



POLYTECH[®]
TOURS

Département Aménagement



Ecole d'ingénieurs
polytechnique
de l'université de Tours

CITERES
UMR 6173
Cités, Territoires,
Environnement et Sociétés

Equipe IPA-PE
Ingénierie du Projet
d'Aménagement, Paysage,
Environnement

Projet de Fin d'Etudes

La Recommandation UNESCO sur les Paysages Urbains Historiques :

Analyse du processus d'élaboration



2012-2013

Directeur de recherche :

CARABELLI Romeo

IBANEZ Romain
MERLOT Thomas
ROUX Alexandre

La Recommandation UNESCO sur les Paysages Urbains Historiques :

Analyse du processus d'élaboration

2012-2013

Directeur de recherche :

CARABELLI Romeo

**IBANEZ Romain
MERLOT Thomas
ROUX Alexandre**

Avertissement

Cette recherche a fait appel à des lectures, enquêtes et interviews. Tout emprunt à des contenus d'interviews, des écrits autres que strictement personnels, toute reproduction et citation, font systématiquement l'objet d'un référencement.

Les auteurs de cette recherche ont signé une attestation sur l'honneur de non-plagiat.

Formation par la recherche et projet de fin d'études

La formation au génie de l'aménagement, assurée par le département aménagement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours, associe dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement, l'acquisition de connaissances fondamentales, l'acquisition de techniques et de savoir-faire, la formation à la pratique professionnelle et la formation par la recherche. Cette dernière ne vise pas à former les seuls futurs élèves désireux de prolonger leur formation par les études doctorales, mais tout en ouvrant à cette voie, elle vise tout d'abord à favoriser la capacité des futurs ingénieurs à :

- Accroître leurs compétences en matière de pratique professionnelle par la mobilisation de connaissances et techniques, dont les fondements et contenus ont été explorés le plus finement possible afin d'en assurer une bonne maîtrise intellectuelle et pratique,
- Accroître la capacité des ingénieurs en génie de l'aménagement à innover tant en matière de méthodes que d'outils, mobilisables pour affronter et résoudre les problèmes complexes posés par l'organisation et la gestion des espaces.

La formation par la recherche inclut un exercice individuel de recherche, le projet de fin d'études (P.F.E.), situé en dernière année de formation des élèves ingénieurs. Cet exercice correspond à un stage d'une durée minimum de trois mois, en laboratoire de recherche, principalement au sein de l'équipe Ingénierie du Projet d'Aménagement, Paysage et Environnement de l'UMR 7324 CITERES à laquelle appartiennent les enseignants-chercheurs du département aménagement.

Le travail de recherche, dont l'objectif de base est d'acquérir une compétence méthodologique en matière de recherche, doit répondre à l'un des deux grands objectifs :

- Développer toute une partie d'une méthode ou d'un outil nouveau permettant le traitement innovant d'un problème d'aménagement
- Approfondir les connaissances de base pour mieux affronter une question complexe en matière d'aménagement.

Remerciements

Nous souhaitons remercier particulièrement les deux personnes suivantes pour leur disponibilité, leur aide et leurs conseils lors de l'élaboration de ce projet :

- **CAMERON Christina**, Professeure titulaire à la Chaire de recherche du Canada en patrimoine bâti
- **CARABELLI Romeo**, tuteur de ce projet

Sommaire

Introduction.....	1
A. Mise en contexte de la Recommandation PUH	5
I. L'UNESCO: une organisation internationale complexe	6
1) Nature, objectifs et fonctionnement général de l'UNESCO	6
2) La composante patrimoniale de l'UNESCO	7
3) Les organisations consultatives pour la protection du patrimoine mondial.....	8
II. Analyse de l'outil « Recommandation »	12
1) Définition de l'outil « Recommandation »	12
2) Procédure d'élaboration d'une Recommandation.....	12
3) Les différents outils normatifs de l'Unesco.....	17
4) Quelques pistes de réflexion sur le choix de l'outil Recommandation	18
III. Les instruments internationaux sur lesquels la Recommandation PUH s'est appuyée	20
IV. Des préoccupations urbaines menant au Mémorandum de Vienne	22
1) Des préoccupations urbaines	22
2) Le contexte du Mémorandum de Vienne	25
B. Le processus d'élaboration de l'outil.....	27
I. La fabrication de la Recommandation PUH par les différents organes de l'UNESO	29
1) 29e session du CPM (Durban, 10-17 juillet 2005)	31
2) 15e Assemblée Générale des Etats Parties à la convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (Paris, 10-11 octobre 2005).....	31
3) 16e assemblée générale des états parties à la convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel (Paris, 24 - 25 octobre 2007)	32
4) 179e session du Conseil exécutif (Paris, 7 mars 2008).....	32
5) 32e session du CPM (Québec, 2-10 juillet 2008).....	33
6) 181e session du Conseil exécutif (Paris, 20 mars 2009).....	33
7) 33e session du CPM (Séville, 22 -30 juin 2009)	34
8) 35e session de la Conférence générale (Paris, 6-23 octobre 2009)	34
9) 34e session du CPM (Brasilia, 25 juillet – 3 août 2010).....	35
10) 36e session de la Conférence générale (Paris, 25 octobre – 10 novembre 2011)	35

11) Signature de la Recommandation (7 mai 2012)	37
12) Etapes clefs, résumé :	38
II. Evolution du contenu de la Recommandation PUH.....	39
1) Analyse comparative entre le Mémorandum de Vienne et la Recommandation PUH adoptée en 2011	39
2) L'influence des experts internationaux sur l'évolution du contenu	48
a) <i>Table ronde, Montréal</i>	50
c) <i>42ème Congrès ISoCaRP,</i>	54
d) <i>Séminaire de l'ICCROM</i>	55
g) <i>Atelier</i>	62
h) <i>Colloque international</i>	63
Discussion des résultats	73
Conclusion	75
Bibliographie	79
Glossaire	83

Introduction

Alors que la Seconde Guerre mondiale se terminait et que des alliances internationales se créaient afin d'instaurer une paix durable, c'est la construction du barrage d'Assouan en Egypte engendrant l'inondation de la vallée des temples d'Abou Simbel qui suscita une réelle prise de conscience internationale pour la protection du patrimoine culturel. La campagne de sauvetage fut un tel succès de coopération internationale que l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), nouvellement créée, avec l'aide du Conseil international des monuments et des sites (ICOMOS) amorça la préparation d'un projet de Convention sur la protection du patrimoine culturel. A la même époque, une coopération internationale se mit aussi en place afin de protéger « les lieux, les paysages et les sites historiques les plus extraordinaires pour le présent et l'avenir de toute l'humanité » (www.unesco.org, Convention, consultée le mai 2013). C'est ainsi que la protection du patrimoine culturel et celle du patrimoine naturel furent pour la première fois associées dans un document international, adopté par la Conférence générale de l'UNESCO, le 16 novembre 1972 sous le nom de Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel.

Cela fait maintenant une quarantaine d'années que l'UNESCO œuvre pour protéger les sites culturels et naturels et les monuments de valeur universelle exceptionnelle. Au fur et à mesure de l'expérience acquise dans ce domaine, des évolutions de la société, de la démographie et des territoires et afin de faire évoluer les pratiques mondiales dans une direction commune, l'organisation a dû se doter d'une structure et d'outils complexes. Ces derniers ont pris des formes et ont eu des objectifs différents, se contentant soit de conseiller et de guider ou bien de contraindre les états membres à transcrire des orientations dans leur cadre réglementaire propre. On distingue ainsi différents types d'outils, construits pour certains par des organisations consultatives telles que ICOMOS, comme les Conventions, les Chartes, les Déclarations ou encore les Recommandations. C'est ainsi qu'entre 1962 et 2005, on dénombre plus d'une dizaine de documents essentiels relatifs à la conservation, qui traitent les multiples dimensions du patrimoine culturel et naturel.

Face aux pressions croissantes de la démographie et de l'urbanisation des sociétés, l'UNESCO a été forcée de constater dans les années 2000 que les aires délimitées, les « zones de protection » et les « secteurs sauvegardés » instruits par les outils en place ne suffisaient plus pour assurer la gestion et la conservation urbaine des villes historiques (UNESCO, *Gérer les villes historiques*, paper 27, p123). Pour répondre à ces enjeux, une initiative intitulée Historic Urban Landscape (HUL), soit Paysage Urbain Historique (PUH), a été lancée en 2005 à l'issue de la Conférence Internationale sur « Le patrimoine mondial et l'architecture contemporaine – Gestion du PUH », qui s'était tenue à Vienne (Autriche) en mai 2005. Lors de cette conférence a été adopté le « Mémoire de Vienne ». Ce document va alors marquer le point de départ de plusieurs années de réflexions et de travail faisant intervenir non seulement les organes de l'UNESCO et du Centre du Patrimoine Mondial, mais aussi un ensemble d'institutions partenaires et d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux. Ce travail a eu pour ambition de « repenser les principes et les paradigmes de la conservation urbaine » et d'aboutir à « la mise au point d'un nouvel outil au service de la

conservation urbaine [...] pour assurer la bonne protection et la gestion des villes historiques vivantes » (Ibid, p123). Cet outil a finalement pris la forme d'une Recommandation sur les PUH.

Face au caractère récent de cet outil et à l'absence d'analyse de sa construction dans la littérature scientifique, **cet exercice de recherche a souhaité prendre comme objet de recherche la Recommandation sur les PUH adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO en 2011**. La problématique de recherche s'est ensuite rapidement formulée de la manière suivante : **comment la Recommandation de l'UNESCO PUH s'est-elle construite au cours du temps ?**

Ensuite, grâce à une première lecture de la Recommandation et du fait de l'omniprésence du concept de développement durable dans les pratiques contemporaines de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, il a été décidé de commencer ce travail de recherche avec l'hypothèse suivante : **la Recommandation de l'UNESCO PUH a évolué dans son contenu depuis le Mémoire de Vienne jusqu'à son adoption en 2011, pour davantage intégrer les composantes du développement durable**.

Afin de mener à bien ce travail, il a été nécessaire dans un premier temps d'effectuer des recherches en grande partie sur le site internet de l'UNESCO et de ses différents organes afin de répertorier, puis classer, trier et hiérarchiser l'ensemble des documents liés à la construction de la Recommandation. Ce travail de sélection a notamment abouti à la conservation de 26 comptes rendus de réunions¹, qui constitue un terrain d'étude, non pas physique mais numérique. Au cours de cette période de récolte d'informations, nous avons aussi eu l'opportunité d'une part d'assister, le 17 décembre 2012, à une conférence à la Cité de l'architecture de Chaillot intitulée « La Recommandation UNESCO sur le PUH : une nouvelle approche de la conservation urbaine ? ». Et d'autre part, nous avons aussi pu échanger par mail avec Christina Cameron - Professeure titulaire, Chaire de recherche du Canada en patrimoine bâti. Cette période a aussi été l'occasion de construire notre compréhension du fonctionnement de l'UNESCO et des outils normatifs qu'elle utilise. Dans un second temps, à partir du mois de janvier, nous nous sommes attachés à analyser le processus de construction de la Recommandation. Pour ce faire, nous avons édifié le processus de construction administrative du document puis nous avons établi une comparaison entre le Mémoire de Vienne, que nous avons décidé d'appréhender comme le point de départ du processus, et la Recommandation finale adoptée par la Conférence générale. Ensuite, une analyse de l'évolution de la définition a été réalisée, étape par étape, en identifiant les différents apports de chaque réunion d'experts².

Le document présent s'organise de la manière suivante : dans une première partie est présenté le contexte de la Recommandation. Il s'agit ici de permettre au lecteur d'avoir les éléments nécessaires de compréhension du fonctionnement de l'UNESCO, de ses différents outils et en particulier de ceux qui précèdent la nouvelle Recommandation étudiée. La seconde partie du

¹ Le terme « réunions » est ici utilisé de manière générique pour regrouper des termes variés tels que : réunion d'experts, conférence, table ronde, séminaire, colloque, atelier, session officielle, etc.

² Le terme « expert » peut paraître relativement vague et peu précis. Cependant, c'est une volonté que nous avons eue lors de l'écriture, car sous cette désignation d'expert UNESCO, il faut voir la multitude d'intervenants, d'horizon parfois divers, qui participe aux réunions. Ce terme est donc employé ici de manière volontairement large, dans tout le présent document, pour inclure chaque participant aux réunions.

rapport est ensuite dédiée à l'analyse du processus d'élaboration de la Recommandation avec dans une première sous-partie la fabrication administrative et politique du document et dans une seconde, l'évolution du contenu de la Recommandation au fur et à mesure de sa confrontation avec des experts internationaux.

A. Mise en contexte de la Recommandation PUH

I. L'UNESCO: une organisation internationale complexe

Afin de pouvoir comprendre le processus de construction de la Recommandation sur les PUH (PUH), il est nécessaire de connaître l'environnement dans lequel elle s'est construite ainsi que son fonctionnement.

En effet, l'UNESCO (Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture en français³) est une organisation internationale difficile à approcher, de par sa nature, son fonctionnement, et les thèmes abordés. C'est pourquoi il a semblé nécessaire dans cette première partie de présenter brièvement la structure et le fonctionnement général de l'organisation, puis de s'arrêter en particulier sur sa composante patrimoniale.

1) Nature, objectifs et fonctionnement général de l'UNESCO

L'UNESCO est une organisation qui rassemble 195 pays membres. Elle est née juste après la Seconde Guerre Mondiale par la ratification de son acte constitutif par 37 Etats à la fin de la Conférence des Nations Unies pour l'établissement d'une organisation éducative et culturelle (ECO/CONF) qui s'est tenue à Londres du 1^{er} au 16 novembre 1945. L'objectif fixé dès cette époque était de créer une organisation destinée à instituer une véritable culture de la paix permettant d'établir la « solidarité intellectuelle et morale de l'humanité » et de lutter contre la naissance d'une nouvelle guerre mondiale⁴. Pour parvenir à ses fins, l'organisation s'efforce depuis à « **contribuer à l'édification de la paix, à l'élimination de la pauvreté, au développement durable et au dialogue interculturel par l'éducation, les sciences (naturelles, sociales et humaines), la culture, la communication et l'information** »⁵.

En ce qui concerne son fonctionnement, l'UNESCO est gérée par trois entités principales : la Conférence générale, le Conseil exécutif et le Secrétariat.

La **Conférence générale** est la ligne directrice de l'UNESCO, elle est composée des représentants des États membres de l'Organisation. Elle possède le pouvoir de décision et se réunit tous les deux ans en session ordinaire, avec la participation des États membres et des membres associés, afin d'y adopter le budget et le programme, pour les deux années suivantes. La participation en tant qu'observateurs des États non membres, des organisations intergouvernementales, des organisations non gouvernementales et des fondations y est autorisée. Chaque État membre de l'Organisation possède une voix, quelle que soit sa taille et sa contribution au budget. La Conférence générale se charge également de l'élection des cinquante et un membres du Conseil exécutif, et nomme, tous les quatre ans le Directeur général. Lorsqu'une question est inscrite à l'ordre du jour de la Conférence générale en vue d'y proposer une réglementation, la Conférence générale doit décider si la proposition fera l'objet d'une Recommandation ou d'une

³ UNESCO correspond en anglais à United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

⁴ Source : <http://www.unesco.org/new/fr/unesco/about-us/who-we-are/history/> (consultation : avril 2013)

⁵ Source : <http://www.unesco.org/new/fr/unesco/about-us/who-we-are/introducing-unesco/> (consultation : avril 2013)

Convention à ratifier par les Etats membres. C'est également elle qui adopte la Recommandation ou la Convention le cas échéant⁶.

Le **Conseil exécutif** est l'autre organe directeur de l'UNESCO. Il est composé de 58 membres et chaque membre est élu par la Conférence générale pour un mandat de quatre ans. Il se réunit deux fois par an.

Il se charge de préparer le travail de la Conférence générale et s'assure de la bonne exécution de ses décisions. Ses principales fonctions sont de préparer l'Ordre du jour de la Conférence générale, d'étudier les prévisions budgétaires, d'inviter des organisations non gouvernementales à participer aux sessions de la Conférence générale ou encore de procéder aux examens préalables de chaque proposition tendant à une réglementation internationale.

Le Conseil exécutif possède également d'autres compétences qui proviennent d'accords conclus entre l'UNESCO et l'Organisation des Nations Unies, les institutions spécialisées et des organisations intergouvernementales.

Le **Secrétariat** comprend le Directeur général et l'ensemble du personnel qui se répartit en deux catégories : postes du cadre organique et postes du cadre de service et de bureau. Le Directeur général est le responsable exécutif de l'Organisation. Il/Elle formule des propositions pour mettre en œuvre les décisions de la Conférence générale et du Conseil exécutif et prépare le projet biennal de programme et de budget. Depuis novembre 2012, c'est Irina Bokova qui tient ce rôle de Directrice générale. Le personnel, qui compte plus de 2000 personnes originaires de l'ensemble des pays membres, a ensuite en charge de réaliser le programme approuvé.



Figure 1: Irina Bokova, directrice générale de l'UNESCO (Source: blogunesco.blogspot.com)

2) La composante patrimoniale de l'UNESCO

Bien que l'UNESCO œuvre sur des thématiques variées, c'est généralement son travail sur la protection du patrimoine qui retient le plus l'attention. En effet, **la convention du patrimoine mondial, culturel et naturel** permet depuis 1972 de protéger des sites naturels et des biens culturels de valeur exceptionnelle universelle sur l'ensemble de la planète.

