2 Conservation des biens du patrimoine	22 463 632	13 886 662	62
Coûts du Personnel	1 715 883	896 0234	52

Source :

Commissaire aux comptes d'après les données du centre du patrimoine mondial

Avancement programme budget 2010-2011 du CPM- Situation au 31 mai 2010

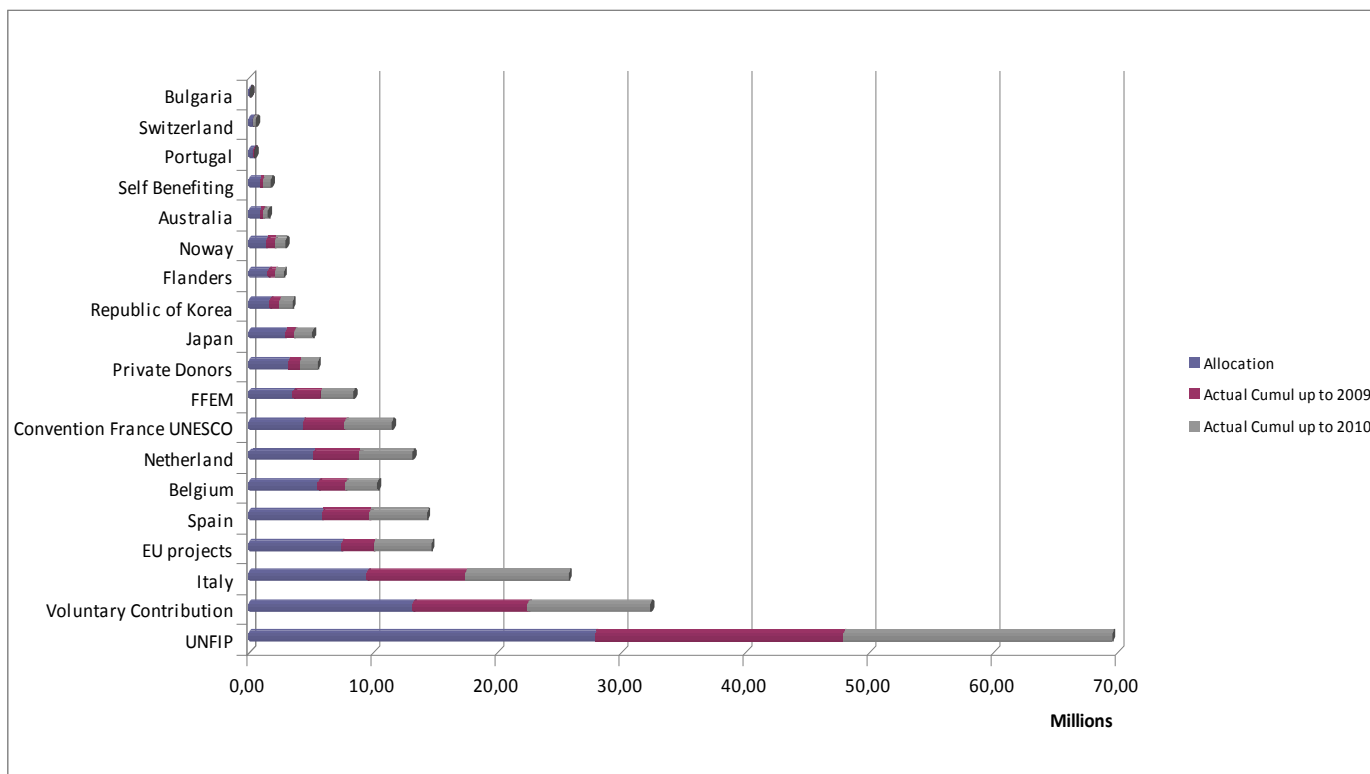
En dollars des Etats-Unis	Fonds extrabudgét aires approuvés	Fonds extrabudgétaires dépensés	%
2.1 Crédibilité de la Liste du patrimoine mondiale (2.1.2 Stratégie globale)	590 458	136 749	23
2.2.5 Assistance internationale : préparatoire	320 056	160 893	50
2.2 Conservation des biens du patrimoine	11 825 906	3 803 903	32
Coûts du Personnel	1 812 440	804 544	44

patrimoine mondial

Source : Commissaire aux comptes
d'après les données du centre du

List of WHC Extrabudgetary projects open between 1 January 2008 and 7 March 2011 (Source : centre du patrimoine mondial)

	Allocation	Actual Cumul up to 2009	% Consommation Allocation 2009	Actual Cumul up to 2010	% Consommation Allocation 2010
UNFIP	27 880 777,00	19 987 494,43	72%	21 635 955,57	78%
Voluntary Contribution	13 202 115,63	9 267 223,99	70%	9 831 092,95	74%
Italy	9 517 483,00	7 872 587,09	83%	8 324 347,94	87%
EU projects	7 417 711,26	2 592 943,28	35%	4 660 943,16	63%
Spain	5 862 470,31	3 821 649,01	65%	4 610 655,50	79%
Belgium	5 559 437,44	2 201 486,62	40%	2 560 160,24	46%
Netherland	5 125 618,37	3 735 156,28	73%	4 297 288,12	84%
Convention France UNESCO	4 311 718,00	3 389 733,52	79%	3 800 545,43	88%
FFEM	3 533 157,94	2 200 190,45	62%	2 661 846,60	75%
Private Donors	3 159 856,62	945 949,74	30%	1 402 329,37	44%
Japan	2 883 824,33	752 659,85	26%	1 475 221,33	51%
Republic of Korea	1 653 760,00	767 749,25	46%	1 067 769,62	65%
Flanders	1 528 613,00	544 726,50	36%	688 936,75	45%
Noway	1 363 513,97	664 440,87	49%	868 904,15	64%
Australia	892 472,90	247 367,80	28%	373 475,38	42%
Self Benefiting	839 323,21	268 610,17	32%	637 548,39	76%
Portugal	327 047,00	31 967,74	10%	47 453,22	15%
Switzerland	287 526,74	67 805,01	24%	190 696,69	66%
Bulgaria	50 748,00	0,00	0%	0,00	0%
Total	95 397 174,72	59 359 741,60	62%	69 135 170,41	72%



Source: Centre du patrimoine mondial

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

ÉVALUATION INDEPENDANTE PAR LE COMMISSAIRE AUX COMPTES DE L'UNESCO

VOLUME 2 - MISE EN ŒUVRE DE L'INITIATIVE DE PARTENARIATS POUR LA CONSERVATION (PACTe)

SOMMAIRE

1. CADRE ET PÉRIMÈTRE DE L'ÉVALUATION	89
2. ÉVALUATION DE L'INITIATIVE DE PARTENARIATS POUR LA CONSERVATION (PACTe)..	90
1. Contribution de PACTe au succès de certaines initiatives.....	91
2. Contribution de PACTe à l'atteinte de certains objectifs.....	91
3. Respect du cadre régulateur	93
5. Utilisation des fonds et traçabilité	95
6. Ressources humaines.....	97
7. Hausse en valeur des partenariats.....	98
8. Comparaison avec d'autres dispositifs	99
9. Contribution à la réalisation des axes d'action.....	100
10. Prise en compte d'indicateurs.....	101
11. Équilibre des engagements	101
12. Utilisation de l'emblème de la convention.....	102
13. Partenariats aux niveaux régional et local	104
14. Perspectives	104
ANNEXE.....	107

1. Cadre et périmètre de l'évaluation

10. 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 pour une liste du patrimoine équilibrée, représentative et crédible (la « Stratégie globale » dans la suite du rapport) 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 »²¹². Le comité du patrimoine mondial a adopté le cahier des charges de l'évaluation à sa 34^{ème} session (Brasilia, 2010)²¹³.

