



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

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

Patrimoine mondial

31 COM

Distribution limitée

WHC-07/31.COM/13B

Paris, 23 mai 2007

Original : anglais / français

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

**CONVENTION CONCERNANT LA PROTECTION DU
PATRIMOINE CULTUREL ET NATUREL MONDIAL**

COMITÉ DU PATRIMOINE MONDIAL

Trente et unième session

Christchurch, Nouvelle Zélande

23 juin – 2 juillet 2007

**Point 13 de l'ordre du jour provisoire : Evaluation des résultats de la mise
en œuvre des objectifs stratégiques du Comité**

Proposition d'ajout d'un « 5e C » aux objectifs stratégiques

RÉSUMÉ

Ce document présente la proposition de la Nouvelle-Zélande pour l'ajout d'un « 5e C » aux objectifs stratégiques.

Projet de Décision : 31 COM 13B, voir Point IV

I. Antécédents

1. La Nouvelle-Zélande estime qu'un « cinquième C » (Communauté) devrait être ajouté aux objectifs stratégiques identifiés par le Comité du patrimoine mondial pour promouvoir la mise en œuvre de la *Convention du patrimoine mondial*. En voici les raisons :
 - a) Protéger le patrimoine sans impliquer les communautés et obtenir leur engagement est une invitation à l'échec ;
 - b) Associer les communautés à la conservation du patrimoine est cohérent avec les meilleures pratiques internationales, comme le prouvent des dispositions internationales comparables ;
 - c) Conservation, renforcement de capacité, crédibilité et communication sont des éléments inséparables de l'idée d'une communauté ;
 - d) La protection du patrimoine doit, autant que faire se peut, concilier les besoins des communautés humaines, car l'humanité doit rester au cœur de la conservation.

II. Objectifs stratégiques

2. Lors de sa 26e Session (Budapest, 2002), le Comité du patrimoine mondial (« le Comité ») a identifié quatre objectifs stratégiques pour promouvoir la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial : Crédibilité, Conservation, renforcement de Capacité et Communication, connus collectivement sous le nom des « Quatre C ». La Nouvelle-Zélande, tout en estimant que ce sont là des objectifs stratégiques très importants de la *Convention*, pense qu'un autre objectif stratégique (« un cinquième C ») devrait y être ajouté. Le cinquième C dont la Nouvelle-Zélande juge l'addition nécessaire est 'Communauté'. La Nouvelle-Zélande estime que l'identification, la gestion et la conservation efficace du patrimoine doivent être effectuées, dans toute la mesure du possible, avec la participation positive des communautés humaines, et en conciliant si nécessaire des intérêts opposés. Cela ne doit pas être réalisé à l'encontre des intérêts des communautés locales, ou avec leur exclusion ou leur omission.

A. Communautés

3. Dans le cadre de ce document, le terme « communautés » implique tous les types d'acteurs non étatiques, à partir des plus petits groupements de citoyens, quelle que soit la forme sous laquelle ils se manifestent. Cela peut aller de groupes de personnes indigènes aux populations traditionnelles et/ou locales. Il peut s'agir, entre autres, de groupes communautaires, de tribus, d'organisations non gouvernementales, d'entreprises privées et/ou d'autorités locales. La caractéristique qui définit une communauté, dans ce contexte, est ce qu'elle possède. Toutes possèdent un lien direct, avec les intérêts qui s'y rattachent, à des sites individuels et bien souvent ce lien remonte très loin dans le temps. Ces communautés partagent une étroite proximité avec les sites en question. Ces personnes et/ou entités ne représentent pas nécessairement de manière directe les positions officielles des Etats, et peuvent même être en conflit avec les positions officielles.

B. Les communautés dans la législation internationale sur l'environnement

4. L'idée de la « participation populaire » comme ingrédient nécessaire du développement durable figure dans un certain nombre de documents internationaux importants ayant conduit au Sommet de la Terre 1992 et à Rio même, où le Principe 10 de la Déclaration a souligné que « les questions environnementales sont mieux traitées avec la participation de tous les citoyens concernés, aux niveaux pertinents »¹. Cette perspective a été renforcée par les commissions internationales et bon nombre de sommets durant les années 1990, jusqu'au Sommet mondial 2002 sur le développement durable (WSSD). Le WSSD a convenu que « la bonne gouvernance au sein de chaque pays et au niveau international est essentielle pour un développement durable »², et que la participation populaire est le fondement de la bonne gouvernance.