Cette Convention définit les critères de sélection des sites naturels ou culturels pouvant être inscrits sur la Liste du patrimoine mondial. Entre autres, elle fixe le rôle des Etats parties dans l'identification des sites potentiels et dans la protection et la préservation de ceux-ci, ainsi que le mode d'utilisation et de gestion du **Fonds du patrimoine mondial**⁷. Ce fonds est destiné à subventionner les activités demandées par les Etats parties et est alloué de manière prioritaire aux

⁶ Source : http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL_ID=3332&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (consultation : avril 2013)

⁷ Source : <http://whc.unesco.org/fr/convention/> (consultation : avril 2013)

sites classés sur la Liste du patrimoine mondial les plus menacés. Il dispose d'environ 4 millions de dollars E.U. par an provenant des contributions des Etats parties et de dons privés.

Il existe ensuite deux organes principaux impliqués dans le fonctionnement de cette composante patrimoniale.

Tout d'abord, il s'agit de l'**Assemblée générale des Etats parties⁸ à la Convention**. Le rôle de l'Assemblée générale est de déterminer le montant du Fonds du patrimoine mondial alloué aux Etats parties, selon un pourcentage uniforme applicable à tous les Etats parties. Elle se charge également d'élire les membres du Comité du patrimoine mondial (CPM). L'Assemblée générale des Etats parties se réunit pendant les sessions de la Conférence générale de l'UNESCO. Les Etats parties à la Convention s'engagent à verser des contributions au Fonds du patrimoine mondial⁹.

Ensuite, le deuxième organe essentiel de cette composante patrimoniale est le **CPM**, qui est un comité intergouvernemental pour la protection du patrimoine naturel et culturel. Il est composé de représentants de 21 Etats parties à la convention¹⁰ qui se réunissent une fois par an. Chaque représentant est élu par l'Assemblée générale. Le Comité est considéré comme le garant de la Convention du patrimoine mondial, il est chargé de sa mise en place et possède le pouvoir de décision en ce qui concerne le patrimoine mondial. Il décide de comment va être utilisé le Fonds du patrimoine mondial et se charge d'accorder aux Etats demandeurs l'assistance financière. Son rôle est également de déterminer quel site doit être inscrit ou non sur la Liste du patrimoine mondial. Pour cela il examine et étudie les rapports effectués afin de déterminer l'état de conservation des sites à inscrire. Lorsque les sites ne sont pas assez bien entretenus, le comité peut proposer aux Etats de renforcer leurs mesures de gestion des sites, afin d'assurer leur inscription¹¹.

3) Les organisations consultatives pour la protection du patrimoine mondial

Bien que de très nombreuses organisations diverses participent et aident l'UNESCO dans ses réflexions et dans ses actions sur le terrain, il existe trois organisations internationales non gouvernementales ou inter-gouvernementales principales, à savoir :

- l'Union internationale de conservation de la nature (UICN),
- le Conseil international des monuments et des sites (ICOMOS)
- et le Centre international d'études pour la conservation et la restauration des biens culturels (ICCROM).

⁸ Les états parties sont les états ayant ratifiés la Convention de 1972. Ils ne correspondent pas nécessairement aux états membres de l'UNESCO.

⁹ Source : <http://whc.unesco.org/fr/ag/> (consultation : avril 2013)

¹⁰ Les 21 Etats parties du CPM sont : Afrique du Sud, Algérie, Allemagne, Cambodge, Colombie, Émirats Arabes Unis, Estonie, Éthiopie, Fédération de Russie, France, Inde, Iraq, Japon, Malaisie, Mali, Mexique, Qatar, Sénégal, Serbie, Suisse, Thaïlande

¹¹ Source : <http://whc.unesco.org/fr/comite/> (consultation : avril 2013)

Ces trois organisations, qui sont mentionnées dans la Convention de 1972, ont une implication forte dans le fonctionnement de cette composante patrimoniale car elles conseillent le CPM dans ses délibérations et sont par conséquent des acteurs moteurs de la réflexion sur les PUH.

Voici en conclusion de cette partie, un schéma récapitulatif des organes ayant été impliqués dans le processus d'élaboration de la Recommandation sur les PUH :

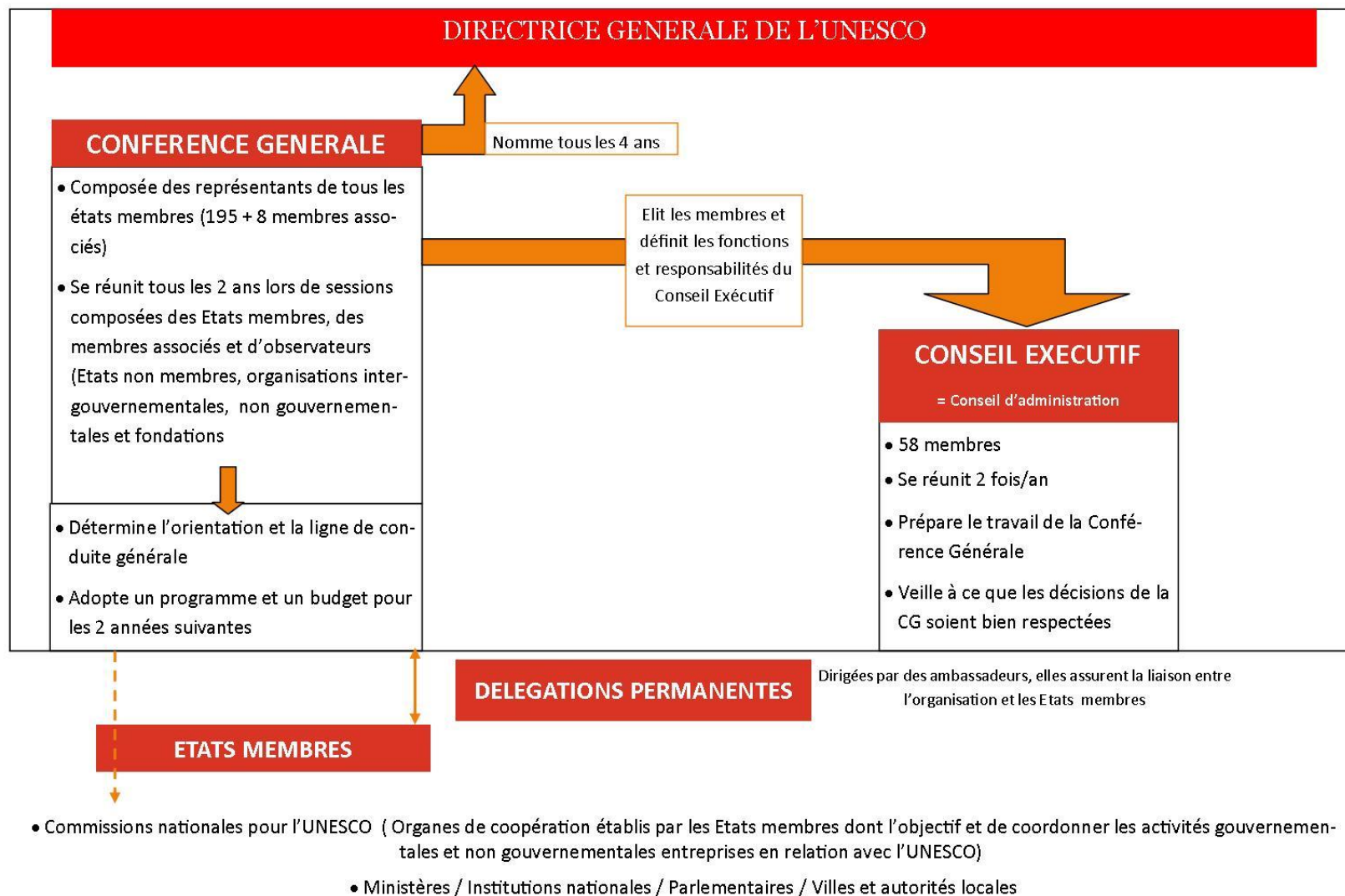


Figure 2 : schéma récapitulatif du fonctionnement des principaux organes de l'UNESCO (source: www.unesco.fr; Réalisation IBANEZ Romain MERLOT Thomas ROUX)

La Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de 1972 a entraîné la création des organes suivants:

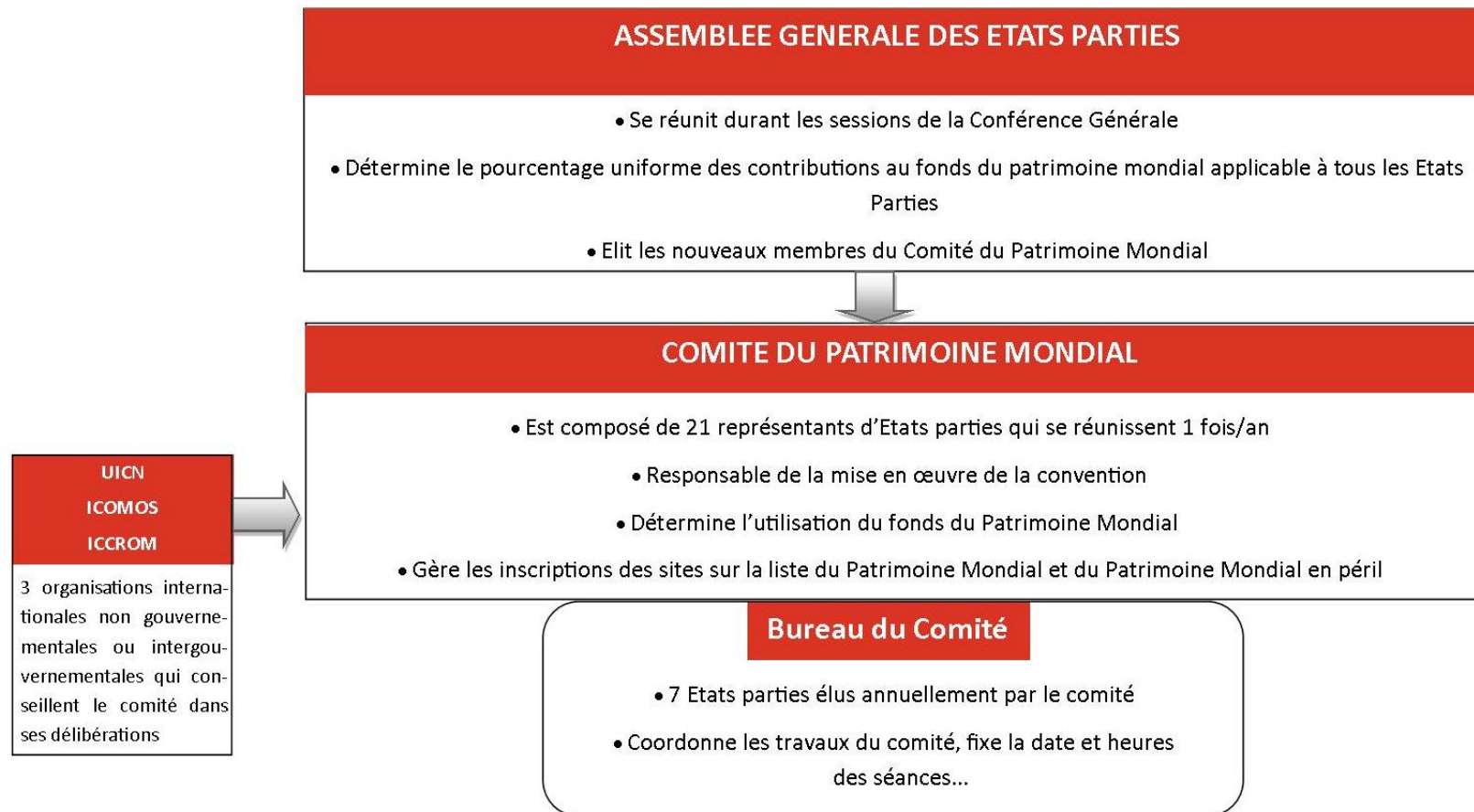


Figure 3 : schéma récapitulatif des organes de la composantes patrimoniales de l'UNESCO (source: www.unesco.fr; Réalisation IBANEZ Romain MERLOT Thomas ROUX)

II. Analyse de l'outil « Recommandation »

Cette partie vise à présenter et analyser l'outil « Recommandation » en tant que tel, c'est-à-dire d'en donner une définition, de comprendre sa procédure d'élaboration et d'effectuer une comparaison avec les autres instruments normatifs de l'UNESCO afin d'avoir ensuite une idée des raisons pour lesquelles la Conférence générale a choisi d'adopter une Recommandation pour réglementer internationalement la question des PUH.

1) Définition de l'outil « Recommandation »

La Recommandation est un texte normatif international qui vise à réglementer une question qui a été inscrite à l'ordre du jour de la Conférence générale, dans le but d'établir des principes et des normes sur le sujet. Les Etats membres sont donc invités à l'adopter sous la forme la plus propice qu'ils souhaitent (loi nationale ou autre) en fonction de leur contexte spécifique. Elle ne nécessite aucune ratification, cependant elle impose certaines obligations, en particulier de soumettre le texte de la Recommandation aux autorités nationales.

2) Procédure d'élaboration d'une Recommandation

Il est intéressant de présenter la procédure d'élaboration d'une Recommandation afin de comprendre comment l'UNESCO crée un nouvel instrument normatif et d'identifier les différents acteurs qui interviennent dans ce processus. Le schéma ci-dessous se base sur les Textes fondamentaux de l'UNESCO (édition 2012) et plus précisément sur le Règlement relatif aux Recommandations aux États membres et aux conventions internationales prévues par l'article IV, paragraphe 4, de l'Acte constitutif¹². Ce document comprend les textes et amendements adoptés par la Conférence générale lors de sa 36e session à Paris en 2011.

Phase d'inscription

Avant toute chose, une inscription d'une question à l'ordre du jour provisoire de la Conférence générale en vue d'y proposer une réglementation est nécessaire. (Convention ou Recommandation).

Cette inscription n'est possible que si certaines conditions¹³ sont respectées. Le Conseil exécutif peut formuler des observations sur la proposition tendant à une réglementation après son examen préalable.

Lorsqu'une proposition a été inscrite à l'ordre du jour provisoire de la Conférence générale, **le Directeur général doit communiquer aux Etats membres,**

¹² Lien internet : <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002161/216192f.pdf>

¹³ Les conditions de la phase d'inscription sont:

- l'accompagnement de la question d'une étude sur les aspects techniques et juridiques
- la soumission de l'étude à un examen préalable au conseil exécutif 90 jours au moins avant l'ouverture de la session de la Conférence générale

70 jours au moins avant l'ouverture de la session, **une copie de l'étude préliminaire** et les observations du Conseil exécutif.



Phase de discussion

La Conférence générale décide donc que la question de la proposition deviendra une réglementation internationale, sous forme d'une **Recommandation**. Lorsque le **projet de Recommandation est lancé**, son adoption se fera **lors de la prochaine session d'ouverture de la Conférence générale**.

Note : Cependant, elle peut reporter le choix de réglementer le sujet lors d'une prochaine session de la Conférence générale. Dans ce cas son adoption est reportée à la prochaine session qui suit celle où elle a décidé de réglementer le sujet.



Phase d'élaboration

Une fois le projet de Recommandation lancé, le **Directeur général devra rédiger un rapport préliminaire** sur la situation et l'étendue possible de cette dernière. Ce rapport peut être accompagné d'un avant-projet de Recommandation.

Ce rapport doit parvenir 14 mois au moins avant l'ouverture de la session de la Conférence générale. **Les Etats membres peuvent transmettre des commentaires et des observations** 10 mois au moins avant l'ouverture de la session.

Suite à ces commentaires et observations, le **Directeur général doit rédiger un apport définitif** qui sera communiqué 7 mois au moins avant l'ouverture de la session. Il est ensuite confié à la conférence générale.

Ce rapport définitif peut être également confié à un comité spécial élus par les Etats membres (composé de techniciens et juristes) qui se rassemble au moins 4 mois avant l'ouverture de la session. Les Etats membres peuvent y participer.

Dans ce cas, le comité spécial propose aux Etats membres un projet approuvé par lui-même (70 jours au moins avant la date d'ouverture de la session). Il est ensuite examiné par la Conférence générale.



Phase d'examen

La Conférence générale passe alors à l'examen et à la discussion des projets de textes



Phase d'adoption

La majorité requise pour l'adoption d'une Recommandation est la majorité simple

Après l'adoption de la Recommandation, **deux exemplaires adoptés par la Conférence générale doivent être signés pour l'authentification par le président de la Conférence générale et par le Directeur général.**

Ensuite une copie certifiée de la Recommandation adoptée est communiquée aux Etats membres. Ces derniers soumettent la Recommandation aux « autorités nationales compétentes ». (UNESCO, Texte Fondamentaux, « Règlement relatif aux Recommandations aux États membres et aux conventions internationales prévues par l'article IV, paragraphe 4 de l'Acte constitutif», édition 2012, article 15, p. 115)¹⁴.