11. Le commissaire aux comptes de l'UNESCO a procédé à l'évaluation demandée, en application de l'article 12, alinéa 12.6, du règlement financier de l'organisation. Le présent document d'information expose les constats de l'évaluation de l'initiative PACTe. L'évaluation de la mise en œuvre de la Stratégie globale de la liste fait l'objet d'un volume distinct. Le rapport de synthèse présenté à l'Assemblée générale des États parties traite, en revanche, de l'ensemble de l'évaluation.

12. Les deux volets de l'évaluation sont évidemment liés. 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 constitue un enjeu majeur, au risque que la protection devienne une cause secondaire une fois le classement obtenu. Au moment du lancement de l'initiative, le directeur général déclarait : « À travers son programme de partenaires pour la conservation du patrimoine mondial, l'UNESCO entend encourager, développer et renforcer les efforts de coopération avec la société civile, afin de garantir la conservation à long terme du patrimoine et d'accomplir notre mission de sauvegarde.²¹⁴ »

²¹² 17^{ème} Résolution 17 GA 9, paragraphe 16 (document WHC-09/17.GA/10)

²¹³ Décision 34 COM 9A (document WHC-10/34.COM/20)

²¹⁴ M. Koïchiro Matsuura, préface du rapport *Patrimoine mondial 2002 – Héritage partagé, responsabilité commune* (Congrès international organisé à l'occasion du 30^{ème} anniversaire de la Convention du patrimoine mondial, Venise, 14-16 novembre 2002).

2. Évaluation de l'initiative de partenariats pour la conservation (PACTe)

3. L'évaluation de l'initiative PACTe a comporté, en trois missions successives, l'étude des différents documents normatifs, rapports d'avancement, évaluations antérieures et systèmes d'information relatifs à l'initiative, l'examen des documents budgétaires et états financiers pertinents, enfin la revue analytique de 33 des 59 partenariats PACTe²¹⁵.

4. Les équipes d'audit ont eu de nombreux entretiens avec les responsables, spécialistes de programme et collaborateurs du centre du patrimoine mondial (CPM). Des réunions de travail ont été tenues également avec d'autres services du secteur de la culture, du secteur des relations extérieures et de l'information du public (ERI), du bureau de la planification stratégique (BSP), du bureau de la gestion financière (BFM) et du bureau de la gestion des ressources humaines (HRM). Les sous-directeurs généraux chargés de la planification stratégique et de la culture ont été rencontrés. Deux délégations ont bien voulu accorder une audience (France et Sainte Lucie).

5. Les constatations provisoires ont fait l'objet de discussions avec le centre du patrimoine mondial et le bureau de la gestion financière (BFM) dont les remarques ont été prises en considération.

6. Le cahier des charges de l'évaluation distingue 13 points²¹⁶ qui seront successivement examinés.

7. Deux observations doivent être présentées au préalable. Le comité du patrimoine mondial avait accueilli en juin 2002 l'initiative de partenariats du patrimoine mondial (IPPM) « sur une base expérimentale »²¹⁷ et il a adopté en juillet 2005 le cadre réglementaire de l'initiative devenue PACTe²¹⁸. Il ne s'agit encore pourtant que d'une initiative relativement limitée. Le centre du patrimoine mondial a remis en décembre 2010 un tableau de 92 accords ou avenants qui fait apparaître des partenariats avec 59 entités. 35 de ces 59 partenariats ne comportent pas de versements financiers à l'UNESCO. La plupart d'entre eux ne sont pas dénués d'intérêt pour autant. Il est constaté néanmoins que l'initiative PACTe n'a procuré au total à l'UNESCO que 4,15 millions de dollars des États-Unis (USD) en six ans (2005-2010), soit environ 690 000 \$ par an.

8. La seconde observation préliminaire est que, quelle que soit la bonne volonté des interlocuteurs des équipes d'audit au centre du patrimoine mondial, dont la coopération a été appréciée, force est de constater une faiblesse générale dans la tenue des dossiers de partenariat. Cette situation fait obstacle à la traçabilité de l'emploi des ressources et contrarie le suivi même des partenariats.

²¹⁵ La liste des partenariats examinés est annexée.

²¹⁶ La décision 34 COM 9A a retenu les 10 points proposés dans le document WHC-10/34.COM/9A, en amendant le point 5, et elle a ajouté trois points (identifiés ci-après comme points 11 à 13).

²¹⁷ Décision 26 COM.17.3, 26^{ème} session (Budapest, juin 2002)

²¹⁸ Décision 29 COM 13, paragraphe 5, 29^{ème} session (Durban)

1. Contribution de PACTe au succès de certaines initiatives

« 1. Évaluer dans quelle mesure les initiatives ci-dessous détaillées ont été couronnées de succès grâce à la contribution spécifique du PACTe :

2. mieux faire connaître le PACTe du patrimoine mondial dans le secteur privé grâce à un programme de sensibilisation, de rencontres et une campagne de médias comprenant des articles de presse, des films et des émissions de télévision ;
3. arriver à ce que le patrimoine mondial devienne un élément de référence dans les déclarations des leaders politiques et économiques mondiaux et d'autres importantes personnalités. »

9. Plusieurs partenariats, notamment avec des organes de presse et des médias, se proposent de faire mieux connaître la convention. Il en est ainsi du partenariat, sans flux financier, avec une entreprise publique de radio et de télévision japonaise, pour la constitution d'une collection d'images de télévision en haute définition sur des sites du patrimoine mondial, diffusées par la télévision japonaise puis mises en ligne sur le site web de l'UNESCO et un autre site²¹⁹.

10. L'initiative PACTe reste néanmoins peu connue, y compris au sein de l'organisation. Dans plusieurs dossiers examinés, l'objectif de faire connaître le patrimoine mondial revêt le caractère d'une clause de style que des justificatifs probants n'étaient pas.

2. Contribution de PACTe à l'atteinte de certains objectifs

« 2. Évaluer dans quelle mesure les objectifs ci-dessous détaillés ont été atteints grâce à la contribution spécifique du PACTe :

4. développer d'importants partenariats dans les domaines de l'éducation et de la sensibilisation avec des ONG ou des partenaires du secteur privé, dont les médias ;
5. développer d'importants partenariats pour le renforcement de capacités avec une ONG ou une structure issue du secteur privé ;
6. générer de nouveaux revenus (mesurables en argent et en nature) dont le montant équivaldrait au Fonds du patrimoine mondial depuis 2003. »

11. Il convient de souligner d'emblée que la liste de 59 partenariats communiquée par le CPM qui a servi de base pour l'évaluation est hétérogène. Elle comprend ainsi des coopérations intéressantes avec des agences spatiales dans le cadre de « l'initiative ouverte » pilotée par le secteur des sciences²²⁰ avec l'agence spatiale européenne (ESA)²²¹. Mais des coopérations avec d'autres agences spatiales, tout aussi pertinentes pour la conservation du patrimoine mondial, n'y figurent pas.

12. La liste des partenariats comprend aussi des coopérations générales avec des agences des Nations unies (PNUD/FEM), qui ne peuvent être analysées comme des partenariats

²¹⁹ Partenariat Nippon Hoso Kyokai – NHK (2005, reconduit en 2009), 700 programmes produits depuis 2004, 76,92 millions de téléspectateurs japonais en décembre 2010, partenariat piloté par le Secteur des relations extérieures et de l'information (ERI)

²²⁰ Division des politiques scientifiques et du développement durable (SC/PSD)

²²¹ *The open initiative on the use of space technologies to support the World Heritage Convention* (accord du 18 juin 2003)

PACTe²²². La liste inclut de même le [Fonds des Nations unies pour les partenariats internationaux \(FNUPI/UNFIP\)](#), interface entre les Nations unies et la Fondation des Nations unies (FNU/UNF), qui a apporté des concours importants à l'UNESCO (éducation, sciences, patrimoine mondial) en application d'un accord-cadre de mars 1999, notamment pour la conservation de la biodiversité dans les sites du patrimoine mondial²²³. Le CPM ne gère pas cet important dossier et le FNUPI n'est pas un partenaire privé.