Aujourd'hui, peu de gens sont opposés à la nécessité d'un engagement positif des communautés résidentes ou voisines dans la gestion des zones protégées, et nul, sans doute, ne défendrait l'affirmation que les droits humains sont moins importants en relation avec les zones protégées qu'ailleurs. De plus, dans le monde entier les agences de conservation et les communautés « apprennent par l'expérience » dans une immense variété de situations spécifiques, en cherchant à comprendre et appliquer un ensemble en pleine évolution de lois et de réglementations internationales et nationales sur les droits des populations indigènes et des communautés locales³.

5. Un idéal tout aussi respectable de développement durable, si le but est de conserver un patrimoine, qu'il soit naturel ou culturel, est la préservation des connaissances, des innovations et des pratiques des communautés indigènes et locales incarnant des modes de vie traditionnels ou contemporains. Cet idéal a été formulé au WSSD⁴, après adoption de ce principe dans la Convention sur la diversité biologique⁵.

C. Pourquoi les communautés sont importantes

6. Il y a bien des raisons justifiant que les communautés soient clairement liées à la conservation du patrimoine. Certaines de ces raisons ne sont pas directement liées à la conservation du patrimoine, mais se rapportent plutôt à la notion de ce que l'on entend par l'idéal des droits humains, du développement social et/ou des idéaux fondamentaux de la citoyenneté. Dernièrement, les communautés ont acquis une importance accrue en ce qui concerne les Objectifs de développement des Nations Unies pour le Millénaire, en tant que mécanismes pour aider à éradiquer la pauvreté extrême et pour promouvoir le développement durable. Le présent document n'a cependant pas pour but de se concentrer sur les avantages non conversationnistes de l'implication communautaire dans le patrimoine. Il est toutefois nécessaire de noter que l'importance de l'implication communautaire n'est pas limitée aux questions de conservation.

7. En ce qui concerne les idées de conservation du patrimoine, la principale est que les

¹ Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement. (1992). UNCED Doc/A. CONF.151/5/Rev/1. Voir aussi les chapitres 3, 11 & 14 de l' Agenda 21 (1992). UNCED Doc/A. CONF.151/4.

² Plan de mise en œuvre du Sommet mondial sur le développement durable. (2002). A/CONF.199/L.1, §4.

³ Borrini-Feyerabend, G., A, Kothari, & G. Oviedo. Indigenous and Local Communities and Protected Areas: Towards Equity and Enhanced Conservation: Guidance on policy and practice for Co-managed Protected Areas and Community Conserved Areas. UICN Gland (Suisse) et Cambridge (R.U.), 2004.

⁴ Voir le Plan de mise en œuvre du WSSD, paragraphe 44, sections J, L et H.

⁵ CBD. Article 8 (j). Voir aussi 10 (c).

zones créées dans l'isolation par rapport aux communautés locales en termes de valeurs, de participation, ou de partage des bénéfices, risquent l'échec. C'est pourquoi, comme l'a déclaré le Président de la 22e session du Comité du patrimoine mondial (Kyoto, 1998), M. Koïchiro Matsuura:

Sans la compréhension et le soutien du grand public, sans le respect et les soins quotidiens des communautés locales, qui sont les véritables gardiens du patrimoine mondial, aucune somme d'argent, aucune armée d'experts ne pourront suffire à protéger les sites⁶.

8. L'expérience a démontré que l'un des plus importants facteurs pour le succès à long terme d'une zone protégée est d'avoir la participation active des populations indigènes/traditionnelles et/ou locales affectées⁷. Les approches indigènes à l'égard du patrimoine, en particulier, sont modelées par des visions du monde qui accordent les êtres humains avec l'environnement naturel en une relation de synergie. Ce soutien est nécessaire car ce sont souvent les populations locales/traditionnelles et/ou indigènes qui savent comment réussir à conserver les sites de valeur patrimoniale. A l'inverse, les communautés qui en sont détachées risquent de travailler activement contre les zones protégées qui ne reflètent pas leurs intérêts, ou de ne pas respecter les promesses et/ou les attentes nées au moment où la zone s'est vue attribuer le statut de protection.
9. En raison de tout ceci, il est couramment admis aujourd'hui que les populations indigènes et/ou locales doivent être incluses de manière directe et significative et doivent 'participer'⁸ à toutes les décisions et conséquences d'importance. C'est particulièrement nécessaire en termes d'accès et de partage des bénéfices liés aux zones protégées⁹. Collectivement, l'objectif dans ce domaine est résumé au mieux par l'objectif du CBD, qui vise :

La participation pleine et entière, d'ici 2008, des communautés indigènes et locales, dans le respect total de leurs droits et la reconnaissance de leurs responsabilités, en

⁶ 12e Assemblée générale de la Convention du patrimoine mondial (UNESCO, 1999), voir le *document WHC-99/CONF.206/7*. Pour d'autres commentaires sur ce point, voir aussi 22e session du Comité du patrimoine mondial (Kyoto, 1998), *document WHC-98/CONF.203/18*; 19e session du Comité du patrimoine mondial, *document WHC-95/CONF.203/16* (Berlin, 1995); 17e session du Comité du patrimoine mondial, *document WHC-93/CONF.002/14* (Carthagène, 1993); Seconde réunion de stratégie globale du patrimoine mondial pour la Région des îles du Pacifique. août 2000.