¹⁴ Lien internet : <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002161/216192f.pdf>

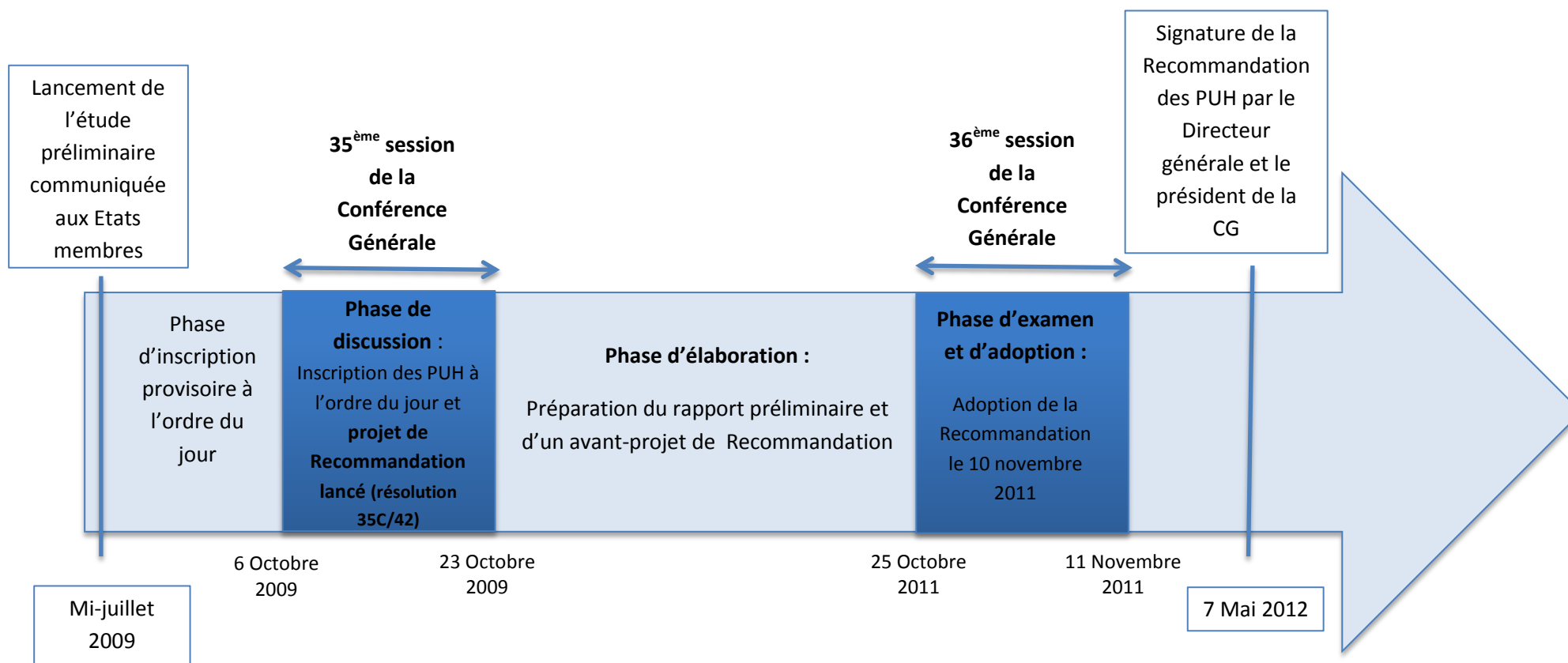


Figure 4 : Chronologie de la procédure d'élaboration de la Recommandation PUH (Sources : <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001811/181132f.pdf>, <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002161/216192f.pdf>, <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002150/215084f.pdf#page=62>, Réalisation IBANEZ Romain, MERLOT Thomas, ROUX Alexandre)

La mise en place d'une Recommandation est donc une procédure complexe composée de quatre phases : phase d'inscription à l'ordre du jour, phase de première discussion, phase d'examen et phase d'adoption. Elle s'étend sur une période minimum de deux ans, c'est-à-dire de son inscription à l'ordre du jour de la Conférence générale jusqu'à son adoption. Elle mobilise de nombreux acteurs, experts et politiciens. Sa durée de mise en œuvre et le nombre d'acteurs qu'elle implique reflètent la complexité de l'organisation de l'UNESCO. Pour le cas des PUH, la procédure a donc pris deux ans, c'est-à-dire de la 35^{ème} session à la 36^{ème} session de la Conférence générale. En effet, « ayant décidé, à sa 35ème session, que cette question devrait être traitée dans le cadre d'une Recommandation aux Etats membres » (UNESCO, Recommandation PUH, « Préambule », p. 58)¹⁵, la Conférence générale « adopte en ce 10 novembre 2011, la présente Recommandation concernant le PUH » (Ibid).

¹⁵ Voir le texte final de la Recommandation sur la proposition du 24 octobre 2011 sur "Annexe 12" ou sur le lien internet :

https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:fTjMxKukbsMJ:unesdoc.unesco.org/images/0021/002110/211094f.pdf+&hl=fr&gl=fr&pid=bl&srcid=ADGEEShISW0pOzG2A-R7g7c04FkEZy-R6vClf8gXCrK5CReREOWa-l264N4RTDgEh0C_Bi8-jSoxnfVL_eMBbmdJpXgM4GU4RUIBneOnggfl52uWECRx_aMhS8KFvsY1n3XL92pz3Qy-&sig=AHIEtbSU4D3xq35xtgi2qBxD9RXGbExd7g (consultation : mars 2013)

3) Les différents outils normatifs de l'Unesco

Afin de pouvoir situer l'outil « Recommandation » parmi les différents instruments normatifs de l'UNESCO, il est nécessaire de présenter les autres outils et de les comparer avec la Recommandation.

Il existe deux types d'instruments normatifs de l'UNESCO, d'une part, ceux qualifiés d'outils non contraignants qui proposent aux Etats membres des orientations, des principes, et d'autres parts, ceux qualifiés d'outils contraignants qui fixent des règles et nécessitent une ratification de la part des Etats membres de l'UNESCO.

Parmi les outils juridiquement non contraignants, il existe la **Recommandation**, la **Déclaration** et la **Résolution**. Parmi ceux juridiquement contraignants, seule la **Convention** existe.

a) La Déclaration

Comme la Recommandation, la Déclaration correspond à un moyen permettant de définir des normes et des principes à atteindre. Il s'agit donc d'un outil ne nécessitant aucun engagement et constitué d'une forte valeur politique et morale. Les projets soumis à l'adoption par la conférence générale **ne prennent jamais la forme d'une Déclaration**. Lors d'une consultation donnée en 1962 par un conseiller juridique des Nations Unies, à la demande de la Commission des droits de l'homme, concernant la Déclaration universelle des droits de l'homme, il est précisé que « *selon la pratique des Nations Unies, une "déclaration" est un instrument formel et officiel, qui énonce des principes universels, comme dans le cas de la Déclaration des droits de l'homme. Une Recommandation est moins formelle. En dehors de la distinction qui vient d'être indiquée, il n'y a probablement aucune différence, d'un point de vue strictement juridique, entre une "Recommandation" ou une "déclaration" dans la pratique des Nations Unies* »¹⁶. La Recommandation est donc moins formelle et moins officielle.

¹⁶ Source : Lien internet vers "Introduction générale aux textes normatifs de l'UNESCO" : http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL_ID=23772&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (Consultation : avril 2013)

b) La Résolution

Une résolution correspond à l'opinion officielle de la Conférence générale ou d'un organe de l'UNESCO. Une résolution de la Conférence générale de l'UNESCO représente l'avis officiel des Etats membres et ne possède pas de valeur juridique contraignante. Cet outil **n'a donc pas pour objectif de réglementer une question** en vue d'établir des principes et des normes. Son but est plus de donner des lignes directrices, une vision que l'UNESCO souhaite partager avec l'ensemble des états membres.

c) La Convention

La Convention fixe des règles que les Etats membres s'engagent à respecter et à appliquer. Il s'agit d'un instrument soumis à l'acceptation et à la ratification par les Etats membres. Cet outil est donc plus contraignant que la Recommandation. La procédure d'élaboration d'une Convention est identique à celle d'une Recommandation. Sa seule différence réside dans sa phase d'adoption, où elle requière la majorité 2/3 contrairement à la Recommandation qui requière la majorité simple.

Il existe un autre instrument juridique contraignant en droit international. Il s'agit de la **Charte internationale** qui a pour but de définir des règles et des principes fondamentaux, tels que la Charte de Washington de 1987.

Cependant, cet outil ne figure pas dans la liste des outils normatifs de l'UNESCO. C'est pourquoi un sujet inscrit à l'ordre du jour de la Conférence générale ne fait jamais l'objet d'une réglementation sous forme d'une Charte.

Par conséquent, lorsqu'un sujet est inscrit à l'ordre du jour de la Conférence générale dans le but de le réglementer, la Conférence générale ne fait généralement le choix qu'entre une Convention ou une Recommandation.

4) Quelques pistes de réflexion sur le choix de l'outil Recommandation

Il serait maintenant intéressant de comprendre les raisons pour lesquelles la Conférence générale a choisi d'adopter une Recommandation, plutôt qu'une Convention. Cependant, ce sujet pourrait faire l'objet d'une nouvelle étude à elle seule, c'est pourquoi il s'agit ici de ne donner que certaines pistes de réflexion en ce qui concerne les éléments de réponse, et de ne pas entrer dans les détails pour ce questionnement.

Tout d'abord, la Recommandation PUH a été adoptée pour **compléter, renforcer et actualiser** les Recommandations existantes en ce qui concerne la conservation des éléments historiques bâtis. La dernière a été adoptée il y a plus d'une trentaine d'années, avec la Recommandation concernant la sauvegarde des ensembles historiques ou traditionnels et leur rôle dans la vie contemporaine de 1976. Cette nouvelle Recommandation PUH n'a pas pour objectif de remplacer les textes existants mais plutôt d'instaurer une continuité et d'intégrer les évolutions de ces 30 dernières années en matière de conservation des zones historiques urbaines. Elle insiste tout particulièrement sur « la nécessité d'associer l'architecture contemporaine au contexte urbain historique »¹⁷.

Un autre élément de réponse a été donné lors de la conférence ICOMOS à Bordeaux du 8 et 9 juin 2009. En effet, pour reprendre ce qu'a dit Alvaro Gomez Ferrer, expert espagnol de l'ICOMOS, « La Recommandation de l'UNESCO sur les PUH est une démarche utile, mais il faut la concevoir comme un horizon à atteindre, et ne pas y obliger toutes les villes, car beaucoup n'ont pas les outils nécessaires » (ICOMOS France, Synthèse atelier Bordeaux, « Atelier 3 : Synthèse des débats », p. 45)¹⁸. L'objectif étant d'instaurer une vision de conservation urbaine qui ne concerne pas seulement les villes du patrimoine mondial mais aussi toutes les villes historiques.

Dans l'ouvrage d'Abdulqawi A. Yusu intitulé « L'action normative à l'UNESCO » Volume 1, la Conférence générale de l'UNESCO semblerait se baser sur l'Organisation Internationale du Travail (OIT)¹⁹ et sa constitution. En effet, d'après l'article 19 de la Constitution de l'OIT, la réglementation devient une Recommandation « lorsque l'objet traité ou un de ses aspects ne se prête pas à l'adoption immédiate d'une convention »²⁰. En effet, « sur la base d'une étude préliminaire établie par le Secrétariat et des réponses envoyées par les Etats membres, la Conférence générale décide qu'un sujet devant faire l'objet d'une réglementation a atteint un degré de maturité justifiant l'adoption d'une convention internationale », (Abdulqawi A. Yusu, L'action Normative à l'UNESCO, Volume 1, « Définition d'une Recommandation aux Etats membres », p. 14) dans le cas contraire il s'agit d'une Recommandation. Cette étude préliminaire traite les aspects techniques et juridiques sur le sujet.

Il était du rôle de la Conférence générale de décider si le sujet des PUH était assez abouti ou non afin de fixer des règles à appliquer et respecter pour les villes du patrimoine mondial.

¹⁷ Lien internet vers le Rapport du Centre du patrimoine mondial sur les activités et sur la mise en œuvre des décisions du Comité du patrimoine mondial (Décision 29 Com 5D) : http://whc.unesco.org/fr/decisions/?id_decision=314& (Consultation : Décembre 2012)

¹⁸ Voir le compte rendu de la réunion sur "Annexe 21" ou sur le lien internet : http://openarchive.icomos.org/704/1/HUL_declaration-icomos-france0708.pdf

¹⁹ Création de l'OIT en 1919.

²⁰ Lien internet vers l'article 19 de la Constitution de l'OIT :

http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO::P62_LIST_ENTRIE_ID,P62_LANG_CODE:2453907,fr:N_O#A19 (Consultation : février 2013)

III. Les instruments internationaux sur lesquels la Recommandation PUH s'est appuyée

Avant l'adoption de la Recommandation des PUH, plusieurs textes normatifs internationaux traitant de la conservation du patrimoine naturel et culturel ont été établis par l'Unesco et les organisations consultatives internationales. D'après la Recommandation des PUH, « la présente Recommandation se fonde sur les quatre Recommandations préalables de l'UNESCO relatives à la préservation du patrimoine » (UNESCO, Recommandation PUH, « Introduction », p. 57)²¹ listées ci-dessous. De plus, « elle s'appuie aussi sur les conventions et les chartes modernes relatives à la conservation, qui traitent les multiples dimensions du patrimoine culturel et naturel » (Ibid). En effet, la Recommandation des PUH s'inscrit en continuité des différents outils existants dans le but de les compléter, les actualiser et les renforcer.

Une liste ²² de ces instruments a été établie :

- Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (UNESCO, 1972)
- Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (UNESCO, 2005)
- Recommandation concernant la sauvegarde de la beauté et du caractère des paysages et des sites (UNESCO, 1962)
- Recommandation concernant la préservation des biens culturels mis en péril par les travaux publics ou privés (UNESCO, 1968)
- Recommandation concernant la protection sur le plan national du patrimoine culturel et naturel du 16 novembre (UNESCO, 1972)
- Recommandation concernant la sauvegarde des ensembles historiques ou traditionnels et leur rôle dans la vie contemporaine (UNESCO, 1976)
- Charte internationale sur la conservation et la restauration des monuments et des sites (Charte de Venise) (ICOMOS, 1964)
- Charte des jardins historiques (Charte de Florence) (ICOMOS, 1982)
- Charte internationale pour la sauvegarde des villes historiques de 1987 (Charte de Washington) (ICOMOS, 1987)
- Déclaration de Xi'an sur la conservation du contexte des constructions, des sites et des secteurs patrimoniaux (ICOMOS, 2005)
- Mémoire de Vienne sur « Le Patrimoine mondiale et l'architecture contemporaine - Gestion du PUH » (UNESCO, 2005)

²¹ Voir le texte final de la Recommandation sur la proposition du 24 octobre 2011 sur "Annexe 12" ou sur le lien internet :

https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:fTjMxKukbsMJ:unesdoc.unesco.org/images/0021/002110/211094f.pdf+&hl=fr&gl=fr&pid=bl&srcid=ADGEEShISW0pOzG2A-R7g7c04FkEzy-R6vClf8gXCrK5CReREOWa-l264N4RTDgEh0C_Bi8-jSoxfVL_eMBbmdJpXgM4GU4RUIBneOnggf152uWECRx_aMhS8KFvsY1n3XL92pz3Qy-&sig=AHIEtbSU4D3xq35xtgi2qBxD9RXGbExd7g (consultation : mars 2013)

²² Ibid

Cependant, parmi tous ces instruments, certains sont plus importants que d'autres car ils sont plus récents et par conséquent actualisent en partie les anciens, comme c'est le cas pour les Recommandations. Il en ressort qu'il existe quatre instruments principaux sur lesquels se fonde la Recommandation PUH :

- Recommandation concernant la préservation des biens culturels mis en péril par les travaux publics ou privés (UNESCO, 1968)
- Recommandation concernant la sauvegarde des ensembles historiques ou traditionnels et leur rôle dans la vie contemporaine (UNESCO, 1976)
- Charte internationale pour la sauvegarde des villes historiques de 1987 (Charte de Washington) (ICOMOS, 1987)
- Mémoire de Vienne sur « Le Patrimoine mondial et l'architecture contemporaine - Gestion du PUH » (2005)

La Recommandation de 1968 correspond à la première Recommandation prenant en compte la préservation du patrimoine culturel dans la question des travaux d'aménagements. Son objectif principal est faire face à l'évolution du progrès technique qui par son dynamisme, ses constructions a été de plus en plus menaçante pour les vestiges du passé historiques. La nécessité de conserver un lien entre les civilisations passées et modernes est à considérer afin d'éviter toute rupture de génération. L'idée est alors de pouvoir harmoniser la préservation du patrimoine avec le développement économique et social et l'urbanisation.

La Recommandation de 1976 correspond à la dernière Recommandation adoptée par l'UNESCO en matière de conservation du patrimoine physique avant celles des PUH.

La Charte de Washington de 1987 correspond également à la dernière charte adoptée par une organisation internationale non-gouvernementale en termes de préservation du patrimoine. Elle représente l'opinion officielle d'experts de l'ICOMOS relative à la sauvegarde des villes historiques. Elle vient donc s'inscrire en continuité des chartes précédentes de l'ICOMOS.

Quant au mémoire de Vienne (cf. IV 2), il se présente comme un élément essentiel puisqu'il constitue le point de départ de la Recommandation des PUH et a été une première amorce d'orientation et de principes pour la conservation des PUH. Il ne se présente pas comme un outil avec des orientations et des principes mais plutôt comme « le produit d'un consensus » (UNESCO, *Gérer les villes historiques*, "Contexte", p. 136)²³ des différents acteurs. Il joue un rôle de « levier d'action à une réflexion commune » (Ibid).

²³ Lien internet vers le document « Comment gérer les villes historiques » : <http://whc.unesco.org/fr/actualites/678/>

Comme nous l'avons vu dans la partie précédente, les outils adoptés en matière de conservation du patrimoine ne viennent pas remplacer les précédents, mais s'inscrivent dans leur continuité afin de prendre en compte les nouveaux défis et menaces identifiés lors de leur adoption. Ces quatre instruments sont présentés en détail dans la partie suivante.

IV. Des préoccupations urbaines menant au Mémorandum de Vienne

1) Des préoccupations urbaines

Les quatre outils clés mentionnés dans la partie précédente (III) en matière de conservation urbaine ont été adoptés afin de répondre aux nouvelles préoccupations et nouveaux enjeux identifiés lors de l'adoption de ces derniers. Ils ont permis d'orienter les politiques et les usages à travers le monde en matière de conservation urbaine (notons que l'inverse est également valable puisque les politiques ont également orienté les facteurs et enjeux identifiés). Il est alors intéressant de présenter l'analyse comparative de ces quatre instruments effectués par Jad Tabet, ancien membre du CPM, pour la réunion d'experts en matière de planification sur le PUH en septembre 2006. Cette analyse prend en compte la définition, l'objectif principal, et les préoccupations identifiées lors de l'adoption de chaque outil.