13. Le CPM a lui-même demandé aux équipes d'audit de retirer des tableaux présentés infra le partenariat avec la Fondation nordique du patrimoine mondial (NWHF)²²⁴ qu'il avait fait figurer sur la liste remise pour l'évaluation. Enfin, cette liste inclut un contrat avec une société de collecte de fonds et des accords bien antérieurs à PACTe²²⁵.

14. La plupart des partenariats examinés se rattachent à l'objectif de communication et de visibilité. Les partenariats avec des médias ont été mentionnés (supra point 1).

15. Le renforcement des capacités apparaît moins fréquemment, mais il figure dans des partenariats importants : conservation des biens et renforcement des capacités par un programme de bourses à des gestionnaires de sites²²⁶, renforcement des capacités dans un partenariat avec une ONG, qui associe le Secteur des sciences naturelles et exactes²²⁷.

16. En ce qui concerne la mesure des revenus procurés par PACTe, une précision méthodologique doit être apportée. Les chiffres qui suivent se rapportent aux années 2005-2010, et non à la période 2003-2010 visée dans le cahier des charges. La raison en est qu'il était souhaitable de disposer d'une source incontestable. Les données chiffrées ont donc été extraites du système financier et budgétaire de l'organisation (FABS) à compter de l'année 2005, puis retraitées.

17. Entre 2005 et 2010, PACTe a apporté 4 146 139 dollars (USD). Cinq partenariats ont procuré 67 % des ressources. Les dix premiers en ont apporté 87,3 %.

²²² Voir manuel administratif, article 5.8, paragraphe 1.2 sur la définition du secteur privé

²²³ Par exemple en République démocratique du Congo (voir 184 EX/8 Partie III, paragraphe 80)

²²⁴ Nordic World Heritage Fund, Centre régional sous l'égide de l'UNESCO (catégorie 2), Résolution 32 C/36 (dernier rapport : WHC-10/34.COM/INF.5B)

²²⁵ 1993, 1996, 1997, 1999

²²⁶ Association Vocations Patrimoine – AXA – Mazars (2006-2009, 1,17 M\$)

²²⁷ Union astronomique internationale (IAU)

Recettes procurées par PACTe (2005-2010), en dollars des Etats-Unis

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Vocations Patrimoine	-	444 606	278 490	448 345	-	-	1 171 441
Jaeger-LeCoultre	-	-	-	-	369 467	169 420	538 887
Evergreen Digital	85 130	163 613	-	109 990	119 990	-	478 723
Kobi Graphics	53 307	53 097	53 031	53 494	53 835	55 078	321 842
Jet Tour	-	124 072	73 747	-	-	67 477	265 296
Leventis Foundation	-	-	-	116 580	118 577	-	235 157
Tokyo Broadcasting System	-	80 000	40 000	40 000	40 000	40 000	240 000
Nokia	-	-	-	-	90 361	69 445	159 806
Hewlett Packard	-	55 000	-	55 000	-	-	110 000
Trip Advisor	-	-	-	-	100 000	-	100 000
Autres partenariats	63 300	37 686	88 623	7 417	177 798	129 390	502 214
Intérêts	-			12 295	6 752	1 727	20 774
Total	201 737	958 075	533 890	843 121	1 076 779	532 537	4 146 139

Source : UNESCO (BFM & WHC) – Calculs du commissariat aux comptes

18. 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 2009²²⁸.

19. Plusieurs partenariats procurent des avantages non monétaires ou des économies, mais ils ne sont pas valorisés. Or, ces contributions peuvent représenter un montant appréciable : remise de pièces à valeur numismatique²²⁹, affectation à temps partiel d'une personne pour suivre la coopération et préparer des documents²³⁰, publication d'articles sur des sites dans un grand journal²³¹, par exemple.

3. Respect du cadre régulateur

« 3. Évaluer comment les principes fondamentaux du cadre régulateur pour PACTe, adoptés par le comité du patrimoine mondial en sa 29^{ème} session (2005) ont été respectés. »

20. Comme le soulignait le document présenté à la 29^{ème} session, les « principes fondamentaux » du cadre réglementaire adopté en 2005²³² reprennent les prescriptions et recommandations énoncées au niveau des Nations unies²³³ et à l'UNESCO. Tout partenariat devrait respecter cinq règles.

²²⁸ 9,03 M\$ de recettes pendant l'exercice biennal 2008-2009 (185 EX/25 Partie I, tableau 1.3.2, et WHC-10/34.COM.16, état 1), 8,51 M\$ en 2006-2007 et 8,11 M\$ en 2004-2005 (180 EX/33, 175 EX/32 et WHC-08/32.COM/16A)

²²⁹ "Coins given to UNESCO to serve as gifts for DIR/WHC governmental and other partners" (Monnaie de Paris) [Un inventaire de ces pièces signé du directeur du CPM a été transmis à l'équipe d'audit.]

²³⁰ Partenariat avec la Fondation fédérale allemande pour l'environnement (DBU)

²³¹ Partenariat tripartite avec Jaeger-LeCoultre et l'*International Herald Tribune*

²³² Décision 29 COM 13 (Durban, 2005), document WHC-05/29.COM/13

²³³ Directives sur la coopération entre l'ONU et le monde des affaires (juillet 2000, révisées en novembre 2009), *Les 10 principes du Pacte mondial des Nations Unies* (<http://business.un.org/fr/documents/guidelines>)

21. Première règle : articuler explicitement le but de la coopération. Plusieurs des accords examinés sont rédigés de façon confuse ou vague. L'expertise des organisations consultatives pourrait utilement être mise à profit sur ce point ; or il n'en a pas été trouvé trace dans les dossiers examinés.

22. Deuxième règle : définir clairement les rôles et les responsabilités. La responsabilité en matière d'obligation redditionnelle est fréquemment négligée (voir points 8 et 11).

23. Troisième règle : ne pas porter atteinte à l'intégrité, à l'indépendance et à l'impartialité de l'UNESCO. Il n'a pas été relevé d'infraction flagrante à cette règle dans l'échantillon. Mais un encadrement déontologique paraît souhaitable (voir remarques finales).

24. Quatrième règle : respecter l'égalité des chances Le CPM est plus réactif que proactif et l'initiative vient généralement du partenaire privé (voir points 7 et 8). La question est alors celle de la connaissance que le secteur privé a de l'initiative PACTe. Pour plusieurs partenariats importants, en effet, la question « Pourquoi tel partenaire plutôt que tel autre ? » ne reçoit pour réponse, en l'état du dispositif, que le fait que des relations de travail ou des préoccupations communes existaient déjà ou avaient existé.

25. Cinquième règle : veiller à la transparence. La qualité des bases de données laisse encore à désirer. Des progrès doivent être réalisés pour l'information des États parties et des commissions nationales (voir point 13).

26. Il n'a pas été relevé dans l'échantillon de partenariat « avec des entités dont les activités sont incompatibles avec les buts et les principes de l'UNESCO ».

4. Impact relatif des partenariats

« 4. Évaluer l'impact relatif des partenariats sur :

7. une visibilité accrue du patrimoine mondial ;
8. une utilisation accrue du logo UNESCO/WHC²³⁴ ;
9. le taux de mise en œuvre des projets développés grâce à des fonds générés par des partenariats ».

27. Certains partenariats permettent de développer des outils de communication (Web, téléphones portables) qui apportent des informations sur les sites du patrimoine mondial²³⁵. En revanche, un écart apparaît parfois entre « l'objectif de sensibiliser l'opinion publique sur le patrimoine mondial » et l'extrême modestie des résultats : ventes à quelques exemplaires seulement d'objets de prestige, voire de luxe, et recettes pour l'UNESCO de 10 à 20 000 \$ seulement par an.