⁷ Il est important de noter que le soutien local et communautaire n'est pas à lui seul garant du succès de la conservation de toutes les zones protégées. D'ailleurs, un bon nombre de zones protégées qui ont tenté de combiner conservation et développement ont échoué sur le plan de la conservation. Rangerson, J. (2005). 'Biodiversity Golden Rules Do Not Work.' N. Sci. Feb 5. 11. UICN. (2002). 'Local Communities and Protected Areas.' Parks. 12(2): 190. Bruner, A. (2001). 'The Effectiveness of Parks in Protecting Tropical Biodiversity.' Science. 291: 125-128. Hackel, J. (1999). 'Community Conservation and the Future of Africa's Wildlife.' Conservation Biology. 13: 726-734. IUCN. (2001). 'ICDPs: Working With Parks and People.' Parks. 11(2): 1-60. Robinson, G. (2004). 'Parks, People and Pipelines'. Conservation Biology. 18(3): 607-608.

⁸ Le champ d'application de ce 'participer' est vaste. Le plus bas niveau de participation est celui où des groupes ou des individus reçoivent l'information à propos d'actions envisagées mais n'ont aucune possibilité de les modifier. Un niveau au-dessus se situe la 'consultation,' où l'information est donnée et où l'on demande l'avis des personnes consultées. La troisième niveau est celui de la 'décision commune', bâtie sur les deux étapes précédentes, où les partenaires pertinents interviennent dans le processus final de décision, dans des limites d'influence préétablies. 'Agir ensemble' intervient quand il y a un processus de décision partagé et responsabilité partagée de mise en œuvre des décisions. 'Soutenir les intérêts communautaires indépendants' est le plus haut niveau de participation. Dans ce cas, les communautés deviennent responsables de la fixation de leur propre calendrier et de la réalisation des décisions qui ont été prises. Le rôle des experts et autres agents ou investisseurs est de soutenir la communauté par l'information et l'expertise, et peut-être par des ressources pour l'aider à prendre des décisions bien informées. Ceci représente une approche totalement 'de bas en haut' de la conservation. UICN. (2003). Guidelines for Management Planning of Protected Areas. (UICN, Gland). 57-61.

⁹ Secrétariat de la CBD. (2004). Biodiversity Issues for Consideration in the Planning, Establishment and Management of Protected Area Sites and Management. (CBD Technical Series No 15). 94-111, 148-155.. Kelleher, G. (ed). Guidelines for Marine Protected Areas (UICN, Gland, 1999) 21-37.

cohérence avec la législation nationale et les obligations internationales applicables, ainsi que la participation des partenaires pertinents dans la gestion des zones protégées existantes et l'établissement et la gestion de nouvelles zones protégées...L'établissement, la gestion et la surveillance des zones protégées doivent se faire avec la participation pleine et entière, et dans le respect total des droits des communautés indigènes et locales, en cohérence avec la législation nationale et les obligations internationales applicables¹⁰.

D. Promotion des populations locales/traditionnelles/indigènes

10. L'importance d'une participation active et soutenue des populations et/ou communautés locales, traditionnelles et/ou indigènes dans la gestion des zones protégées est claire dans beaucoup de dispositifs de protection des lois internationales. De nombreux accords régionaux qui définissent et protègent certains sites soulignent fortement l'inclusion des populations locales/traditionnelles et/ou indigènes. L'accent est mis de manière très comparable au niveau mondial. Par exemple, la Facilité d'environnement mondial (GEF) agit activement pour l'implication des communautés locales dans la gestion des zones protégées. Jusqu'en 2005, 6 millions dollars EU avaient été investis dans des processus de planification participative impliquant des partenaires locaux et nationaux dans plus de 100 initiatives de zones protégées fondées sur des communautés¹¹. Cet organisme a également 137 projets centrés sur l'implication du public (et en particulier des ONG), couvrant 751 zones protégées¹², et il soutient par ailleurs l'implication des communautés indigènes dans les zones protégées, des connaissances traditionnelles aux initiatives modernes de gestion¹³.