Analyse comparative des principales chartes et Recommandations

	Recommandation concernant la préservation des biens culturels mis en péril par les travaux publics ou privés (1968)	Recommandation de Nairobi concernant la sauvegarde des ensembles historiques ou traditionnels et leur rôle dans la vie contemporaine (1976)	Charte de Washington pour la conservation des villes historiques et des zones urbaines (1987)	Mémorandum de Vienne sur le patrimoine mondial et l'architecture contemporaine – gestion du paysage urbain historique (2005)
Définition	a) Biens immeubles : sites archéologiques, historiques et scientifiques incluant des groupes de structures traditionnelles, quartiers historiques de zones urbaines ou rurales bâties et structures ethnologiques b) biens meubles : (sans objet ici)	a) Ensemble historiques et architecturaux : groupe de bâtiments, de structures et espaces non bâtis dans un environnement urbain ou rural dont la cohésion et la valeur sont reconnues du point de vue archéologique, architectural, préhistorique, historique, esthétique ou socioculturel b) Environnement : cadre naturel ou créé par l'homme qui influence la perception statique ou dynamique de ces ensembles ou qui leur est directement rattaché dans l'espace ou par des liens sociaux, économiques ou culturels	Zones urbaines historiques, grandes et petites, notamment les grandes villes, les villes et les centres ou quartiers historiques avec leur cadre naturel et créé par l'homme	a) Paysage urbain historique : va au-delà des notions de centres historiques, ensembles, environs, pour inclure le contexte territorial et paysager plus large. b) Composé d'éléments qui définissent son caractère : modes d'utilisation des terres, organisation spatiale, relations visuelles, topographie et sols, végétation et tous les éléments des infrastructures

Principes généraux	a) Préservation de la totalité du site ou de la structure contre les effets de travaux publics ou privés b) Récupération ou sauvetage du bien si la zone est destinée à être transformée, notamment préservation et transfert du bien	a) Les ensembles historiques et leurs environs doivent être considérés dans leur globalité, comme un tout cohérent dont l'équilibre et la nature spécifique dépendent des éléments qui les composent. b) Les éléments à préserver incluent les activités humaines, les bâtiments, l'organisation spatiale et leurs environs	a) La conservation doit faire partie intégrante de politiques cohérentes de développement économique et social, d'urbanisme et d'aménagement du territoire b) Les qualités à préserver sont notamment l'organisation urbaine, les rapports entre bâtiments et espaces non bâtis, l'aspect extérieur des bâtiments, les rapports avec le cadre environnant et les fonctions	a) Changement permanent reconnu comme faisant partie de la tradition de la ville : la réponse à la dynamique du développement doit faciliter les changements et la croissance, tout en respectant la physionomie urbaine héritée et son paysage, ainsi que l'authenticité et l'intégrité de la ville historique. b) Améliorer la qualité de la vie et l'efficacité de la production aide à renforcer l'identité et la cohésion sociale.
Menaces identifiées	a) expansion urbaine et projets de rénovation supprimant des structures autour de bâtiments classés. b) modifications peu judicieuses de certains bâtiments c) barrages, autoroutes, ponts, nettoyage et nivellement de terrains, mines, carrières, etc.	a) Ensembles nouvellement aménagés qui risquent de porter atteinte à l'environnement et au caractère des ensembles historiques contigus b) Défiguration d'ensembles historiques causée par les infrastructures, la pollution et les atteintes à l'environnement c) Spéculation qui met en péril les intérêts de la communauté tout entière.	a) Dégradation physique et destruction causées par le développement urbain qui suit l'industrialisation b) Circulation automobile et stationnement non contrôlés, construction de routes à l'intérieur de villes historiques, catastrophes naturelles, pollution	Les changements socio-économiques et la croissance qui ne respecteraient pas l'authenticité et l'intégrité des villes historiques, ainsi que leur physionomie héritée et leur paysage.

Figure 5 : Analyse comparative des principales chartes et Recommandations (Source: JAD TABET "World Heritage papers", Managing Historic Cities, N° 27 – Novembre 2010 – voir p9 et 10)

Tous ces facteurs identifiés comme des menaces dans l'analyse ci-dessus, c'est-à-dire l'urbanisation, le développement des infrastructures, le développement socio-économique, et les facteurs environnementaux ont été de nouvelles préoccupations pour la conservation du patrimoine lors de l'adoption des différents outils.

Après l'analyse du tableau ci-dessus et du texte de la Recommandation PUH, il en ressort qu'il existe **trois nouvelles grandes préoccupations** majeures, qui n'étaient pas prises en compte dans les Recommandations et Chartes précédentes, identifiées lors de l'élaboration de la Recommandation PUH :

1. **La participation et la concertation des acteurs et de la population**
2. **Le développement durable**
3. **La prise en compte du patrimoine à l'échelle des territoires**

2) Le contexte du Mémorandum de Vienne²⁴

Comprendre que des préoccupations qui n'étaient pas prises en compte ont amené à la Recommandation PUH n'est pas suffisant. Un contexte, un élément déclencheur a été le point de départ, de la prise en compte par l'UNESCO de ses nouvelles préoccupations : le document du Mémorandum de Vienne. D'ailleurs ses préoccupations ne sont pas forcément "nouvelles" et étudier le contexte est donc très important pour qui veut expliquer le processus d'élaboration de la Recommandation PUH.

Le Mémorandum de Vienne est un document résultant d'une conférence internationale dont le thème était « Le patrimoine mondial et l'architecture contemporaine ». Cette conférence a réuni plus de 600 experts venant de 55 pays et avait été demandée par le CPM à sa 27^e session en 2003 (Décision 27 COM 7B.108).

Lors de cette 27^e session du CPM, a eu lieu un débat sur un projet d'aménagement urbain de la gare ferroviaire Wien-Mitte de Vienne en Autriche. C'est de ce débat qu'est née la conférence de Vienne pour débattre des moyens de réglementer la préservation des PUH. En effet, le site "Centre historique de Vienne" est inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO et le projet d'aménagement urbain Wien-Mitte, jouxtant ce site, préoccupait les experts²⁵ de l'UNESCO par les solutions architecturales envisagées et la hauteur des tours à construire pouvant affecter le site.

²⁴ Voir le document du Mémorandum de Vienne sur "Annexe 1" ou sur le lien internet : <http://whc.unesco.org/archive/2005/whc05-15ga-inf7f.pdf> (consultation : avril 2013)

²⁵ Le terme d'expert peut paraître relativement vague et peu précis. Cependant c'est une volonté que nous avons eue lors de l'écriture, car sous cette désignation d'expert UNESCO, il faut voir la multitude d'intervenants, d'horizon parfois divers, qui participent aux réunions. Ce terme est donc employé ici de manière volontairement large, dans tout le présent document, pour inclure chaque participant aux réunions.

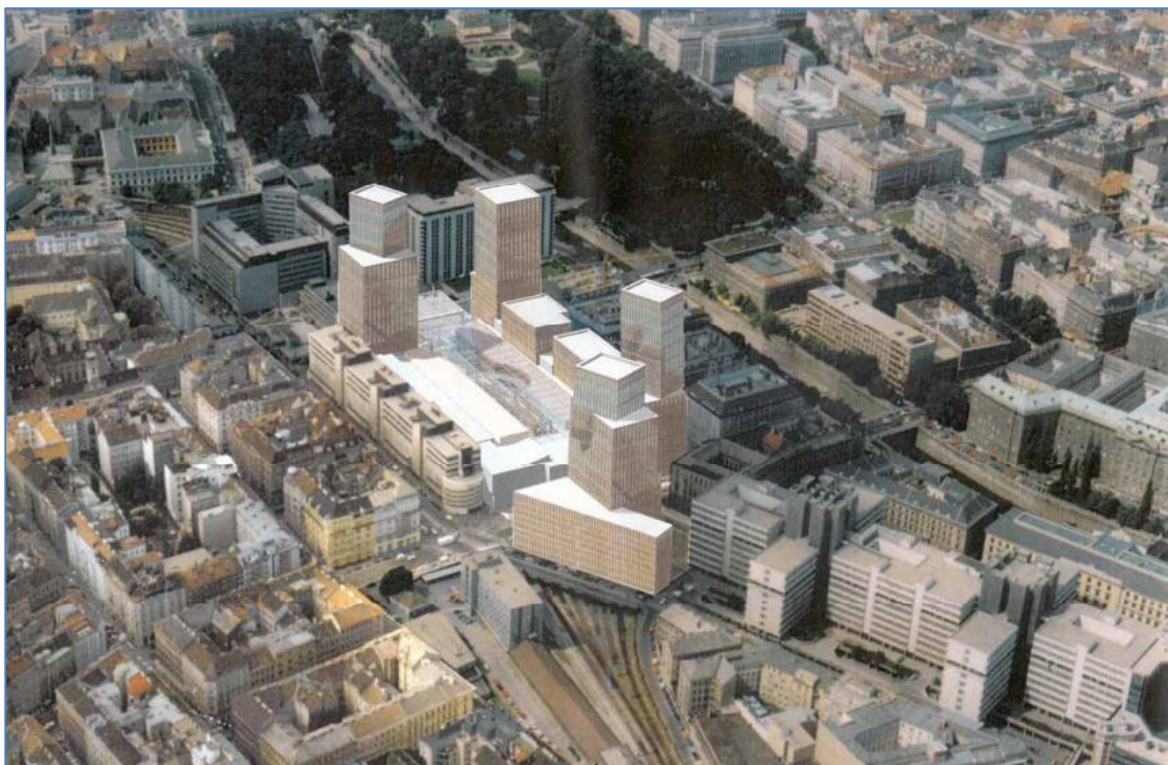


Figure 6 : Projet Wien-Mitte en 2002 (Source : <http://siteresources.worldbank.org/INTCHD/Resources/430063-1297460666003/Folin-Calabi.pdf>)

Le problème auquel était confrontée l'UNESCO, est que ce projet se situait hors de la zone de protection mais qu'elle affectait tout de même son intégrité. Ce projet a donc été **l'élément déclencheur de tout le processus qui a conduit à l'adoption en 2011 de la Recommandation PUH**.

La conférence de Vienne est quant à elle le point de départ de cette élaboration. Cette réunion est la première conférence internationale organisée par l'UNESCO qui aborde véritablement le sujet des PUH. En effet, si la gestion des monuments culturels, des sites naturels et des paysages culturels, est prise en compte par l'UNESCO, - comme nous l'avons vu dans la partie précédente - il n'en était pas de même pour la préservation des PUH. L'objectif de cette conférence était de débattre autour de ce sujet avec pour but de trouver des débuts de solutions pour « *la conservation et le développement de ces PUH et de dégager un consensus entre les différentes parties prenantes* » (Site officiel de l'UNESCO, <http://whc.unesco.org/fr/evenements/112/>). Pour la première fois, les experts se sont mis d'accord pour proposer une définition des PUH.

Ainsi, l'objectif de la partie suivante sera d'analyser le processus d'élaboration de la Recommandation PUH dans un premier temps, dans sa fabrication par les différents organes de l'UNESCO. Dans un deuxième temps sera effectuée une analyse comparative entre les grandes différences observées entre le Mémoire de Vienne, qui constitue l'état initial de l'outil, et la Recommandation telle qu'elle a été adoptée en 2011. Il s'agira ensuite d'observer l'évolution de l'outil au cours des 7 années qui ont été nécessaires à sa mise en forme, à travers l'évolution de sa formulation et de sa définition telle qu'ils ont été discutée lors de nombreuses réunions d'expert.

B. Le processus d'élaboration de l'outil

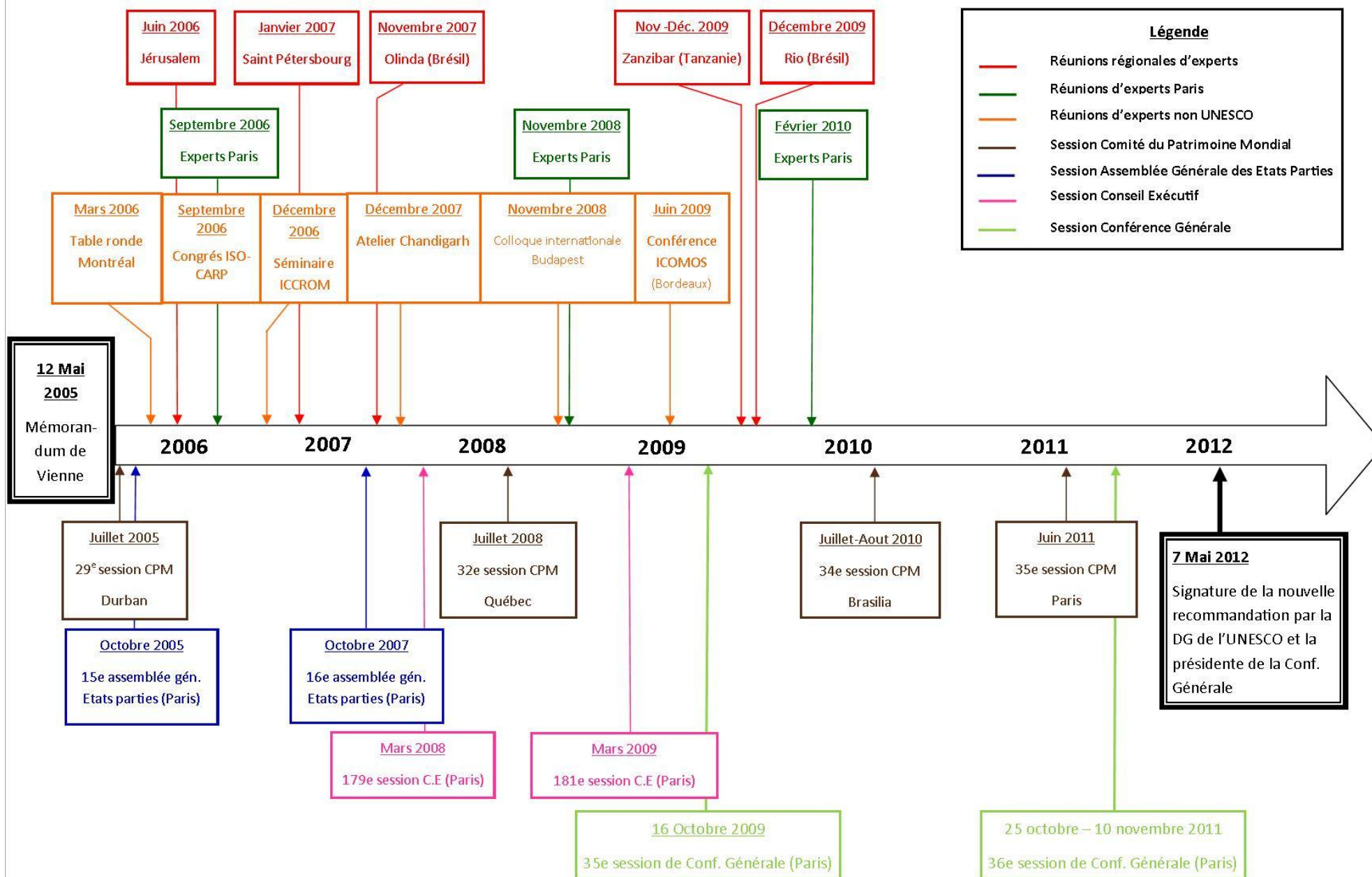


Figure 11 : Chronologie générale de la fabrication de la Recommandation PUH (Réalisation: IBANEZ Romain, MERLOT Thomas, ROUX Alexandre)

I. La fabrication de la Recommandation PUH par les différents organes de l'UNESCO

La partie qui va suivre repose sur une étude des documents UNESCO résultante de :

- **La Conférence générale** (réunions tous les 2 ans)
- **Le Conseil Exécutif** (réunions 2 fois par an)
- **L'Assemblée Générale des Etats Parties** (réunions tous les 2 ans lors des sessions de la Conférence générale)
- **Le CPM** (réunions 1 fois par an)

Cette étude se veut dans un premier temps la plus exhaustive possible, en cherchant dans chaque réunion UNESCO depuis 2005 si le sujet des PUH a été abordé.

Par la suite, après l'énumération de toutes ces réunions et de leurs apports respectifs, nous ne retenons qu'un nombre plus réduit d'entre elles pour représenter les étapes clefs de l'adoption de la Recommandation UNESCO sur les PUH.

Notons que le but de cette partie n'est pas encore de se pencher sur la définition et le texte des PUH, mais bien de comprendre la fabrication "administrative" de ce document. L'évolution de la définition et des principes qu'elle sous-tend sera abordée plus tard dans ce présent document.