28. L'analyse des données budgétaires fait ressortir un effet de levier positif mais limité de l'initiative PACTe. Le rapprochement des dépenses salariales engagées pour obtenir et gérer les partenariats PACTe et des recettes procurées par PACTe fait ressortir un ratio de 2,09 pour la période 2005-2010 : un dollar dépensé en prospection et gestion permet de recueillir 1,09 \$ supplémentaire. Dit autrement, le montant des dépenses de personnel pour la prospection et la gestion (hors autres frais) correspond à 48 % de celui des recettes de PACTe.

²³⁴ World Heritage Centre

²³⁵ Exemples : partenariats Nokia et NHK

Effet de levier des dépenses de personnel

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Recettes PACTe (en dollars)	201 737	958 075	533 890	843 121	1 076 779	532 536	4 146 139
Dépenses personnel	224 859	240 526	439 756	401 894	366 696	314 797	1 988 528
<i>Dont personnel sur RP</i> (en dollars)	<i>148 818</i>	<i>162 603</i>	<i>292 921</i>	<i>271 211</i>	<i>284 734</i>	<i>214 398</i>	<i>1 374 685</i>
Recettes/dépenses	0,90	3,98	1,21	2,10	2,94	1,69	2,09

Source : UNESCO (WHC, BFM, HRM) – calculs commissaire aux comptes

29. Ce ratio très médiocre ne prend pas en compte toutefois les recettes non monétaires de PACTe, qui peuvent être importantes (voir supra).

5. Utilisation des fonds et traçabilité

« 5. Fournir une analyse de l'utilisation des fonds (projets vs financement non affecté pour le Centre) et de leur traçabilité. »

❖ Suivi des partenariats PACTe

30. L'équipe PACTe ne procède pas à un archivage bien identifié des documents relatifs à son activité. Ainsi, il a été très difficile d'obtenir des documents concernant certains partenariats²³⁶. Le CPM a exposé que le stockage informatique de l'information n'a pu être entretenu de façon cohérente. Il en résulte une perte de temps pour les spécialistes de programme et collaborateurs du Centre qui ont à connaître des partenariats.

Recommandation n°1 : procéder à un archivage bien identifié des documents relatifs à PACTe et veiller à la sauvegarde informatique de l'information.

❖ Diversité des conditions d'utilisation des fonds

31. Le programme PACTe comprend six fonds en dépôt actifs (49,8 % sur la période)²³⁷. Des états financiers spécifiques sont édités pour chacun d'eux par le bureau de la gestion financière (BFM).

32. Il existe huit fonds d'usage fléché (14,6 %)²³⁸. Le CPM a exposé que ces fonds à usage fléché ne font pas l'objet d'un compte rendu spécifique et qu'ils sont justifiés par l'état financier annuel du Fonds du patrimoine mondial, comme les fonds d'usage libre ou « pour activités de promotion » (35,6 %). Depuis le 1^{er} janvier 2009, un prélèvement de 10 % est effectué sur les uns et les autres pour couvrir les frais de structure.

²³⁶ « Les collègues concernés n'ont pas conservé d'informations sur d'autres échanges. Il n'y a pas de bilans du partenariat. Après la signature du protocole d'accord, le partenariat a été inactif [...]. » (Réponse sur un partenariat avec une ONG)

²³⁷ Leventis Foundation, Association Vocations Patrimoine, International Herald Tribune – Jaeger-LeCoultre, Nokia (2010), Trip Advisor (2010) et World Sky Race

²³⁸ *Earmarked funds* : Big Image, Jet Tours, Kobi Graphics, Hewlett Packard, Maar, Nokia (2009), Our Place, Trip Advisor (2009)

❖ Traçabilité

33. La traçabilité de l'emploi des ressources n'est pas toujours assurée. Un fonds en dépôt finance le poste du spécialiste de programme en charge du « programme marin » du patrimoine mondial²³⁹. Mais il faut le plus souvent plusieurs allers-retours entre services comptables (trésorerie, BFM) et opérationnels (attaché d'administration du CPM et gestionnaires des partenariats) pour identifier l'origine des fonds reçus par l'UNESCO et leur affectation budgétaire, qui conditionne l'usage plus ou moins lié qui peut en être fait. Les difficultés d'imputation sont encore plus grandes lorsque plusieurs partenariats sont en cours avec un même donateur dont les versements ont un libellé imprécis.

34. De plus, certains codes budgétaires ne comprennent pas seulement des recettes se rattachant à PACTe. Un retraitement manuel est alors nécessaire pour pouvoir disposer de données financières consolidées. La même difficulté existe pour les dépenses. En outre, la paie du personnel est traitée dans le système financier et budgétaire FABS au niveau du code budgétaire et non du sous-code²⁴⁰.

35. Enfin, certains versements transitent par un compte d'attente. Le libellé de ces transferts internes n'est pas toujours suffisamment explicite pour assurer la traçabilité des fonds.

36. En définitive, personne, ni au service PACTe ni dans le service de l'attaché d'administration du Centre du patrimoine mondial, ne disposait pendant la période examinée d'un tableau de bord faisant apparaître le montant des recettes attendues pour chaque partenariat. La directrice adjointe pour le management fait désormais tenir un tel tableau.

37. Ce tableau de bord devrait être complété par une valorisation, aussi rigoureuse que possible, des partenariats non monétaires, en se dotant, dès leur négociation, des outils méthodologiques nécessaires.

Recommandation n°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/CFS²⁴¹) une information fiable sur les partenariats.
--

❖ Dépenses

38. Le suivi budgétaire et comptable de l'initiative PACTe s'effectue au moyen de nombreux codes (et sous-codes) budgétaires. Les conditions d'usage des fonds sont très variables d'un partenariat à l'autre (voir supra). Leur consolidation n'apporte donc pas toujours une information financière pertinente sur les dépenses. En particulier, le solde de crédits non utilisé n'est pas totalement libre d'emploi.

39. Sous le bénéfice de ces remarques, le tableau ci-après fait apparaître la totalité des dépenses²⁴², tous fonds confondus, effectuées au titre de PACTe entre 2005 et 2010, ainsi que le solde des fonds non utilisés sur la période.

²³⁹ Ce constat de traçabilité laisse entière la question du financement sur ressources extrabudgétaires du poste, en fait permanent, d'un spécialiste du CPM.

²⁴⁰ Une étude est en cours sur ce point au Bureau de la gestion financière (BFM).

²⁴¹ Bureau de la planification stratégique – Division de la coopération avec les sources de financement extrabudgétaires

Dépenses effectuées dans le cadre de PACTe (2005-2010), en dollars des Etats-Unis

USD	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Recettes	201 737	958 075	533 890	843 121	1 076 779	532 537	4 146 139
Personnel	91 556	231 851	275 440	219 311	231 696	416 261	1 466 115
Experts internationaux	68 736	135 328	142 604	144 703	220 553	352 531	1 064 455
Administratif-technique	15 626	70 284	100 473	58 836	4 780	52 270	302 269
Frais de mission	7 194	26 239	32 362	15 773	6 363	11 460	99 391
Prestations de service	28 207	108 857	274 626	309 122	117 663	170 678	1 009 153
Formation	4 970	8 967	10 692	9 115	-	-	33 744
Équipement	45 324	7 741	11 691	6 382	2 276	2 508	75 922
Divers	19 972	5 142	28 699	22 228	6 319	645	83 005
Appui au programme	-	18 965	32 986	42 621	27 675	77 227	199 474
Paye personnel	-	-	-	-	78 165	78 597	156 762
Total dépenses	190 029	381 523	634 134	608 780	463 794	745 916	3 024 177
Solde	11 708	576 552	-100 244	234 341	612 985	-213379	1 121 962

Source : UNESCO (WHC & BFM) – Calculs commissaire aux comptes

40. Un échantillon de 45 contrats imputés sur les fonds d'usage libre a été examiné. Les principales dépenses sont constituées par le recours à des consultants et à des prestataires externes, pour des tâches de publication (rédaction, mise en forme, traduction, diffusion, conception de site web et de base de données). Certains prestataires participent à des fonctions support (informatique) au centre du patrimoine mondial.