11. En dehors de la GEF, les deux autres conventions qui ont une forte influence en rapport avec les zones protégées sont le dispositif L'Homme et la Biosphère (MAB), et la Convention Ramsar (sur les zones humides d'importance internationale). Le MAB est connu pour l'accent qu'il met sur la nécessité d'établir des liens étroits avec les communautés locales dans tous les sites de sa liste¹⁴. Une approche de participation pro-communautaire est également évidente avec la Convention Ramsar¹⁵, qui en vient à souligner l'implication des partenaires, y compris les communautés locales (et nationales)¹⁶ et les populations indigènes. En particulier, la Convention Ramsar demande à toutes les parties :

D'accomplir des efforts spécifiques pour encourager la participation active et informée des populations locales et indigènes ...et leur implication directe, par des mécanismes appropriés, à la gestion des zones humides ... en vue de refléter

¹⁰ CBD. Décision VII/28. Zones protégées. Paragraphe 22 et Annexe. Objectif 2.2. Pour des objectifs similaires concernant les MPA, voir CBD. Décision VII/5 Diversité biologique marine et côtière. Section 21.

¹¹ GEF. (2005). Making a Visible Difference in Our World. (GEF, Washington). 7. GEF. (2005). People and Protected Areas. (GEF, Washington). 1.

¹² GEF. (2005). Making a Visible Difference in Our World. (GEF, Washington). 17.

¹³ GEF. (2005). Making a Visible Difference in Our World. (GEF, Washington). 18.

¹⁴ Le cadre statutaire du réseau mondial de réserves de biosphère. Article 4 (6). Objectif stratégique de Séville II.1, II.2. UNESCO. (1998). Réserves de biosphère : mythe ou réalité ? (UNESCO, Paris). 48. Séville + 5 Recommandations. Recommandations N° 4 et 9.

¹⁵ Résolution 8.36. Gestion participative de l'environnement (PEM) comme outil pour la gestion et l'utilisation raisonnable des zones humides. (2002, Valencia). Noter que le thème de la participation est repris dans beaucoup de documents Ramsar. Résolution 5.6. Utilisation raisonnables des zones humides (1993, Kushiro). Résolution 8.14. Nouvelles directives pour la planification de gestion des sites Ramsar et autres zones humides. (2002, San José). Annexe. Résolution 8.25. Le plan stratégique Ramsar. (2002, Valencia). Annexe. Objectif opérationnel 6. Résolution 8.39. Les hautes zones humides andines, ressources stratégiques. (2002, Valencia). Résolution VI : 14. Déclaration du 25^e Anniversaire Ramsar et Plan Stratégique. (1996, Brisbane).

¹⁶ Fin 2002, 88 Parties avaient des Comités nationaux pour les zones humides. Résolution 8.25. Le Plan. stratégique Ramsar (2002, Valencia). Annexe. I.9.

leurs besoins et leurs valeurs, leurs connaissances et leurs pratiques traditionnelles et autres dans les politiques nationales et les programmes concernant les zones humides¹⁷.

E. Les communautés dans les travaux de la *Convention du patrimoine mondial*

12. La dernière des conventions importantes dans ce domaine est la *Convention du patrimoine mondial*. La *Convention du patrimoine mondial* reconnaît que les Parties « s'efforceront » (dans toute la mesure du possible et en fonction de chaque pays), entre autres, « d'adopter une politique générale visant à assigner une fonction au patrimoine culturel et naturel dans la vie collective¹⁸. La principale manière d'atteindre cet objectif a été d'encourager la participation locale en faveur des biens du patrimoine mondial. Cet encouragement est de plus en plus courant, car il apparaît que les populations locales sont souvent installées autour, ou à l'intérieur, d'un grand nombre de biens naturels du patrimoine mondial¹⁹. Dans la plupart des cas, l'implication de ces populations a été considérée comme cohérente avec la *Convention du patrimoine mondial* et favorable à ses objectifs²⁰. De ce fait, le Comité a souligné l'importance des procédures d'engagement et de consultation des populations locales par les autorités souveraines chaque fois que c'est possible²¹, et la recherche d'un partage équitable des bénéfices tirés des biens du patrimoine mondial, dans toute la mesure du possible²². Dans le cadre de la reconnaissance communautaire, le Comité du patrimoine mondial est encouragé à reconnaître le caractère indigène comme point de départ important pour identifier et pour soutenir les biens de valeur universelle exceptionnelle²³.