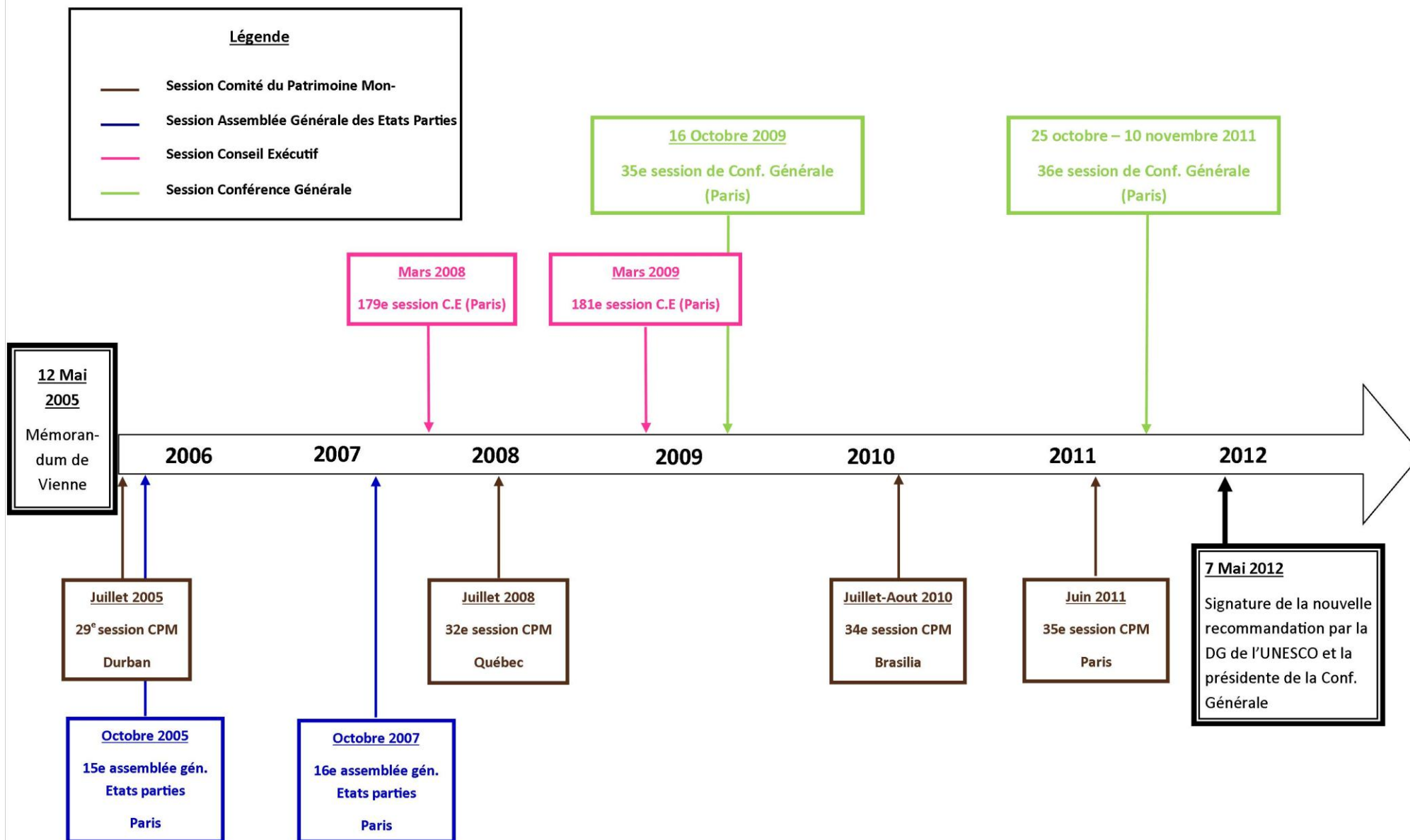


Figure 7 : Chronologie de la fabrication politique de la Recommandation PUH (Réalisation : IBANEZ Romain, MERLOT Thomas, ROUX Alexandre)

1) 29e session du CPM (Durban, 10-17 juillet 2005)²⁶

Le Comité **accueille favorablement** le Mémorandum de Vienne à travers la **Décision 29 COM 5D**, qui prévoit d'adopter en s'inspirant du Mémorandum de Vienne, **une déclaration**²⁷ sur la conservation des PUH. Il est aussi intéressant de noter que dès cette session, le CPM **envisage et recommande même la création d'une nouvelle Recommandation venant compléter celle déjà existante de l'UNESCO**.

« Recommande que l'Assemblée générale des Etats parties à la Convention, à sa 15e session (UNESCO, 2005), adopte, en s'inspirant du Mémorandum de Vienne, une déclaration sur la conservation des PUH ;

Recommande également que la Conférence générale de l'UNESCO adopte une nouvelle Recommandation pour compléter et actualiser les Recommandations existantes en matière de conservation des PUH, en mentionnant tout particulièrement la nécessité d'associer l'architecture contemporaine au contexte historique urbain » (UNESCO, 29e session du CPM. « Décision 29 COM 5D », paragraphes 7 et 8, p6)

2) 15e Assemblée Générale des Etats Parties à la convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (Paris, 10-11 octobre 2005)²⁸

L'assemblée a comme projet de résolution (résolution 15 GA 7), l'**adoption** d'une déclaration sur la conservation des PUH **Décision 29 COM 5D** établie à partir du Mémorandum de Vienne.

« Prend note du rapport et accueille favorablement le Mémorandum de Vienne adopté lors de la conférence internationale "Le patrimoine mondial et l'architecture contemporaine " (Vienne, 2005) ;

Sur la base du Mémorandum de Vienne, adopte la Déclaration de Vienne sur la conservation des PUH. » (UNESCO, 15e Assemblée Générale des Etats Parties à la convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, « Projet de résolution », paragraphes 2 et 3, p4)

Il faut cependant noter que quand l'Assemblée Générale des Etats Parties adopte une déclaration, il ne s'agit pas de l'outil déclaration en tant qu'outil normatif de l'UNESCO adopté par la conférence générale. Le mot déclaration est employé dans un sens plus commun et ainsi,

²⁶ Voir le compte rendu de la réunion sur "Annexe 2" ou sur le lien internet : <http://whc.unesco.org/archive/2005/whc05-29com-22f.pdf> (consultation : avril 2013)

²⁷ Il faut noter que le mot déclaration est ici à prendre au sens commun et ne correspond pas à l'outil "Déclaration" de l'UNESCO.

²⁸ Voir le compte rendu de la réunion sur "Annexe 3" ou sur le lien internet : https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:9QmICOa8U04J:whc.unesco.org/archive/2005/whc05-15ga-7f.doc+&hl=fr&gl=fr&pid=bl&srcid=ADGEESitMOz_BIZWxOAqKIHeiQR6wab_cGckYSb6t_uCrKJ04DCc_rCvGZDvv_2PHkbXBigHaxpXVGUv76P5nifKRkAS8-pyYsYc78ji6NTI3xMVAqepoyFrrho-fEwCUtIMGknSrik-l&sig=AHIEtbT9CtTRPRZKFCOIjzu_iNyZ7LHpmQ (consultation : avril 2013)

l'Assemblée Générale des Etats Parties dit inclure dans ses textes les principes énoncés dans le Mémoire de Vienne.

3) 16e assemblée générale des états parties à la convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel (Paris, 24 - 25 octobre 2007)²⁹

L'assemblée générale exprime son soutien pour l'initiative des paysages urbains historique à travers la **résolution 16 GA 11**. Ce document sert à informer l'ensemble de l'assemblée générale lors de sa 17^{ème} session, sur l'avancement de la Recommandation. En effet, suite à différentes réunions d'experts entre 2005 et 2007, le texte du Mémoire de Vienne a évolué.

« L'Assemblée générale,

1. Ayant examiné le document WHC-07/16.GA/11,

2. Note avec satisfaction les informations fournies relatives à l'élaboration d'une Recommandation révisée sur la conservation des PUH ;

3. Invite le Directeur général de l'UNESCO à informer l'Assemblée générale des États parties à la Convention du patrimoine mondial, à sa dix-septième session (2009), des nouvelles activités entreprises et de l'avancement concernant cette initiative. » (UNESCO, 16e assemblée générale des états parties à la convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel « Projet de résolution », paragraphes 1, 2 et 3, p3)

4) 179e session du Conseil exécutif (Paris, 7 mars 2008)³⁰

Le Conseil **accueille favorablement** l'idée d'une Recommandation sur les PUH. Comme le CPM en 2005, il **recommande que la Conférence générale lors de sa 35^e session décide** que cette problématique des paysages urbains **historique fasse l'objet d'une réglementation internationale sous la forme d'une Recommandation**.

« Recommande que la Conférence générale décide à sa 35e session (2009) que la question visée par la proposition doit faire l'objet d'une réglementation internationale sous la forme d'une Recommandation révisée concernant la sauvegarde des ensembles historiques ou traditionnels et leur

²⁹ Voir le compte rendu de la réunion sur "Annexe 4" ou sur le lien internet : <http://whc.unesco.org/archive/2007/wh07-16ga-11f.pdf> (consultation : avril 2013)

³⁰ Voir le compte rendu de la réunion sur "Annexe 5" ou sur le lien internet : https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:3v_cnKmr6EQJ:unesdoc.unesco.org/images/0015/001583/158388f.pdf&hl=fr&gl=fr&pid=bl&srcid=ADGEEsJbykBJA8n2wd_dhDuhQDwu2EPDaG-8O2GbTlxIOEoEGsdi1ZL-x129hho0S1PXWMH7LuaR599_I1L5AU3yjpow4wkiwsUhqNB_gOo-ceChjLXQ0UJQ2C4pO1yBnO9utl4g6DIQ&sig=AHIEtbQL4ptHKM8iDccebyyCcgmWFhjjFw (consultation : avril 2013)

rôle dans la vie contemporaine » (UNESCO, 179e session du Conseil exécutif, « Projet de décision proposé », paragraphe 6, p5)

5) 32e session du CPM (Québec, 2-10 juillet 2008)³¹

Rappelant la décision 29 COM 5D, précédemment adoptée (lors de la 15^{ème} Assemblée Générale des Etats Parties à la convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel en 2005), le Comité exprime son soutien pour l'initiative des paysages urbains historique à travers la **Décision 32 COM 7.2**. Cette décision augmente les critères d'inscription des villes historiques ce qui permet une approche plus globale de la gestion de ces villes (à travers ce nombre de critères plus important) et s'approche ainsi du concept de PUH qui se veut plus global. **Comme lors de sa 29^{ème} session, le Comité recommande également la mise en place d'une Recommandation** que le Conseil exécutif devrait adopter lors de sa 35^{ème} session.

« Demande au Centre du patrimoine mondial, en collaboration avec les organisations consultatives, de proposer une révision des sections des Orientations qui ont trait aux villes historiques, en explorant la possibilité d'un élargissement des catégories selon lesquelles les villes peuvent être inscrites et en facilitant une approche plus holistique de la conservation des PUH, pour soumission à sa 33e session ;

Encourage vivement le Conseil exécutif à recommander à la 35e session de la Conférence générale que la conservation des PUH soit réglementée au niveau international sous la forme d'une nouvelle Recommandation de l'UNESCO ; » (UNESCO, 32e session du CPM, « Projet de décision », paragraphe 4 et 5, p7)

6) 181e session du Conseil exécutif (Paris, 20 mars 2009)³²

Le Conseil décide **d'inscrire la décision 29 COM 5D à l'ordre du jour provisoire de la 35^e session de la Conférence générale** et recommande à cette même conférence de poursuivre les efforts concernant les PUH.

« Décide d'inscrire ce point à l'ordre du jour provisoire de la 35e session de la Conférence générale ;

³¹ Voir le compte rendu de la réunion sur "Annexe 6" ou sur le lien internet : <http://whc.unesco.org/archive/2008/whc08-32com-72f.pdf> (consultation : avril 2013)

³² Voir le compte rendu de la réunion sur "Annexe 7" ou sur le lien internet : https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:NSqPbuNG7DgJ:unesdoc.unesco.org/images/0018/001811/181132f.pdf+&hl=fr&gl=fr&pid=bl&srcid=ADGEE5gXotVXOBpSte2mV_7UOi_pXmHQ68cjo8rHKk-w3WX87C1JIE_A7KDLJbklr4Swpv98rsstoe5YbQceQh0j6PDOQd9OX9sS_e8jDXD75N-62hjzcDI9G2MmPdcLhAg7RgmBNOsm&sig=AHIEtbQyvxEeoWudc0Zk5CMAcZos1x8omg (consultation : avril 2013)

Invite le Directeur général à soumettre à la Conférence générale à sa 35e session l'étude préliminaire susmentionnée, accompagnée des observations et décisions pertinentes du Conseil exécutif à ce sujet ;

Recommande à la Conférence générale de décider, à sa 35e session, de poursuivre les efforts visant à élaborer un nouvel instrument normatif sur la conservation des PUH sous la forme d'une Recommandation intitulée « Recommandation concernant la conservation des PUH ». » (UNESCO, 181e session du Conseil exécutif, « Projet de décision proposé », paragraphes 5,6 et 7, p10)

7) 33e session du CPM (Séville, 22 -30 juin 2009)³³

Lors de cette 33^e session, le CPM, **toujours favorable à l'idée des PUH, demande néanmoins de mieux réfléchir la réflexion sur le sujet.** Ceci préfigure l'organisation par le Comité d'une réunion d'experts internationaux qui aura lieu à Rio de Janeiro en décembre 2009 (voir partie II. Evolution du contenu de la Recommandation PUH).

« Accueille favorablement le principe d'adopter le concept de PUH dans les Orientations mais demande d'approfondir la réflexion à ce sujet avant toute décision définitive ;

Demande également au Directeur du Centre du patrimoine mondial de rechercher des fonds extrabudgétaires dans le but d'organiser une réunion d'experts ayant pour mandat de préparer en coopération avec les Organisations consultatives et d'autres institutions professionnelles et universitaires un projet de texte concernant l'inclusion éventuelle des PUH dans les sections appropriées des Orientations et d'identifier des études de cas significatives pour évaluation continue et inclusion possible en tant que meilleure pratique dans un appendice, pour examen par le CPM à sa 34e session en 2010 ; » (UNESCO, 33e session du CPM, « Point 7.1 », articles 6 et 7, p9)

8) 35e session de la Conférence générale (Paris, 6-23 octobre 2009)³⁴

Lors de cette session, il a été pris officiellement la résolution **(35 C/Résolution 42)** qui dit que **les instruments normatifs de l'UNESCO** relatifs au patrimoine urbain devraient être **complétés par une nouvelle Recommandation** sur la conservation des PUH. Cette fois-ci, on officialise clairement la création du futur outil de l'UNESCO, PUH.

« Décide que les instruments normatifs existants de l'UNESCO relatifs à la conservation des PUH devraient être complétés par une nouvelle Recommandation sur cette question ;

³³ Voir le compte rendu de la réunion sur "Annexe 8" ou sur le lien internet : <http://whc.unesco.org/fr/sessions/33COM> (consultation : avril 2013)

³⁴ Voir le compte rendu de la réunion sur "Annexe 9" ou sur le lien internet : <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001864/186470f.pdf> (consultation : avril 2013)

Invite le Directeur général à préparer un rapport préliminaire sur la situation concernant la conservation des PUH, à convoquer une réunion d'experts (catégorie VI) chargés de préparer un avant-projet de la Recommandation proposée qui sera envoyé aux États membres en vue de recueillir leurs observations, à convoquer ensuite une réunion intergouvernementale d'experts (catégorie II) chargés de réexaminer le projet à la lumière des observations reçues, et à lui soumettre à sa 36^e session (2011) un rapport final et, le cas échéant, un projet révisé. » (UNESCO, 35e session de la Conférence générale, « Article 42 », paragraphes 2 et 3, p60)

9) 34e session du CPM (Brasilia, 25 juillet – 3 août 2010)³⁵

Lors de cette session, le Comité demande au Centre du patrimoine mondial de rédiger en collaboration avec des organisations consultatives un manuel sur les meilleures pratiques sur l'approche de PUH dans le monde. Ce manuel est disponible et correspond à la série du patrimoine numéro 27³⁶ publié en septembre 2010 et inclut des réflexions ainsi que des pratiques sur la question de la protection des PUH.

« Prend note avec satisfaction des résultats de la réunion d'experts et des Recommandations visant à inclure l'approche de PUH dans les Orientations. » (UNESCO, 34e session du CPM, « Point 7.1 », paragraphes 4 p14) NB : Le mot Orientation dans la phrase précédente fait référence aux grandes orientations de l'UNESCO formulées dans les Recommandations et Déclaration précédentes.

Demande au Centre du patrimoine mondial d'élaborer, en coopération avec les Organisations consultatives, un manuel sur les applications, y inclus des études de cas, reflétant les meilleures pratiques de l'approche de PUH ; » (Ibid. « Point 7.1 », paragraphes 5, p14)

10) 36e session de la Conférence générale (Paris, 25 octobre – 10 novembre 2011)³⁷

La Conférence **adopte la Recommandation 36 C/23 le 10 novembre.**

« Décide d'adopter la Recommandation concernant le PUH, telle qu'approuvée le 27 mai 2011 lors de la Réunion intergouvernementale d'experts sur le PUH (catégorie II) tenue au Siège de l'UNESCO, qui

³⁵ Voir le compte rendu de la réunion sur "Annexe 10" ou sur le lien internet : <http://whc.unesco.org/archive/2010/whc10-34com-20f.pdf> (consultation : avril 2013)

³⁶ Lien internet vers la série du patrimoine numéro 27 : <http://whc.unesco.org/fr/series/27/> (consultation : mai 2013)

³⁷ Voir le compte rendu de la réunion sur "Annexe 11" ou sur le lien internet : <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002150/215084f.pdf#page=62> (consultation : avril 2013)

figure à l'annexe de la présente résolution » (UNESCO, 36e session de la Conférence générale, « Recommandation concernant le PUH », paragraphe 4, p57)

Elle s'appuie pour cela sur la proposition du 24 octobre 2011³⁸, qui reprend les idées de la réunion intergouvernementale d'expert du 27 mai 2011. Cette proposition du 24 octobre est sous la forme d'un rapport final incluant le texte final du projet de Recommandation sur le PUH, ainsi qu'une description de la méthode de travail appliquée pour parvenir à ce nouvel instrument normatif.