6. Ressources humaines

« 6. Évaluer la capacité du centre du patrimoine mondial, en matière de ressources humaines, à gérer un grand volume de partenariats. »

41. En janvier 2002, le directeur du Centre décidait de regrouper les activités relatives à la promotion, au tourisme et aux partenariats. Rattachée à la directrice adjointe, l'unité nouvelle (trois personnes) a eu la tâche notamment de préparer la conférence de Venise (30^{ème} anniversaire de la convention de 1972). L'équipe s'occupant de la collecte de fonds est devenue l'unité PACTe en octobre 2003²⁴³. Elle comportait alors cinq personnes. Aucune n'avait de connaissance spécifique du monde économique.

²⁴² Regroupées par grandes catégories (lignes budgétaires)

²⁴³ Décision du directeur du CPM (WHC/4/09.03)

42. L'équipe PACTe comptait fin 2004 une personne sous contrat temporaire, deux surnuméraires et un fonctionnaire détaché. Il n'existait pas de cadre réglementaire des emplois, ni de responsable identifié si ce n'est le directeur du CPM lui-même. En mai 2005, la cellule PACTe a été intégrée à une unité PPE « Promotion, Partenariat, Éducation », supervisée par un spécialiste de programme P-3. En juillet 2005, l'un des membres de l'équipe a été titularisé sur un poste P-2 obtenu par le CPM. Du fait de la double contrainte d'une description de poste restrictive et d'une ouverture en interne, seule une personne de l'équipe pouvait être recrutée.

43. Fin 2007, l'équipe PACTe ne comptait plus qu'un membre permanent. Devenue CEP (Communication, Éducation, Partenariat), l'unité est supervisée depuis 2008 par un responsable de niveau P-3²⁴⁴. Elle est rattachée désormais à la directrice adjointe chargée du management. Au deuxième semestre 2010, une personne a été recrutée comme surnuméraire pour l'activité PACTe.

44. Le fonctionnement de l'équipe PACTe repose largement sur le recrutement de consultants. Ont été constatées des anomalies qui ont déjà motivé des recommandations du commissaire aux comptes lors d'autres audits : succession de contrats de consultants, puis de contrats temporaires ou de surnuméraire qui permet à des intervenants de se maintenir plusieurs années au sein de l'UNESCO²⁴⁵, prestations demandées qui correspondent à une description de poste permanent, absence de mise en concurrence, dissimulée par l'utilisation des mêmes CV « concurrents ».

45. L'initiative PACTe est portée aussi – et de façon légitime et appréciable – par des spécialistes de programme du centre du patrimoine mondial ou d'autres services ou secteurs. Ils sont d'ailleurs souvent à l'initiative du partenariat. Mais la coordination avec ces intervenants se fait plutôt a posteriori qu'en amont.

7. Hausse en valeur des partenariats

« 7. Évaluer la hausse relative, en valeur, des partenariats du patrimoine mondial au cours du temps (en termes financiers). Déterminer des indicateurs qui permettraient une telle comparaison (taille des entreprises, durée du partenariat, valeur des activités entreprises). »

46. Le tableau des ressources procurées par l'initiative PACTe (voir supra) ne fait pas apparaître une tendance marquée à la hausse : 202 k\$ en 2005 (fin de la période expérimentale), 958 k\$ en 2006, 534 k\$ en 2007, 843 k\$ en 2008, 1 077 k\$ en 2009, 533 k\$ en 2010. Des versements attendus en 2010 au titre de partenariats importants n'ont toutefois été reçus qu'en 2011.

47. PACTe devrait être « un moyen de parvenir à une approche plus systématique des partenariats », comme le Comité l'a demandé en 2002²⁴⁶. L'évaluation interne de l'initiative PACTe présentée en 2007 au Comité du patrimoine mondial constatait : « L'absence de standards et d'approches normalisées, surtout en ce qui concerne le développement des partenariats avec le secteur des entreprises, pourrait créer des difficultés pour l'évaluation du potentiel de partenariat. Des outils et des modèles de comparaison complémentaires sont

²⁴⁴ Poste reclassé au niveau P-4 en février 2010

²⁴⁵ Exemple : une personne employée comme consultant de 1997 à 2002, sous contrat temporaire de 2003 à 2005, embauchée à cette date sur poste établi

²⁴⁶ 26^{ème} session (Budapest), décision 26 COM 17.3, paragraphe 1

nécessaires pour réduire les difficultés et garantir une meilleure gestion du temps et des ressources.²⁴⁷ »

48. L'initiative vient généralement du secteur privé : contact direct entre l'entreprise ou l'ONG et un spécialiste de programme du CPM ou l'unité PACTe. Le centre du patrimoine mondial a une attitude plus réactive que proactive²⁴⁸ : les partenariats proposés ne sont pas nécessairement ceux auxquels il attacherait le plus d'importance. 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.

49. Les dossiers examinés ne comportent généralement pas de trace écrite d'une analyse de la situation, du potentiel et de la stratégie des compagnies partenaires, ni d'une analyse coûts/avantages. En particulier, les coûts et l'investissement en temps de spécialiste de programme ne sont pas évalués, même en cas de renouvellement du partenariat.

50. L'équipe PACTe n'a disposé jusqu'à une date récente que d'une liste d'entreprises à prospecter établie en 2006/2007 par un consultant. La seule esquisse de planification des opérations remise au début de l'audit datait de 2004. Le centre du patrimoine mondial a engagé toutefois à la fin de 2010 et en 2011 une démarche plus active et raisonnée d'analyse et de prospection des partenariats qui a été présentée aux équipes d'audit.

8. Comparaison avec d'autres dispositifs

51. « 8. Évaluer les performances de PACTe par rapport à d'autres programmes similaires de l'UNESCO, ainsi que, si possible, à d'autres programmes des Nations unies. »

52. Les dossiers ne permettent pas de reconstituer clairement la procédure de négociation et de mise au point des accords. L'implication des services de soutien²⁴⁹ est souvent tardive. Pour un des partenariats examinés, cinq mois ont été nécessaires pour obtenir 11 visas et l'ensemble des signatures ; le dossier comporte la trace de l'intervention de 29 personnes dans le circuit d'instruction et de décision.

53. Les clauses des accords examinés sont souvent imprécises en ce qui concerne les obligations redditionnelles et les indicateurs de résultats. Plusieurs des partenariats examinés n'ont pas fait l'objet d'accords écrits et signés, ou d'avenants de renouvellement établis en temps utile, ce qui a conduit à des actes de régularisation. La qualité des signataires est variable.

54. Le centre du patrimoine mondial a insisté auprès de l'auditeur externe sur « l'absence d'approches normalisées et de stratégie au niveau de l'organisation ». « Ceci ne rend pas facile la tâche, ni pour PACTe, ni pour les autres secteurs, ni qui plus est pour les organes directeurs tels que le conseil exécutif ou le comité du patrimoine mondial. Nombre de questions liées à l'évaluation des partenariats et au renforcement des capacités au niveau de l'UNESCO sont encore en plein développement (réf. le groupe de travail instauré en 2010 par la directrice générale sur les partenariats de l'UNESCO).²⁵⁰ »

²⁴⁷ 31^{ème} session (Christchurch), document WHC-07/31.COM/15 (paragraphe III.4)

²⁴⁸ Une « approche plus proactive » était souhaitée par l'évaluation interne de 2007 (WHC-07/31.COM/15, § 3).