F. Le cinquième C en pratique

13. La proposition de la Nouvelle-Zélande est que les communautés pertinentes soient activement impliquées dans l'identification, la gestion et la conservation de tous les sites du patrimoine mondial. L'identification des communautés d'intérêt particulier est une question qui exigera des Etats la mise au point d'une méthodologie explicite. La Nouvelle-Zélande estime que les intérêts des populations et des communautés locales/traditionnelles/indigènes doivent toujours être pris en compte. Les intérêts communautaires ne doivent pas prévaloir sur les autres objectifs stratégiques, mais plutôt servir de manière complémentaire. La Nouvelle-Zélande estime que relier les communautés à la protection du patrimoine est un scénario « gagnant-gagnant ». Dans les rares cas où l'on constaterait que les intérêts communautaires sont en conflit direct avec certains des objectifs stratégiques existants, des efforts devront être faits en toute bonne foi pour atténuer les divergences d'une manière équitable et significative.

¹⁷ Recommandation 6.3. Implication des populations locales et indigènes. (1996, Brisbane). Résolution 7.8. Communautés locales et populations indigènes. (1999, San José).

¹⁸ *Convention du patrimoine mondial*. Article 5 (a).

¹⁹ Pressouyre, L. (1992). *La Convention du patrimoine mondial, vingt ans après*. (UNESCO, Paris). 14-15, 22. Cattaneo, M & Trifoni, J. (2003). *Les sites du patrimoine mondial de l'UNESCO : Réserves naturelles* (WhiteStar, Vercelli). 16, 66, 70, 80, 93, 100-101.

²⁰ 6e session extraordinaire du Comité du patrimoine mondial (UNESCO, 2003), *document WHC-03/6. EXT.COM/8*.

²¹ 18e session du Comité du patrimoine mondial (Phuket, 1994), *document WHC-94/CONF.003/16*.

²² Evaluation et recommandations de la réunion de Kazan, dans le cadre de la 29e session du Comité du patrimoine mondial (Durban, 2005), *document WHC-05/29. COM/9*, Sections 19 (g) et 20 (c).

²³ Rapport du Conseil d'experts du patrimoine mondial sur les populations indigènes, *document WHC-2001/CONF.205/WEB.3*; 24e session du Comité du patrimoine mondial (Cairns, 2000), *document WHC-2000/CONF.204/21*; Rapport du Conseil d'experts du patrimoine mondial sur les populations indigènes, *document WHC-2001/CONF.205/WEB.3*; 25e session du Comité du patrimoine mondial (Helsinki, 2001), *document WHC-01/CONF.208/24*. Paris.

III. Déclaration du cinquième C : Communautés

- Conscientes du fait que la Convention du patrimoine mondial reconnaît que ses Etats Parties devront 'adopter une politique générale visant à assigner une fonction au patrimoine culturel et naturel dans la vie collective',
- Notant que les communautés peuvent prendre bien des formes, y compris celle de populations locales, traditionnelles et/ou indigènes,
- Sachant que les lois et les politiques internationales dans le domaine de la conservation, au cours des 25 dernières années, en sont venues à souligner de manière croissante la participation significative des communautés dans la sélection, la gestion et la conservation de leur patrimoine,
- Reconnaisant que ce changement est dû au fait que dans un certain nombre de cas on a tenté de prendre le contrôle du patrimoine sans le soutien des communautés environnantes et que, dans certains cas, cela a eu pour conséquence des dommages aussi bien au patrimoine qu'aux intérêts des communautés environnantes.

Par conséquent, les Etats parties présentes à la 31e session du Comité du patrimoine mondial,

1. Confirment que dans l'avenir, la conservation du patrimoine naturel et culturel mondial devra, dans toute la mesure du possible, être entreprise avec l'engagement actif des communautés ayant des rapports étroits avec le patrimoine en question.
2. S'engagent à rechercher, dans la mesure du possible, l'implication active des communautés à toutes les étapes, de la préparation des listes indicatives jusqu'aux exigences de conservation pour les sites en péril.

IV. Projet de Décision

Projet de Décision 31 COM 13B

Le Comité du patrimoine mondial,

1. Ayant examiné le Document WHC-07/31.COM/13B,
2. Accueille favorablement la proposition de la Nouvelle-Zélande de valoriser le rôle des communautés dans la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial ;
3. Ajoute un « 5e C » pour « Communautés » aux objectifs stratégiques existants adoptés en tant que Déclaration de Budapest sur le patrimoine mondial par le Comité du patrimoine mondial à sa 26e session (Budapest, 2002), qui se lit comme suit :
 - e) Valoriser le rôle des Communautés dans la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial.
4. Encourage toutes les parties intéressées à promouvoir et mettre en œuvre ce cinquième objectif stratégique.