³⁸ Voir le texte final de la Recommandation sur la proposition du 24 octobre 2011 sur "Annexe 12" ou sur le lien internet :

https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:fTjMxKukbsMJ:unesdoc.unesco.org/images/0021/002110/211094f.pdf+&hl=fr&gl=fr&pid=bl&srcid=ADGEEShISW0pOzG2A-R7g7c04FkEZy-R6vClf8gXCrK5CReREOWa-l264N4RTDgEh0C_Bi8-jSoxnfVL_eMBbmdJpXgM4GU4RUIBneOnggfl52uWECRx_aMhS8KFvsY1n3XL92pz3Qy-&sig=AHIEtbSU4D3xq35xtgi2qBxD9RXGbExd7g (consultation : avril 2013)

11). Signature de la Recommandation (7 mai 2012)³⁹

La Directrice générale de l'UNESCO, Madame Irina Bokova, et Madame Katalin Bogyay, ambassadeur de Hongrie et Présidente de la Conférence générale de l'UNESCO, **signent la nouvelle Recommandation** concernant le PUH.



Figure 8 : E. Mme l'Ambassadrice Katalin Bogyay et Mme Irina Bokova, signent la Recommandation (Source : <http://whc.unesco.org>)

³⁹ Lien vers la page internet UNESCO : <http://whc.unesco.org/fr/actualites/873/> (consultation : avril 2013)

12) Etapes clefs, résumé :

Le processus qui a conduit l'UNESCO à la signature de cette Recommandation est donc un processus long et complexe qui a pris 7 années et a mobilisé toutes les instances officielles de l'UNESCO en lien avec le patrimoine historique. Cependant, par souci de rendre plus explicite cette démarche il sera présenté ici, seulement les dates les plus importantes.

Etapes clefs :

- **29e session du CPM (Durban, 10-17 juillet 2005) :** Premier soutien d'une instance de l'UNESCO au PUH.
- **35e session de la Conférence générale (Paris, 6-23 octobre 2009) :** Il est officiellement pris comme résolution que les instruments normatifs de l'UNESCO doivent être complétés par une nouvelle Recommandation sur les PHU.
- **36e session de la Conférence générale (Paris, 25 octobre – 10 novembre 2011) :** Adoption de la Recommandation sur les PUH.
- **Signature de la Recommandation (7 mai 2012)**

II. Evolution du contenu de la Recommandation PUH

1) Analyse comparative entre le Mémorandum de Vienne et la Recommandation PUH adoptée en 2011

L'objectif de cette partie est de mettre en lumière les différences, les similitudes, et les invariances qui existent entre le texte initial du Mémorandum de Vienne⁴⁰ (octobre 2005) et le texte final concernant la Recommandation PUH⁴¹ (novembre 2011).

a) Trois préoccupations déjà présentes dans le Mémorandum de Vienne et renforcées avec le texte final

Comme nous l'avons déjà énoncé précédemment, les trois préoccupations qui sont apparues dans la Recommandation PUH et qui ne sont pas présentes dans les Recommandations et Chartes précédentes sont :

1. La participation et la concertation des acteurs et de la population
2. Le développement durable
3. La prise en compte du patrimoine à l'échelle des territoires

Ses préoccupations constituant la raison même de l'élaboration de la Recommandation PUH, c'est pourquoi nous avons voulu voir comment elles étaient évoquées dans les deux textes.

❖ Le principe de participation et de concertation des acteurs et de la population

On trouve ce principe de participation et de concertation des acteurs et de la population dans le Mémorandum de Vienne, dans les passages suivants :

- « *Les changements permanents (...) sous forme d'interventions structurelles dans le PUH (...) exigent (...) un dialogue avec les autres acteurs et parties prenantes concernés.* » (UNESCO, Mémorandum de Vienne, « Article 13 », p3)
- « *L'avenir de notre PUH fait appel à la compréhension mutuelle entre les responsables politiques, les urbanistes, les promoteurs, les architectes, les professionnels de la*

⁴⁰ Voir le document du Mémorandum de Vienne sur "Annexe 1" ou sur le lien internet : <http://whc.unesco.org/archive/2005/whc05-15ga-inf7f.pdf> (consultation : avril 2013)

⁴¹ Voir le texte final de la Recommandation sur "Annexe 12" ou sur le lien internet : https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:fTjMxKukbsMJ:unesdoc.unesco.org/images/0021/002110/211094f.pdf+&hl=fr&gl=fr&pid=bl&srcid=ADGEEShISW0pOzG2A-R7g7c04FkEZy-R6vClf8gXCrK5CReREOWa-l264N4RTDgEh0C_Bi8-jSoxfVL_eMBbmdJpXgM4GU4RUIBneOnggfl52uWECRx_aMhS8KFvsY1n3XL92pz3Qy-&sig=AHIEtbSU4D3xq35xtgi2qBxD9RXGbExd7g (consultation : avril 2013)

conservation, les propriétaires fonciers, les investisseurs et les citoyens concernés, travaillant ensemble à la préservation du patrimoine urbain (...) » (Ibid, Article 15, p4)

De même, on retrouve ces éléments dans la Recommandation concernant les PUH, à travers les extraits suivants :

- *« les acteurs publics et privés devraient coopérer, notamment dans le cadre de partenariats, afin d'appliquer de façon efficace l'approche centrée sur le PUH ; » (UNESCO, Recommandation PUH, « Article 22 » (b), p60)*
- *« Les organisations non gouvernementales nationales et internationales devraient participer à la mise au point et à la diffusion d'outils et de bonnes pratiques pour l'application de l'approche centrée sur le PUH. » (Ibid, « Article 22 » (d), p60)*
- *« Conscients de leurs responsabilités, les pouvoirs publics à tous les échelons - local, régional, national/fédéral –devraient contribuer à la définition, à l'élaboration, à la mise en place et à l'évaluation des politiques de conservation du patrimoine urbain. Ces politiques devraient reposer sur une approche participative de toutes les parties prenantes et être coordonnées sur les plans institutionnel et sectoriel. » (Ibid, « Article 23 », p60)*
- *« Les outils de participation civique devraient impliquer différents groupes représentatifs de parties prenantes et leur permettre d'identifier les valeurs essentielles dans leur territoire urbain (...) » (Ibid, « Article 24 » (a), p60)*
- *« (...) une collaboration active entre ces différents acteurs afin d'adapter l'application de la présente Recommandation aux contextes régionaux. » (Ibid, « Article 25 », p61)*
- *« La recherche devrait cibler la stratification complexe des ensembles urbains afin d'identifier les valeurs qui s'y rattachent, de comprendre l'importance que leur attribuent les communautés et de les présenter aux visiteurs dans leur globalité. Les institutions académiques et universitaires et autres centres de recherche devraient être encouragés à développer la recherche scientifique sur certains aspects de l'approche centrée sur le PUH, ainsi qu'à coopérer aux niveaux local, national, régional et international. Il est essentiel de documenter l'état des territoires urbains et leur évolution, de faciliter l'évaluation des propositions de transformation ainsi que d'améliorer les compétences et procédures de protection et de gestion. » (Ibid, « Article 26 », p61)*
- *« Les États membres et les organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales devraient faciliter la compréhension du public et son implication dans la mise en œuvre de l'approche centrée sur le PUH en diffusant les meilleures pratiques et les enseignements tirés des différentes régions du monde, afin de renforcer le réseau de partage des connaissances et d'intensifier le développement des capacités. » (Ibid, « Article 28 », p61)*
- *« Les États membres devraient promouvoir la coopération multinationale entre autorités locales. » (Ibid, « Article 29 », p61)*
- *« Les organismes de coopération et de développement internationaux des États membres, les organisations non gouvernementales et les fondations devraient être encouragés à mettre au point des méthodes tenant compte de l'approche centrée sur le PUH et à harmoniser celles-ci avec leurs projets et programmes d'aide concernant les territoires urbains ». (Ibid, « Article 30 », p61)*

La concertation des différentes parties prenantes est donc déjà présente dans le **Mémoire de Vienne**. Cependant on peut noter que ce principe semble avoir pris une importance encore plus accrue, dans la Recommandation concernant les PUH, au vu du nombre de fois où il apparaît dans ce texte. Notons également que dans ce dernier, la concertation est vue à une échelle plus large. En effet, il est envisagé la participation active et utile, des organisations non-gouvernementales nationales et internationales (type ICOMOS) dans la diffusion des bonnes pratiques, et la coopération des Etats entre eux, qui doivent diffuser les enseignements qu'ils ont tirés de leurs expériences. On peut aussi noter que l'implication des réseaux universitaires académiques et de recherche et aussi envisagé (tout ceci n'était pas mentionné dans le texte du Mémoire de Vienne).

❖ Le développement durable

Dans le Mémoire de Vienne, on distingue la notion de développement durable uniquement dans le passage suivant :

- « (...) une approche intégrée reliant l'architecture contemporaine, le développement durable urbain et l'intégrité du paysage en fonction des modèles historiques, du parc immobilier et du contexte existants. » (UNESCO, Mémoire de Vienne, « Article 5 », p2)

On retrouve aussi ce concept de développement durable dans la Recommandation concernant le PUH :

- « Considérant également que le principe du développement durable implique la préservation des ressources existantes, la protection active du patrimoine urbain et sa gestion durable comme condition sine qua non du développement, » (UNESCO, Recommandation PUH, « Préambule », p58)
- « La présente Recommandation répond à la nécessité de mieux intégrer et inscrire les stratégies de conservation du patrimoine urbain dans le cadre des objectifs plus larges du développement durable global, de façon à appuyer les initiatives publiques et privées visant à préserver et à renforcer la qualité de l'environnement humain. » (Ibid, « Article 5 », p59)
- « L'approche centrée sur le PUH vise à préserver la qualité de l'environnement humain et à renforcer l'utilisation productive et durable des espaces urbains (...) » (Ibid, « Article 11 », p59)
- « (...) facilité à des innovations telles que les technologies de l'information et les méthodes de planification, de conception et de construction durables peut contribuer à l'amélioration des territoires urbains (...) » (Ibid, « Article 18 », p60)
- « les organisations internationales qui se préoccupent de développement durable devraient intégrer l'approche centrée sur le PUH dans leurs stratégies, plans et opérations; » (Ibid, « Article 22 » (c), p60)

Ici encore, on voit qu'un principe, celui du développement durable, était déjà abordé dans le **Mémoire de Vienne**. D'ailleurs dans certaines phrases même si le mot "durable" n'est pas cité, on voit que les concepts qu'il implique y sont abordés (le long terme et la viabilité dans interventions) : « La recherche des effets à long terme et de la viabilité des interventions planifiées est

une partie intégrante du processus de planification, qui vise à protéger le tissu historique, le parc et le cadre immobiliers. » Cependant, la **Recommandation finale a voulu mettre l'accent et renforcer ce principe en le considérant comme primordial**. Ceci est illustré par le nombre de fois où le terme de durable apparaît dans le texte final.

❖ La prise en compte du patrimoine à l'échelle des territoires

Concernant le Mémorandum de Vienne, la prise en compte du patrimoine à l'échelle des territoires est stipulée à travers les deux extraits suivants :

- « la notion de PUH **va au-delà des termes traditionnels de « centre historique »**, « ensemble » ou « environs », souvent employés dans les chartes et les lois de protection, **pour inclure le cadre territorial et le paysage environnant**. » (UNESCO, Mémorandum de Vienne, « Article 11 », p3)
- « La compréhension approfondie de l'histoire, de la culture et de l'architecture **du lieu**, par **opposition aux seuls bâtiments objets**, est **primordiale** pour le développement d'un cadre de conservation, (...) » (Ibid, « Article 19 », p4)

Ensuite, la Recommandation concernant le PUH reprend cette idée, comme on peut le voir ci-dessous :

- « (...) **le passage d'une optique privilégiant les monuments à une reconnaissance plus large de l'importance des processus sociaux, culturels et économiques dans la conservation des valeurs urbaines (...)** » (UNESCO, Recommandation PUH, « Article 4 », p59)
- « Elle propose d'appliquer une approche fondée sur le paysage pour identifier, **conserver et gérer les territoires historiques dans leur cadre urbain plus large**, prenant en considération l'interdépendance de leurs formes physiques, leur organisation et leurs liaisons spatiales, leurs caractéristiques et leur environnement naturel, ainsi que les valeurs sociales, culturelles et économiques qu'ils incarnent. » (Ibid, « Article 5 », p59)

On voit donc que **dans les deux cas, la prise en compte du patrimoine est pensée à une échelle plus large qu'à une vision uniquement centrée sur les monuments**, ce qui est cohérent car c'est justement cette préoccupation qui avait fait naître le Mémorandum de Vienne.

Notons **néanmoins que dans la définition de ce qu'est le contexte plus large, qui correspond aux termes de PUH, on trouve des différences entre les deux textes**.

Il faut d'ailleurs bien comprendre que **c'est sur cette définition que s'est jouée la très grande majorité des débats et des réunions d'experts qui ont contribué au processus d'élaboration de la Recommandation** sur le PUH; chacun n'ayant pas forcément au départ la même vision ou définition de ce qu'est un PUH, de ce qu'il comprend. La deuxième partie de notre analyse comparative

s'attachera donc à comprendre les différences dans cette définition pour mieux comprendre son état final.

b) Une vision qui ne se limite pas aux biens inscrits sur la liste du patrimoine mondiale

Le Mémorandum de Vienne dans sa définition renvoie seulement aux villes inscrites dans la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO :

- « **Le présent Mémorandum renvoie aux villes historiques déjà inscrites ou dont l'inscription est proposée sur la Liste du patrimoine mondial de l'UNESCO, ainsi qu'aux plus grandes villes qui ont des monuments et des biens du patrimoine mondial implantés sur leur territoire.** » (UNESCO, Mémorandum de Vienne, « Article 6 », p2)

A aucun moment la Recommandation finale ne dit se concentrer uniquement sur les villes inscrites, on voit ainsi clairement la volonté de l'UNESCO d'élargir l'application des normes et principes énoncés à toutes les villes historiques :

- « *Recommande aux États membres d'adopter le cadre et les dispositifs législatifs institutionnels appropriés en vue de faire appliquer, dans les territoires sous leur juridiction, les normes et principes énoncés dans la présente Recommandation.* » (UNESCO, Recommandation PUH, « Préambule », p 58)

Ceci explique sans doute aussi en partie une autre différence, qui existe entre ces deux textes. Dans le texte final, la mondialisation et les processus globaux d'urbanisation sont invoqués comme justification de la mise en place de la nouvelle Recommandation :

- « **Considérant en outre que l'urbanisation se développe à une échelle sans précédent dans l'histoire de l'humanité, et que, partout dans le monde, cette évolution engendre des changements socioéconomiques et une croissance qui devraient être mis à profit aux niveaux local, national, régional et international,** » (UNESCO, Recommandation PUH « Préambule », p 58)
- « **Notant cependant que du fait de l'évolution démographique, de la libéralisation des échanges mondiaux et de la décentralisation, ainsi que du tourisme de masse, de l'exploitation commerciale du patrimoine, et des changements climatiques, les conditions ont changé et que les villes subissent les pressions du développement et sont confrontées à des problèmes inconnus lors de l'adoption de la dernière Recommandation en date de l'UNESCO sur les ensembles historiques en 1976 (Recommandation concernant la sauvegarde des ensembles historiques ou traditionnels et leur rôle dans la vie contemporaine)** » (UNESCO, Recommandation PUH, « Préambule », p 58)

Cette justification qui met en lumière un nouvel état de fait, découlant de la mondialisation, n'est pas mentionnée dans le Mémorandum de Vienne.

La Recommandation finale, qui reconnaît que ces processus affectent les villes historiques dans leur ensemble, ne pouvait pas se limiter aux seules villes inscrites sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO.

c) La proposition de mise en place d'outils de gestion dans la Recommandation PUH

Dans le texte du Mémorandum de Vienne, la mise en place d'outils de gestion et d'étude n'est pas évoquée contrairement au texte de la Recommandation finale où ses outils font l'objet d'une partie à eux seuls (partie IV. Outils). Comme déjà vu avant, des outils de participation civique et de connaissance, en liens avec les réseaux de recherche, sont envisagés. **A ses outils sont également ajoutés des outils d'incitation financière :**

*« Les outils financiers devraient viser à renforcer les capacités et à appuyer un développement innovant et générateur de ressources, enraciné dans la tradition. Outre les fonds publics et les financements provenant des organismes internationaux, **les outils financiers devraient être employés efficacement pour favoriser l'investissement privé au niveau local.** Le microcrédit et d'autres modalités de financement souples destinés à soutenir les entreprises locales, ainsi que différentes formules de partenariats, sont également déterminants pour que l'approche centrée sur le PUH soit financièrement viable. » (UNESCO, Recommandation PUH, « Article 24 », p61)*

Dans les outils qui non présents dans le Mémorandum de Vienne, on retrouve également **les études d'impacts et les plans de gestion :**

*« **Les outils de connaissance et de planification** devraient aider à protéger l'intégrité et l'authenticité des attributs du patrimoine urbain. Ils devraient également permettre la reconnaissance de la signification et de la diversité culturelles, et **faciliter le suivi et la gestion du changement afin d'améliorer la qualité de vie et de valoriser l'espace urbain.** Ces outils permettraient notamment de documenter et cartographier les caractéristiques culturelles et naturelles. **Des études d'impact sur le patrimoine, la société et l'environnement devraient être menées** afin d'appuyer et de faciliter les processus décisionnels dans un contexte de développement durable » (UNESCO, Recommandation PUH, « Article 24 »(b), p60)*

Le Mémorandum qui devait faire face à un problème urgent, qui risquait d'affecter durablement la ville historique de Vienne, n'avait donc sans doute pas pensé la conservation des PUH dans le plus long terme (en donnant aux acteurs des outils de gestion), mais plutôt dans l'urgence d'une situation. On comprend ainsi mieux pourquoi des outils **d'incitation financière, des plans de gestion et des études d'impacts ne sont pas présents dans le Mémorandum de Vienne et présents dans la Recommandation finale.**

d) Le passage d'une vision architecturale et urbaine au concept de paysage culturel et expérientiel

On peut retrouver des différences dans les éléments composants le PUH entre le Mémorandum de Vienne et la Recommandation sur les PUH.