²⁴⁹ Bureau de la planification stratégique (BSP/CFS), Service des normes internationales et des affaires juridiques (LA)

²⁵⁰ Note WHC/CEP du 21 janvier 2011

55. L'article « secteur privé » du manuel administratif (point 5.8)²⁵¹ énonce des prescriptions et recommandations qui pourraient utilement être mises en œuvre pour le dispositif PACTe : rôle de point focal de la division de la coopération avec les sources de financement extrabudgétaires²⁵², réalisation d'une analyse comparée des bénéfices et des risques à un stade précoce de la négociation²⁵³, respect du tableau de délégation de pouvoirs et de signatures pour la signature des accords et avenants, consultation des commissions nationales concernées.

56. Cet article du manuel administratif ne contient pas toutefois une analyse du processus de partenariat. Il devrait être précisé 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, l'analyse des risques, la mise en place du dispositif de pilotage du partenariat et l'évaluation finale des résultats obtenus. Les gestionnaires doivent aussi pouvoir trouver auprès du « point focal » expertise, assistance technique et outils de gestion.

Recommandation n°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 financement extrabudgétaires, respect des délégations de pouvoirs et de signature, consultation des commissions nationales.

Recommandation n°4 : 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.

9. Contribution à la réalisation des axes d'action

« 9. Évaluer comment PACTe a contribué à la réalisation des axes d'action de l'UNESCO, ainsi qu'à la réalisation d'autres objectifs de l'UNESCO et/ou des Nations unies. »

57. Quand il a accueilli en juin 2002, sur une base expérimentale, ce qui s'appelait alors l'initiative de partenariats du Patrimoine mondial (IPPM), le Comité a souligné que l'initiative devait venir « à l'appui des objectifs stratégiques adoptés par le Comité »²⁵⁴. L'initiative PACTe s'inscrit dans le cadre de l'axe d'action 1 du grand programme IV : « Protection et conservation des biens culturels immobiliers et des biens naturels, en particulier par l'application effective de la convention du patrimoine mondial ». Elle peut contribuer plus spécifiquement à l'amélioration de la conservation par des activités de renforcement des capacités et de formation, par l'élaboration d'outils d'éducation, de communication et de

²⁵¹ Manuel publié en novembre 2009 (actualisé en juin 2010)

²⁵² BSP/CFS/MLT (Section des sources de financement multilatérales et privées), point 5.8, paragraphes 1.1, 4.5 et 5.1.c ; voir aussi DG/Note/10/23 du 3 juin 2010

²⁵³ Point 5.8, paragraphe 4.3

²⁵⁴ Décision 26 COM 17.3, paragraphe 4

gestion des connaissances relatives au patrimoine mondial et par l'élargissement du réseau de partenaires²⁵⁵.

58. Plusieurs partenariats PACTe ont incontestablement contribué à l'élaboration d'outils de communication²⁵⁶, mais aussi d'éducation et de gestion des connaissances²⁵⁷. La contribution au renforcement des capacités est réelle, mais concerne un petit nombre de partenariats²⁵⁸.

10. Prise en compte d'indicateurs

« 10. L'audit devra être mené en prenant en compte des indicateurs appropriés dont les indicateurs de performance suivants développés dans le cadre du 32 C/5 (2004-2005) : nombre et diversité des partenariats impliqués ; nombre d'accords de partenariats signés et mis en œuvre ; montant des fonds complémentaires récoltés pour les grands projets de conservation ; programmes éducatifs et de sensibilisation menés ; accords de partenariats signés avec des groupes de médias. »

59. Trois rapports d'avancement de l'initiative PACTe, assortis d'indicateurs de performance, ont été présentés au comité du patrimoine mondial en 2003, 2004 et 2005, pendant la période d'expérimentation de PACTe²⁵⁹. Les deux premiers étaient assez sommaires ; le rapport de 2005 contenait, en revanche, un inventaire propre à informer véritablement le Comité. Les indicateurs de performance joints aux rapports n'ont pas été les mêmes d'une année à l'autre ; ils cessaient alors d'être renseignés ; plusieurs n'étaient pas quantifiés et étaient des indicateurs d'activité plutôt que de performance.

60. Il n'a pas été établi de rapport d'avancement en 2006. En 2008 et 2009, PACTe a fait seulement l'objet de mentions dans le rapport d'activité du Centre²⁶⁰. Les indicateurs de performance présentés en 2005 n'ont plus été mentionnés. Une évaluation interne de l'initiative PACTe a été présentée toutefois en 2007 au Comité du patrimoine mondial²⁶¹. Le Comité a demandé en 2010 à être informé de façon plus détaillée sur les partenariats²⁶².

61. Il a été exposé plus haut que le nombre des partenariats et le montant des fonds recueillis sont restés limités (voir points 2 et 3).

62. Des partenariats ont été signés avec des groupes de médias. L'examen des partenariats de cette catégorie inclus dans l'échantillon fait ressortir l'intérêt de telles coopérations pour l'information sur le patrimoine mondial²⁶³.

11. Équilibre des engagements

²⁵⁵ Programme et budget approuvés 2010-2011 (35 C/5), paragraphe 04000 (point 2)

²⁵⁶ Exemples : partenariats Hewlett-Packard & National Geographic ou NHK

²⁵⁷ Exemples : apport des agences spatiales pour l'évaluation des conséquences du réchauffement climatique sur les sites du Patrimoine mondial, ou partenariat avec l'Union astronomique internationale (IAU)

²⁵⁸ Exemple : partenariat Association Vocations Patrimoine – AXA – Mazars

²⁵⁹ WHC-03/27.COM/20C, WHC-04/28.COM/20 et WHC-05/29.COM/13

²⁶⁰ WHC-07/31.COM/5, WHC-08/32.COM/5, WHC-09/33.COM/5A

²⁶¹ 31^{ème} session (Christchurch), WHC-07/31.COM/15

²⁶² Décisions 34 COM 5A et 5G

²⁶³ Partenariats Südwestrundfunk et NHK, par exemple

« 11. Évaluer la teneur des engagements respectifs du centre du patrimoine mondial et des partenaires privés, et apprécier le caractère équilibré de ces engagements. »

63. Les accords examinés étaient généralement peu précis au sujet des obligations du partenaire : comptes rendus, communication des objets ou documents de promotion. Un groupe international a fait utiliser par l'UNESCO un modèle de contrat qui privait l'Organisation d'à peu près tout moyen d'évaluer les résultats du partenariat.

64. Les dossiers communiqués ne contenaient pas de références aux contrôles opérés sur l'exécution des clauses du contrat, s'il en avait été fait. Les réponses obtenues se bornent à faire référence, par exemple, à « des ateliers organisés ensemble (deux par an) et des présentations élaborées à cet effet » ou à des réunions pour lesquelles « il n'y a pas eu de comptes rendus ».

65. Certains dossiers comportent des éléments d'information sur les moyens mis en œuvre par le partenaire, éléments adressés par celui-ci²⁶⁴, mais il s'agit d'une minorité des dossiers examinés. Les évaluations formelles par le CPM sont rares, même avant le renouvellement d'un partenariat. Des objections ont été élevées par des interlocuteurs rencontrés au cours de la présente évaluation : une évaluation ne serait pas « rentable » pour des petits partenariats, mais pourquoi alors s'engager dans de tels partenariats ? L'UNESCO ne disposerait pas de l'ensemble des éléments nécessaires pour une étude d'impact, mais l'évaluation peut être faite avec le partenaire si l'accord a précisé quels seront les indicateurs de résultat.