« Le PUH s'inscrit dans des expressions et des évolutions sociales du passé et du temps présent qui caractérisent le lieu. Il se compose d'éléments qui définissent son caractère : l'occupation des sols et leur affectation, l'aménagement de l'espace, les relations visuelles, la topographie et le terrain, la

végétation et tous les éléments de l'infrastructure technique, y compris les objets de faible envergure et les détails de construction (trottoirs, pavage, caniveaux, éclairage, etc.). » (UNESCO, Mémoire de Vienne, « Article 8 », p2)

« Ce contexte plus large comprend notamment la topographie, la géomorphologie, l'hydrologie et les caractéristiques naturelles du site ; son environnement bâti, tant historique que contemporain ; ses infrastructures de surface et souterraines; ses espaces verts et ses jardins; ses plans d'occupation des sols et son organisation de l'espace; les perceptions et les relations visuelles; et tous les autres éléments constitutifs de la structure urbaine. Il englobe également les pratiques et valeurs sociales et culturelles, les processus économiques et les dimensions immatérielles du patrimoine en tant que vecteur de diversité et d'identité. » (UNESCO, Recommandation PUI, « Article 9 », p59)

Si on compare ces deux définitions, on s'aperçoit que certains termes ne sont pas présents dans le Mémoire de Vienne, comme :

- La géomorphologie,
- L'hydrologie
- L'environnement bâti, historique et contemporain
- Les infrastructures de surface et souterraines

On peut également noter qu'alors que dans le Mémoire de Vienne seul le terme « végétation » était évoqué; dans la Recommandation on parle, d'espaces verts et de jardins, mais aussi des caractéristiques naturelles du site.

Cependant, la différence qu'il faut absolument noter entre ces deux définitions réside dans la dernière phrase de la Recommandation finale, qui ajoute une dimension culturelle et immatérielle aux PUI. Cette nouvelle dimension apparaît de nombreuses fois dans la Recommandation finale, comme l'illustre ces différences exemples :

- **« Le patrimoine urbain, dans ses éléments matériels et immatériels, constitue une ressource essentielle pour renforcer l'habitabilité des zones urbaines, et favorise le développement économique ainsi que la cohésion sociale dans un environnement mondial en pleine mutation. »** (UNESCO, Recommandation PUI, « Article 4 », p59)
- **« Il englobe également les pratiques et valeurs sociales et culturelles, les processus économiques et les dimensions immatérielles du patrimoine en tant que vecteur de diversité et d'identité. »** (Ibid, « Article 9 », p59)
- **« (...) le patrimoine urbain constitue pour l'humanité un acquis social, culturel et économique, défini par une stratification historique de valeurs qui ont été produites par la succession des cultures anciennes et contemporaines et une accumulation de traditions et d'expériences, reconnues comme telles dans leur diversité, (...) »** (Ibid, « Préambule », p58)

L'addition de ce concept constitue une différence majeure. Cet avis est d'ailleurs partagé par Christina Cameron - Professeure titulaire, Chaire de recherche du Canada en patrimoine bâti – qui a

participé à l'élaboration de la Recommandation PUH et que nous avons contactée par mail. Nous l'avons questionnée sur l'évolution de la Recommandation depuis le Mémoire de Vienne et elle nous avait répondu :

« Je trouve que le document a évolué. Au départ, le Mémoire de Vienne était très architectural, un regard sur la ville par les éléments architecturaux. L'évolution est marquée par l'addition du concept de paysages culturel et expérientiel (...) »

Ce regard très architectural du Mémoire de Vienne est d'ailleurs facilement repérable dans son texte. On y parle de volumes, de hauteurs des édifices, de design urbain, d'éclairage, de matériaux, de mobilier urbain, de vue d'ensemble de la ville, des toits, d'îlots ou encore de types d'habitation :

- *« Les normes éthiques et l'exigence de qualité au niveau de la conception et de l'exécution, dans le respect du cadre culturel et historique, sont les conditions requises pour le processus de planification. L'architecture de qualité dans les quartiers historiques devrait **accorder l'attention qui convient aux échelles données, notamment en ce qui concerne le volume et la hauteur des édifices.** Il est important que les nouveaux aménagements minimisent les incidences directes sur les éléments historiques importants, tels que les structures ou les sites archéologiques remarquables.*
- *Les structures spatiales à l'intérieur et à la périphérie des villes historiques doivent être mises en valeur à travers l'art et le design urbain car ce sont des éléments fondamentaux de la renaissance des villes historiques : l'art et le design urbain illustrent leurs éléments historiques, sociaux et économiques spécifiques pour les transmettre aux générations futures.*
- *La préservation des biens du patrimoine mondial englobe aussi la conception des espaces publics : l'attention doit notamment porter sur la fonctionnalité, **l'échelle, les matériaux, l'éclairage, le mobilier urbain, la publicité et les espaces verts,** pour ne citer que quelques aspects. L'infrastructure de l'urbanisme dans les sites protégés doit inclure toutes les mesures visant à respecter le tissu historique, le parc et le cadre immobiliers et à atténuer les effets préjudiciables de la circulation automobile et du stationnement.*
- *La vue d'ensemble de la ville, **des toits, les principaux axes visuels, les îlots et les types d'habitation** font partie intégrante de l'identité du PUH. S'agissant du renouveau, les toitures historiques et les groupes de bâtiments originels servent de fondement à la planification et au design. » (UNESCO, Mémoire de Vienne, « Articles 22 23 24 et 25 », p5)*

Ce champ lexical n'est absolument pas présent dans le texte de la Recommandation finale et s'explique par une volonté de **dépasser cette vision trop architecturale en incluant le concept de patrimoine immatériel et culturel** qui va au-delà du bâti. Notons également qu'il faut remarquer que cette vision du Mémoire, s'explique par sa volonté de répondre à un problème bien précis, qui était celui du projet de la gare de Vienne, ou c'est bien l'architecture qui posait question.

e) ***Tableau récapitulatif***

Mémorandum de Vienne (2005)	Recommandation PUH (2011)
Les problématiques du développement durable et de la participation et la coopération des acteurs et du public sont peu présentes.	Les problématiques du développement durable et de la participation et la coopération des acteurs et du public sont très présentes (avec en plus une implication des réseaux universitaire académique et de recherche)
S'applique seulement aux villes inscrites sur la liste du patrimoine mondial UNESCO	S'applique à l'ensemble des villes historiques
Aucun outil de gestion des PUH n'est proposé	Des outils financiers ainsi que des outils de gestion et de planification sont proposés
Vision très architecturale des PUH	Vision beaucoup moins centrée sur l'architecture et qui inclut des éléments culturels et immatériels aux PUH

2) L'influence des experts internationaux sur l'évolution du contenu

Nous avons voulu différencier deux types de réunions d'experts :

- **Les réunions d'experts UNESCO**

Au sein de ces réunions, on peut encore différencier deux types de réunions d'expertise qui ont permis à l'UNESCO de développer une réflexion et la problématique liée aux PUH ainsi que les approches et les outils.

Il y a eu tout d'abord des réunions d'orientation organisées au Siège de l'UNESCO à Paris (en septembre 2006, novembre 2008 et février 2010). Cependant, il n'a pas été possible de trouver des documents rapportant comment celles-ci se sont déroulées et ce qui en est ressorti.

En parallèle, cinq réunions régionales d'experts se sont tenues à 5 réunions d'experts ont été organisées entre 2006 et 2009 (Jérusalem - juin 2006 - Saint-Petersbourg, dans la Fédération de Russie - janvier 2007 - Olinda, au Brésil - novembre 2007 - Zanzibar, en Tanzanie – novembre/décembre 2009 - et Rio de Janeiro, au Brésil - décembre 2009-) afin de réfléchir et donner des avis sur l'évolution de la Recommandation PUH en cours d'élaboration.

Ces réunions ont aussi été l'occasion de s'appuyer sur des exemples locaux de protection et de gestion du patrimoine sur différents continents.

L'objectif global des réunions régionales a été d'affiner le concept de PUH et de l'élaborer comme une boîte à outils afin de faciliter une approche holistique pour la gestion des villes historiques dans une diversité de contextes géo-culturels. (UNESCO, *Management and Preservation of Historic Centers of Cities inscribed on the World Heritage List*, février 2007, (7 pages)

- **Les réunions d'experts non-UNESCO**

En plus des réunions d'experts officielles de l'UNESCO, de nombreuses réunions d'experts, ne dépendant pas directement de l'UNESCO ont eu lieu. Ces réunions se sont déroulées dans les états adhérents de l'UNESCO, et ont généralement été organisées par les services nationaux, des institutions, des universités travaillant sur la problématique de la conservation du patrimoine, des professionnels de l'urbanisme (ISoCarp) mais aussi des organes consultatifs de l'UNESCO (ICOMOS, ICCROM). Le recensement de l'ensemble de ces réunions serait un travail long, extrêmement fastidieux et surtout n'apportant pas une véritable utilité à la compréhension de l'élaboration des PUH. C'est pourquoi ne sont retenues dans cette partie que certaines réunions qui ont fait avancer cette élaboration et dont l'existence est mentionnée dans la documentation UNESCO. On part donc bien du parti-pris que les réunions non mentionnées dans la documentation UNESCO n'ont eu qu'un impact limité dans le processus.

Voici ci-dessous un schéma présentant la chronologie de ces deux types de réunions :

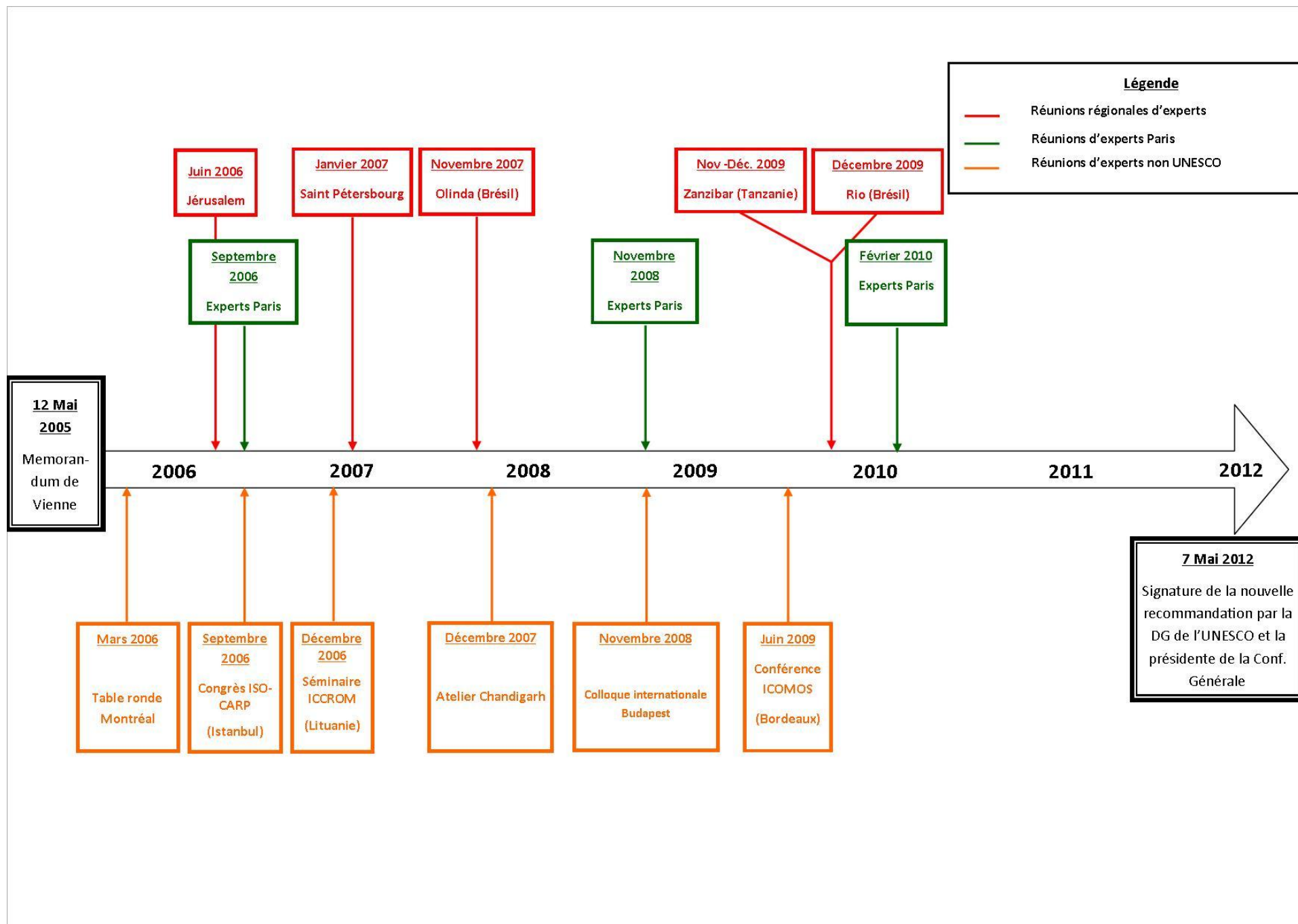


Figure 9 : Chronologie des principales réunions d'expert dans la fabrication politique de la Recommandation PUH (Réalisation : IBANEZ Romain, MERLOT Thomas, ROUX Alexandre)

En termes d'analyse du contenu de chaque réunion, il est possible de distinguer trois différents types d'éléments: tout d'abord des éléments nouveaux par rapport au Mémorandum de Vienne et que l'on retrouve ensuite dans la Recommandation adoptée, ensuite des éléments autres que l'on ne retrouve pas dans la Recommandation, qui ont été évincés, et finalement des éléments qui ne sont pas nouveaux, mais pour lesquels il y a un souhait affiché d'amplification, retrouvé dans la Recommandation finale. C'est pourquoi **après l'analyse de chaque réunion, sera présenté un tableau récapitulatif de ses trois éléments. Notons que ces éléments seront toujours comparés au Mémorandum de Vienne et non pas à la réunion précédente, dans le but d'observer leurs récurrences d'apparition.**

*a) **Table ronde, Montréal (9 mars 2006)***⁴²

La table ronde, organisée par la Chaire de recherche en patrimoine bâti, de la Faculté d'aménagement de l'Université de Montréal avait pour titre « Le patrimoine et la conservation des PUH ». Lors de cette réunion étaient principalement présents des universitaires et chercheurs canadiens mais aussi des architectes, des urbanistes et des représentants des services de l'Etat en charge de la protection du patrimoine. Cette table ronde a été financée en partie avec la Direction des services historiques/Programme des lieux historiques du Canada.

Le but de cette réunion était d'encourager un échange de points de vue sur le Mémorandum de Vienne.

Ce qui ressort en premier lieu de cette table ronde c'est que le processus amenant au Mémorandum de Vienne a été soutenu et approuvé par les participants :

« Plusieurs participants ont applaudi le processus qui a mené à la création du Mémorandum de Vienne, notant que le dialogue parmi les spécialistes en conservation, les responsables politiques, les promoteurs, les entrepreneurs et les citoyens concernés est souhaitable depuis longtemps. Ils ont recommandé que d'autres régions du monde adoptent ce modèle, encourageant ainsi un bon dialogue parmi tous les partis intéressés. » (Chaire de Recherche du Canada en Patrimoine bâti, *Le patrimoine et la conservation des PUH*, « Conclusion », p80)

Cependant, des points de désaccord sont évoqués. **L'expression de « PUH » ne paraît pas « adéquate ni appropriée »** : *« Une confusion demeure entre la relation du terme « PUH » avec d'autres définitions du patrimoine mondial, telle que « paysage culturel », « ensemble urbain » et « paysage patrimonial ». »* (Ibid. Conclusion, p80)

Les participants ont également trouvé que les lignes directrices de du Mémorandum de Vienne étaient intéressantes mais trop générales et ambiguës. Des intervenants comme Jean-Claude Marsan, Professeur titulaire à l'École d'architecture de l'Université de Montréal, ont montré ce

⁴² Voir le compte rendu de la table ronde sur "Annexe 13" ou sur le lien internet :

https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:DNGPhEaycikJ:whc.unesco.org/uploads/activities/documents/activity-666-8.pdf+&hl=fr&gl=fr&pid=bl&srcid=ADGEESiv52QQYe_fue7vFVSAzV5839n34PaXw7Htqh8Pg8yz4Ua3iWMKZYi16uidtQrpyvmV8Ilwwm88svhqIU5PUJu61Un33k9Sh2yR8e0i1z9rkqFRqXW31BODkw6W4bIcQb8ppT3&sig=AHIEt_bTHk6bfpnw4YpLrCrYtN3Nw_Ye3Uw (consultation : avril 2013)

constat. Il démontre que de trop nombreuses propositions d'aménagement pouvaient être justifiées en utilisant les lignes directrices du Mémorandum de Vienne alors qu'elles ne respectent pas vraiment le patrimoine bâti.

L'intégration des principes du Mémorandum de Vienne aux politiques étatiques de conservation paraît même prématurée, du point de vue des participants de cette table ronde, car les enjeux ne sont pas clairs.

Julian Smith, architecte et professeur associé à l'université de Carleton, a quant à lui noté que **la description du paysage, telle qu'elle est pensée dans le Mémorandum de Vienne, est uniquement visuelle, architecturale** et repose sur des volumes, des matériaux... **Selon lui, si on se limite à cette vision on oublie une composante essentielle, qui est l'expérience du paysage autrement dit l'expérience que les habitants ont du lieu.** On voit donc que déjà très tôt, cette vision trop architecturale est combattue et ne convainc pas les experts.