66. Des contrats relatifs à des partenariats qui visent à accroître la visibilité du patrimoine mondial ne définissent pas d'outils de mesure de l'impact des informations diffusées sur la convention et les sites inscrits. Il a ainsi été répondu par le Centre au sujet d'un partenariat au bilan décevant : « Les évaluations quantitatives des expéditions n'étaient pas indiquées parce que le modèle est surtout basé sur du qualitatif (scientifiques et experts participants) et sur de l'information auprès de publics "sensibles" ».

67. Dans l'échantillon examiné, il a été trouvé un exemple intéressant d'évaluation interne d'un partenariat, qui a conduit d'ailleurs à ne pas le renouveler. Il s'agissait d'un partenariat sans flux financier avec une entité qui organisait des voyages d'exploration des sites du patrimoine mondial pour une clientèle fortunée²⁶⁵. En 2007, il avait été assuré au Comité que « ce partenariat renforcerait de façon significative les capacités de diffusion du patrimoine mondial [...] et pourrait conduire dans l'avenir à d'intéressantes possibilités de collecte de fonds »²⁶⁶. Organisée à l'initiative d'une consultante qui venait de rejoindre le Centre, l'évaluation a fait ressortir que le partenariat coûtait cher à l'UNESCO (coûts de personnel estimés à 30 000 \$) pour « une visibilité très marginale »²⁶⁷. Cet exemple d'évaluation est toutefois unique dans l'échantillon.

12. Utilisation de l'emblème de la convention

« 12. Évaluer les conditions d'utilisation de l'emblème de la convention par les partenaires privés, afin de déterminer si elles sont en adéquation avec les objectifs et les dispositions de la convention. »

²⁶⁴ Exemples : partenariats Jaeger-LeCoultre – International Herald Tribune, NHK et PAMP

²⁶⁵ « Exploring UNESCO World Heritage Sites by Private Jet »

²⁶⁶ Document précité WHC-07/31.COM/15

²⁶⁷ « We are selling ourselves short », estimait l'un des spécialistes de programme interrogés.

68. Les dossiers examinés contiennent rarement une analyse précise de la compatibilité de l'utilisation de l'emblème, quand elle est prévue, avec les règles de l'organisation. Ils contiennent rarement aussi un compte rendu de cette utilisation. La procédure est largement informelle : « Le partenaire n'a pas rendu compte par écrit de l'utilisation de l'emblème UNESCO-WHC, mais celle-ci a été validée par le CPM. L'emblème UNESCO-WHC était visible sur leur site internet. L'accord signé ne stipulait pas que [le partenaire] aurait dû rendre compte de l'utilisation de l'emblème, sauf s'il s'était agi d'une utilisation pour des activités commerciales.²⁶⁸ »

69. Dans l'un des dossiers, un incident est survenu au sujet de documents publicitaires faisant usage de l'emblème de la convention et du logo de l'organisation. Il a fait ressortir que les termes du contrat n'étaient pas clairs au sujet des obligations du partenaire (notion d'*autorisation préalable*). Le Centre met en avant le coût des analyses d'occurrences pour l'utilisation de l'emblème ou du logo. Ici encore apparaît la nécessité d'une analyse préalable des coûts qu'implique le partenariat (voir recommandation supra). En l'espèce, l'incident est resté isolé.

70. Les Orientations pour la mise en œuvre de la convention recommandent de ne pas accorder l'autorisation d'utiliser l'emblème « à des agences de voyage, des compagnies aériennes ou à tout autre type d'entreprises ayant un but essentiellement commercial, excepté dans des circonstances exceptionnelles et lorsqu'il peut être démontré qu'une telle utilisation est manifestement bénéfique au patrimoine mondial en général et à des biens précis du patrimoine mondial »²⁶⁹. En fait, l'utilisation de l'emblème par des entreprises commerciales des différentes branches d'activité n'est plus limitée à des « circonstances exceptionnelles ». L'emblème de la convention et le logo de l'UNESCO apparaissent sur des supports divers.

71. En ce qui concerne spécifiquement les agences de voyage, quatre partenariats ont été identifiés et examinés. Deux partenariats avec de petites structures étaient peu avantageux pour l'UNESCO et n'ont pas été reconduits. Des partenariats plus importants ont lié ou lient encore l'UNESCO et deux grands opérateurs de voyages. Des lacunes ont été constatées, dans les accords anciens, sur les obligations redditionnelles réciproques²⁷⁰, mais le plus récent accord a été revu par le service des normes internationales et des affaires juridiques. En l'espèce, le partenariat avec l'UNESCO est mis en avant sur le site internet de l'opérateur de voyages²⁷¹, qui a communiqué sur le partenariat plusieurs semaines avant la signature de l'accord, mais il n'a pas été relevé d'anomalies dans l'utilisation de l'emblème.

72. Il reste que la démonstration n'est pas apportée au dossier – ni dans les précédents – qu'il s'agit de circonstances exceptionnelles et que l'utilisation de l'emblème est manifestement bénéfique au patrimoine mondial ou à des biens précis. Une analyse préalable des risques est indispensable, pour laquelle les gestionnaires de partenariats doivent pouvoir faire appel à l'expertise du « point focal » (voir recommandation supra).

Recommandation n°5 : 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.

²⁶⁸ Réponse du centre du patrimoine mondial au sujet d'un partenariat avec une entreprise

²⁶⁹ *Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial*, paragraphe 275-

g

²⁷⁰ « Les accords ne prévoient pas la préparation et soumission de rapport financier. » (réponse du CPM)

²⁷¹ « L'UNESCO & [l'entreprise] vous offrent un écran de veille gratuit. »

13. Partenariats aux niveaux régional et local

« 13. Évaluer l'apport du PACTe sur le développement de partenariats au niveau régional et local afin d'identifier le potentiel d'établissements de tels partenariats à ces niveaux, ainsi que la nécessité de fournir des orientations en la matière. »

73. Relativement peu d'actions en ce sens ont été identifiées dans l'échantillon de partenariats PACTe examinés. Peuvent être cités toutefois, ici encore, le partenariat avec l'Union astronomique internationale (UAI)²⁷² et le partenariat avec le Centre international d'études pour la conservation et la restauration des biens culturels (ICCROM) et le Centre pour le développement du patrimoine en Afrique (CHDA)²⁷³, qui était adossé au programme « Africa 2009 » qui s'appuyait lui-même sur des « Projets situés ».

74. Un travail avec les délégations et avec les commissions nationales peut faciliter un déploiement des partenariats aux niveaux régional et local. Dans l'échantillon examiné, cette information était souvent minimale. Interrogé sur un dossier, le centre du patrimoine mondial a ainsi rappelé que « l'UNESCO est tenue d'informer la commission nationale lors de l'initiation d'un projet, mais il n'y a aucune information concernant le suivi ». Des consultations des commissions nationales et des délégations figurent en revanche dans d'autres dossiers²⁷⁴.

14. Perspectives

75. La présente évaluation intervient à un moment où l'Organisation réfléchit à la place des partenariats avec le secteur privé dans sa stratégie, son programme et son budget²⁷⁵.

❖ L'apport et les risques des partenariats PACTe

76. L'UNESCO est en droit d'attendre des partenariats PACTe des financements ou des apports en nature pour la conservation du patrimoine mondial, une meilleure visibilité de cette conservation et une expertise technique aux mêmes fins.

77. En fait, les partenariats PACTe n'apportent parfois qu'un financement d'un montant limité²⁷⁶. Certaines contributions bénéficient à la conservation du patrimoine mondial, mais la plupart servent à régler des charges courantes du CPM. Leur contribution à la conservation du patrimoine mondial est seulement indirecte.

78. La visibilité de la convention du patrimoine mondial, et du patrimoine mondial lui-même, ne peut généralement qu'être accrue par les partenariats. Néanmoins, dans plusieurs dossiers

²⁷² *Astronomical Union, IAU*

²⁷³ Center for Heritage Development in Africa (ONG)

²⁷⁴ Exemples : partenariats Monnaie de Paris et PAMP

²⁷⁵ Voir Décision 185 EX/6.IV. (185 EX/6 Partie VI, paragraphe 19 et 185 EX/INF.6, point 4) et

5^{ème} orientation stratégique de l'évaluation externe indépendante (185 EX/18, paragraphes 56 à 59)

²⁷⁶ 50 000 \$ par an ou moins pour 10 des 24 partenariats avec flux financiers

examinés, ce sont plutôt les partenaires qui tirent un avantage de l'utilisation de l'emblème de la convention ou du logo de l'UNESCO. En revanche, une expertise technique est incontestablement apportée à l'UNESCO par certains partenariats²⁷⁷.

79. En gardant à l'esprit la dimension relativement modeste, en général, des partenariats conduits jusqu'à présent au titre de PACTe, l'examen d'un échantillon significatif de ceux-ci fait ressortir un triple risque :

- ❖ un risque de dégradation du partenariat pour la conservation du patrimoine mondial en recherche prioritaire de financements de dépenses de personnel du CPM, qui ne contribuent qu'indirectement à la conservation ;
- ❖ un risque de banalisation de l'emblème de la convention et du logo de l'UNESCO par une utilisation surtout commerciale ;
- ❖ un risque de perte de sens quand la recherche de la visibilité l'emporte sur le souci de la conservation du patrimoine mondial.

❖ La rigueur et le professionnalisme dans la gestion des partenariats

80. Le processus des partenariats peut s'appuyer sur un encadrement institutionnel défini au sein du système des Nations unies : Fonds des Nations Unies pour les partenariats internationaux (UNFIP)²⁷⁸, initiative Pacte mondial (*Global Compact*) d'entreprises s'engageant à respecter dix principes-clés (2000)²⁷⁹, directives du Secrétariat général sur la coopération des Nations unies avec les entreprises (2000, 2009).

81. À l'UNESCO, ces directives n'ont pas encore été déclinées dans un document stratégique général. Mais la directrice générale a demandé « un nouvel élan » en matière de partenariats et rattaché la division spécialisée au bureau de la planification stratégique²⁸⁰. Une présentation est prévue à la 187^{ème} session du Conseil exécutif.

82. La division spécialisée (BSP/CFS²⁸¹) ne dispose pas à l'heure actuelle d'une vision exhaustive des partenariats du CPM, et d'ailleurs de l'UNESCO, en l'absence d'une base de données tenue à jour (voir point 5). Elle doit être mise en mesure de jouer pleinement son rôle de « point focal » et d'animation d'un réseau de personnes ressources (analyse et négociation des prix, gestion et utilisation des droits en matière d'images, de documents et d'emblèmes).

Recommandation n° 6 : 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.

❖ La prise en compte des impératifs déontologiques et stratégiques

²⁷⁷ Exemples : partenariats avec des agences spatiales²⁷⁷ ou avec des entreprises publiques de radio et de télévision

²⁷⁸ United Nations Fund for International Partnerships, 1998. Voir *Cooperation between the United Nations and all relevant partners, in particular the private sector* (56ème session de l'Assemblée générale, 2001, document A/56/323) et Note du Corps commun d'inspection des Nations Unies sur *Corporate sponsoring in the United Nations System – Principles and guidelines* (JIU/NOTE/2009/1),

²⁷⁹ Cette initiative a fait l'objet en 2010 d'un rapport du Corps commun d'inspection *United Nations corporate partnerships : The role and functioning of the Global Compact* (JIU/REP/2010/9).

²⁸⁰ DG/Note/10/23 du 3 juin 2010

²⁸¹ Bureau de la planification stratégique – Division de la coopération avec les sources de financement extrabudgétaires

83. Une première garantie de prise en compte de ces impératifs peut être apportée par la constitution et le fonctionnement efficace d'une instance consultative pour les partenariats importants qui aurait pour mandat de superviser la qualité du projet²⁸².

Recommandation n°7 : En s'inspirant des bonnes pratiques constatées dans certains partenariats PACTe, envisager la constitution d'une instance consultative, associant des personnalités qualifiées.

84. Le comité du patrimoine mondial, « autorité de surveillance pour le suivi de l'exécution et du progrès du PACTe »²⁸³, doit être mis en mesure d'exercer cette surveillance par une information précise et actualisée, y compris entre les sessions et y compris sur les partenariats en négociation.

Recommandation n°8 : mettre en permanence à disposition du comité du patrimoine mondial une information précise sur les partenariats.

85. Les réflexions en cours au niveau de l'organisation pourraient inclure l'opportunité de mettre en place une instance consultative qui s'assurerait que les projets de partenariats et les développements ou reconductions des partenariats en cours respectent les règles sur lesquelles un consensus existe au sein du système des Nations unies.

Recommandation n°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.

86. Un récent rapport sur l'engagement de l'UNESCO avec le secteur privé considère que PACTe est une exception à l'absence d'une « stratégie constante, coordonnée et cohérente d'approche du secteur privé » à l'UNESCO²⁸⁴. L'auditeur externe n'est pas en opposition avec cette appréciation pour le partenariat sur lequel le consultant a conduit une étude de cas²⁸⁵. Il pourrait reprendre cette appréciation pour quelques autres partenariats. Mais il n'estime pas possible de l'étendre à l'ensemble de l'échantillon qu'il a examiné.

87. PACTe est encore bien en deçà des perspectives tracées en 2002 « vers des partenariats innovants pour le patrimoine mondial »²⁸⁶.

²⁸² Exemple de bonne pratique : le comité consultatif du partenariat NHK

²⁸³ Cadre réglementaire du PACTe du patrimoine mondial, paragraphe 8

²⁸⁴ *Study of UNESCO's engagement with the Private Sector: Final Summary Report, February 2010* (point 3.2)

²⁸⁵ Programme marin du Patrimoine mondial (Jaeger-LeCoultre & International Herald Tribune).

²⁸⁶ Conférence de Venise, novembre 2002 (ouvrage cité, p. 142)

ANNEXE

Partenariats examinés

American Museum of Natural History – AMNH (2007 et 2010)
Association Vocations Patrimoine et AXA Mazars (2006 et 2009)
Big Image Systems (1997)
Calyon Investment Bank (2004)
Canadian Space Agency (2003)
Chinese Academy of Science (2005)
Earthwatch Institute Europe (2004)
Ecotourism Australia (2003)
European Space Agency (2001)
Evergreen Digital Contents (2003, 2005 et 2006) et Evergreen Digital Contents & Dentsu (2007 et 2010)
Google (2009)
Hewlett Packard & National Geographic (2005)
ICCROM – CHDA (Centre for Heritage Development in Africa) (2006)
International Astronomical Union (2008 et 2010)
International Herald Tribune & Jaeger-LeCoultre (2005 et 2010)
JAXA – Japanese Aerospace Exploration Agency (2008)
Jet Tours (2005 et 2009)
Kobi Graphics (1996, 1999, 2001, 2003, 2005 et 2007)
Kodansha (1993)
Maison de la Chine (2003)
Monnaie de Paris (2003, 2008, 2009, 2010)
NASA (2005)
Nippon Hoso Kyokai – NHK (2005, 2009)
Nokia (2009)
Nordic World Heritage Foundation (2004)
NPO World Heritage Torch-Run Concert (2009)
PAMP – Produits artistiques Métaux précieux (2009)
Philanthropy Squared (2006)
Südwestrundfunk – SWR (2007, 2010)
TOM TOM (2007)
Trip Advisor (2009, 2010)
UNDP – Global Environment Facility (2004)
United Nations Fund for International Partnerships UNFIP – Fondation des Nations unies pour les partenariats
UNF (1998, 2004, 2005)