On peut donc conclure que les experts présents lors de cette réunion ont salué la démarche du Mémorandum de Vienne, et le débat qu'elle initie à l'échelle mondiale. Cependant, ils restent selon eux, un travail important à faire pour arriver à des enjeux et des lignes directrices précises mais aussi une définition plus claire. Notons également que les participants ont dénoncé cet état de fait mais qu'ils n'ont pas proposé des lignes directrices plus claires.

Tableau 1 : tableau récapitulatif de la Table ronde, Montréal

		
Volonté affichée de dépasser la vision trop architecturale du Mémorandum de Vienne pour y inclure le concept de paysage expérimental	L'expression de « PUH » ne paraît pas adéquate ni appropriée	Concept de développement durable

-  Apports par rapport au Mémorandum de Vienne et retrouvé dans la Recommandation
-  Apports par rapport au Mémorandum de Vienne, non repris dans la Recommandation
-  Éléments amplifiés au cours du processus d'élaboration

b) Jerusalem, du 4 au 6 Juin 2006⁴³

Les participants sont venus de 14 pays au groupe de travail international sur les nouvelles approches sur la conservation urbaine tenue à Jérusalem du 4 au 6 juin 2006 à Brigham Young University à Jerusalem, the Center for Near Eastern Studies, et sponsorisé par le gouvernement Néerlandais. L'objectif de cette réunion était de réaliser une mise en réseau académique et de maintenir un dialogue entre les communautés.

Les participants à la réunion ont en particulier recommandé que les actions suivantes soient entreprises :

- *« En s'appuyant sur les notions d'authenticité et d'intégrité, affiner la définition du PUH trouvée dans le Mémoire de Vienne en y incluant, entre autres les éléments naturels, les dimensions immatérielles, et la diversité culturelle qu'ils manifestent à différentes échelles et à travers le temps ;*
- *Assurer l'identification complète, la connaissance, la compréhension et la gestion des PUH par le développement des outils existants et la création de nouveaux tels que la cartographie culturelle afin de [...] mesurer et évaluer les propositions de changement à travers des techniques telles que des études d'impact environnemental, visuel, social et économique, et mener des plans de gestion qui puissent associer conservation et développement durable.*
- *Identifier les moyens de protéger l'ensemble de la situation et du contexte des PUH en examinant la fonction de «zones tampons» et d'autres outils possibles,*
- *Faciliter la compréhension du public et son implication dans le processus de décision, de planification et de mise en œuvre de la conservation et améliorer son efficacité;*
- *Encourager les réseaux universitaires et de recherche sur les PUH, leur signification, l'identification, les critères de leur évaluation et de méthodologies de gestion et soumettre ces futurs ateliers en analysant les différents contextes régionaux dans le monde,*
- *Partager les résultats de ces recherches avec les décideurs, les professionnels, les institutions culturelles et éducatives, ainsi que les communautés locales et renforcer les capacités de soutien correspondantes à tous les niveaux. »*⁴⁴

(UNESCO, *Statement of the Workshop on New Approaches to Urban Conservation held in Jerusalem*, p2)

⁴³ Voir le compte rendu de la réunion sur "Annexe 14" ou sur le lien internet (disponible seulement en anglais) : <http://whc.unesco.org/uploads/activities/documents/activity-666-4.pdf> (consultation : avril 2013)

⁴⁴ Source: *Statement of the Workshop on New Approaches to Urban Conservation held in Jerusalem (4-6 June 2006)*.

Il est aussi intéressant de relever le passage introductif expliquant que les participants à la réunion ont souhaité souligner le fait que « la conservation est avant tout une éthique et processus culturel continu, rendant hommage à la notion de *genius loci*, et qu'elle doit être considérée comme faisant partie du processus de développement, au lieu de s'opposer ou de faire obstacle » (Ibid, p1).

Pour le premier cas, on peut citer la volonté affichée dès cette première réunion régionale d'affiner et de compléter la définition de PUH afin de **sortir d'une vision trop architecturale en y intégrant les « éléments naturels, les dimensions immatérielles et la diversité culturelle »** (Ibid, p2). Notons que la réunion précédente à Montréal partageait le même point de vue et voyait dans la définition du Mémorandum de Vienne, une vision trop architecturale. Cependant, on peut noter ici une différence, à Montréal le concept d'expérience du paysage a été discuté alors que dans la réunion de Jérusalem, ce concept semble compris dans le terme de dimensions immatérielles auquel on a ajouté les éléments naturels et la diversité culturelle.

On trouve aussi **une nouvelle volonté d'impliquer les réseaux universitaires, académiques et de recherche** dans le but de fabriquer un socle de connaissances du fonctionnement des PUH. **Enfin, on note l'apparition de l'idée de mener « des plans de gestion » et de réaliser des études d'impact.**

Ensuite, le terme de « cartographie culturelle » a été utilisé lors de cette réunion mais on ne le retrouve pas clairement dans la Recommandation adoptée par l'UNESCO. Les participants ont alors préconisé de voir ce « processus de cartographie culturelle comme outil pour identifier le *genius loci* des ensembles historiques dans leur cadre général »⁴⁵. **Ce concept de *genius loci* est aussi nouveau, bien que celui d'« architecture du lieu » ait été utilisé dans le Mémorandum de Vienne. Aucun de ces deux termes n'est ensuite retrouvé dans la Recommandation.**

On peut aussi noter la volonté affichée d'étendre le territoire/contexte pris en compte dans la gestion des PUH mais avec la notion de « zones tampons » qui n'est, elle, pas reprise dans la Recommandation finale.

Enfin, on retrouve dès cette réunion le désir d'intégrer davantage le concept de développement durable dans la définition ainsi que la concertation et la participation de l'ensemble des parties prenantes et du public.

⁴⁵ Source: <http://whc.unesco.org/archive/2008/whc08-32com-72f.pdf> (consultation : avril 2013)

Tableau 2 : tableau récapitulatif de la réunion de Jérusalem

		
Intégration des « éléments naturels, les dimensions immatérielles et la diversité culturelle » dans la définition de PUH	Utilisation du terme de « genius loci »	Concept de développement durable
Implication des réseaux universitaires, académiques et de recherche	Proposition de l'utilisation du concept de « zones tampons »	Volonté d'étendre le territoire pris en compte pour la gestion des PUH
Réalisation d'études d'impact et de plans de gestion des PUH (Cartographie culturelle)		Concertation/participation des parties prenantes et du public au sens large



Apports par rapport au Mémoire de Vienne et retrouvé dans la Recommandation



Apports par rapport au Mémoire de Vienne, non repris dans la Recommandation



Eléments amplifiés au cours du processus d'élaboration

c) 42ème Congrès ISOCaRP, (Istanbul 14-18 septembre 2006)⁴⁶

Le thème de ce congrès était : "Villes entre Intégration et Désintégration". Ce thème était donc plus large que les problématiques se rapportant exclusivement à la future Recommandation PUH, cependant le Mémoire de Vienne est quand même abordé.

Il a été organisé par ISOCaRP (International Society of City and Regional Planners), une association internationale non gouvernementale des planificateurs professionnels. ISOCaRP dispose d'un statut consultatif auprès de l'UNESCO.

ISOCaRP soutient le processus de discussion partant du Mémoire de Vienne. Suite aux critiques qui ont émanées depuis sa parution (notamment celles prétendant que ses lignes directrices sont trop permissives, critiques venant notamment de la précédente réunion d'experts étudiée, celle de Montréal) il tient à rappeler les points positifs de ce document et sa portée ambitieuse. Il rappelle que ce Mémoire est avant tout le fruit d'un consensus pris à l'échelle mondiale et qu'en conséquence, chacun doit y trouver son compte.

Lors de ce congrès, il est dit que la régénération urbaine étant primordiale dans les années à venir, il est essentiel d'établir un partenariat actif entre la conservation patrimoniale et le

⁴⁶ Voir le compte rendu de la réunion sur "Annexe 15" ou sur le lien internet (disponible seulement en anglais) : <http://whc.unesco.org/uploads/activities/documents/activity-666-9.pdf> (consultation : avril 2013)

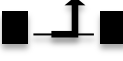
développement économique. **Les processus de consultation communautaire et la participation publique doivent être au cœur de cette coopération.**

On y aborde aussi que des valeurs plus immatérielles, intangible comme la fierté communautaire, les liens avec l'histoire locale, le rôle symbolique de l'héritage. Ces valeurs doivent être présentes dans les études sur le patrimoine ainsi que **des études d'impacts environnementales, visuelles et sociales.**

Pour conclure, si cette réunion n'apporte pas de critique véritable sur la définition du Mémoire. Elle est loin d'être inutile car elle a permis d'informer un grand nombre d'acteurs (des individus et des institutions venant de plus de 70 pays) qui n'étaient jusqu'à lors pas forcément au courant des travaux et la réflexion engagée par L'UNESCO lors du Mémoire de Vienne.

Tableau 3 : tableau récapitulatif de la réunion ISOCaRP

		
Intégration des valeurs plus immatérielles (la fierté communautaire, les liens avec l'histoire locale et le rôle symbolique de l'héritage)	Néant	Concertation/participation des parties prenantes et du public au sens large
Réalisation d'études d'impacts environnementales, visuelles et sociales		

-  Apports par rapport au Mémoire de Vienne et retrouvés dans la Recommandation
-  Apports par rapport au Mémoire de Vienne, non repris dans la Recommandation
-  Éléments amplifiés au cours du processus d'élaboration

d) Séminaire de l'ICCROM, (Vilnius, Lituanie 7-8 décembre 2006)⁴⁷

Le thème du séminaire en Lituanie était : « Patrimoine mondial, l'architecture contemporaine et le développement : Gestion du paysage urbain dans les pays baltes ». Elle a été organisée par l'ICCROM (Centre international d'études pour la conservation et la restauration des biens culturels) qui est un organe consultatif de l'UNESCO.

Ce séminaire avait pour mission d'ancrer la Recommandation des PUH dans le contexte local afin de faire émerger de potentiels problèmes plus difficilement décelables avec une vision trop globale. Le but principal était surtout de faire prendre connaissance et d'informer par la

⁴⁷ Voir le compte rendu de la du séminaire sur "Annexe 16" ou sur le lien internet (disponible seulement en anglais) : <http://whc.unesco.org/uploads/activities/documents/activity-666-3.pdf> (consultation : avril 2013)

participation, les différents acteurs de la nouvelle Recommandation en élaboration. Les difficultés que ce séminaire révèle sont donc généralement très liées à ce contexte local (en l'occurrence les villes de Tallin, Riga et Vilnius) ou à des incompréhensions de la Recommandation et leur énumération n'aurait ici pas grand intérêt.

Notons tout de même qu'il est demandé à l'UNESCO, lors de ce séminaire, **d'améliorer la transparence de processus de l'information mais aussi de créer un sens des priorités parmi toutes les parties prenantes**, pour permettre la conservation à long terme des villes du patrimoine mondial. **La notion de sens des priorités pour permettre la conservation est une notion nouvelle** qui n'était pas présente dans le Mémorandum de Vienne mais que l'on retrouve dans la Recommandation finale des PUH :

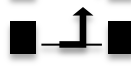
« *Recommande également aux États membres et aux autorités locales compétentes de (...) hiérarchiser les actions de conservation et de développement.* » (UNESCO, *Recommandation PUH*, paragraphe 3, p57)

L'accent est également mis sur le l'information et la participation du public, pour augmenter son apport dans la prise de décisions concernant la sauvegarder patrimoniale et le développement.

Il est également dit que **des analyses de morphologie urbaines devraient compléter la description du PUH** en amont des propositions de développement. Ceci rejoint sans doute la vision très architecturale du Mémorandum de Vienne, en lui apportant certes un nouvel élément, mais en ne lui rajoute pas contrairement aux réunions précédentes, des valeurs plus immatérielles.

Tableau 4 : tableau récapitulatif de la réunion ICCROM

		
Hiérarchisation des actions de conservation	Néant	Concertation/participation des parties prenantes et du public au sens large
Réalisation d'analyses morphologiques pour décrire un PUH		

-  Apports par rapport au Mémorandum de Vienne et retrouvé dans la Recommandation
-  Apports par rapport au Mémorandum de Vienne, non repris dans la Recommandation
-  Éléments amplifiés au cours du processus d'élaboration

e) Saint Petersburg, Fédération russe, 29 janvier – 2 Février 2007⁴⁸

La conférence a été organisée par le Centre du patrimoine mondial de l'UNESCO conjointement avec le bureau UNESCO de Moscou, la commission nationale pour l'UNESCO et son CPM russe, et le gouvernement de St Petersburg. La réunion a rassemblé 80 participants parmi : des organisations partenaires de l'UNESCO, des experts externes (correspondant au groupe de travail sur les PUH), des conférenciers, des experts régionaux, des membres du CPM et de l'équipe UNESCO (Centre du Patrimoine Mondial et Bureau de Moscou), des participants russes, des représentants officiels de la fédération russe, des participants de St Petersburg, des experts et membres du Conseil pour la Conservation de la Culture du Gouvernement de St Petersburg, des observateurs et invités d'honneur.

Cette réunion avait un double objectif. Tout d'abord, il s'agissait de répondre à la requête d'assistance internationale soumise par les autorités russes pour une réunion régionale sur la gestion de la conservation des villes du Patrimoine Mondial. Ensuite, cette réunion était aussi l'occasion d'introduire et de discuter du concept de 'PUH', et d'attirer l'attention sur l'initiative de l'UNESCO cherchant à définir un nouveau document normatif sur le sujet.

Lors de cette réunion, le CPM a rappelé que le concept de PUH n'était pas nouveau. Il précise notamment que « ***c'est un concept qui s'inspire de l'expérience en conservation urbaine et des paysages culturels et cherche à englober les valeurs liées aux éléments naturels, au patrimoine immatériel, à l'authenticité et à l'intégrité, et au genius loci*** ». (UNESCO, *Management and Preservation of Historic Centers of Cities inscribed on the World Heritage List, "Historic urban Landscapes debate"*, p2)

Cinq intervenants ont apporté leurs avis sur la Recommandation PUH.

Tout d'abord, Francesco Bandarin, l'ancien directeur du Centre du Patrimoine Mondial a commencé par rappeler une des volontés du travail en cours à l'époque et qui était d'étendre le territoire et le contexte considéré dans la gestion des villes historiques : « *nous voulons atteindre un meilleur niveau de préservation des villes historiques à travers le monde : à partir des monuments, puis des sites urbains, jusqu'au PUH dans leur intégralité* » (Ibid, p3). Il a ensuite mis en exergue le fait que les valeurs immatérielles du patrimoine n'avaient jusqu'à aujourd'hui pas été assez considérées et que cela nécessite une nouvelle définition de la ville précisant plus clairement ce qu'il est nécessaire de protéger et avec quels outils. Il a aussi souligné le fait **qu'alors que « la réflexion actuelle se concentre sur les villes historiques classées au Patrimoine Mondial, l'intention de l'UNESCO est bien que la boîte à outils qui en résultera puisse être applicable à toutes les villes historiques »** (Ibid, p3). On assiste donc ici au passage de préconisations applicables seulement pour les villes inscrites à la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO (comme dans le document du Mémorandum de Vienne) à des préconisations applicables à l'ensemble des villes historiques (comme dans la version finale de la Recommandation).

⁴⁸ Voir le compte rendu de la réunion sur "Annexe 17" ou sur le lien internet : <http://whc.unesco.org/uploads/activities/documents/activity-666-5.pdf>

Ensuite, le professeur Jeremy Whitehand, de l'Université de Birmingham a rappelé la **nécessité d'étudier les processus de développement passés** afin de mieux gérer ceux futurs. Il insista aussi sur l'importance d'utiliser une **approche intégrée** qui doit voir la conservation comme un processus culturel passé-présent-futur intégrant ainsi de fait des **valeurs immatérielles**.

Le Dr. Peter Fowler, un conseiller de la UK World Heritage a mis, lui, en exergue **les nombreux liens qui existent entre les PUH et la catégorie des paysages culturels** qui souligne la connexion essentielle entre une ville historique et son contexte naturel. Il a notamment argumenté cela en expliquant que les villes historiques étaient davantage le résultat du travail humain anonyme et inconscient sur de très longues périodes de temps, plus que le fruit des architectes et des urbanistes. Il a aussi renforcé **l'importance de réaliser des précisions terminologiques** afin de fournir plus de clarté et d'établir une crédibilité académique comme base nécessaire pour amener le débat sur les PUH à aller plus loin.

Le Docteur Christina Cameron, membre du CPM pour le Canada et de la Chaire de recherche canadienne sur le patrimoine bâti a quant à elle souhaité rappeler des décisions récentes de l'époque prises par le CPM concernant de nouvelles lignes directrices opérationnelles pour la provision de zones tampons adéquates pour le patrimoine classé⁴⁹. Elle a en particulier rappelé que **l'obligation de protéger les vues et perspectives s'étend au-delà des limites classiques des zones tampons**.

Enfin, le Professeur Bruno Gabrielli de l'Université de Gênes a apporté deux commentaires intéressants. En particulier, « Il a considéré 3 idées principales qui semblent encapsuler le concept de PUH : un objet d'expérience esthétique et sujet à un jugement esthétique, un miroir de la civilisation ; un lieu de relations dans lequel le tout et les parties sont inextricablement liés et ne devraient pas être traités séparément » (Ibid, p4). De plus, « Il a aussi articulé une 'crise de légitimité' dans la théorie et la pratique de l'aménagement urbain aujourd'hui avec **le besoin d'une nouvelle approche qui repositionne l'aménagement urbain dans le cadre d'un processus culturel continu qui se concentre sur la qualité, qui embrasse les aspects matériels et immatériels, renforce le genius loci et les valeurs associatives, qui s'engage sur les problèmes écologiques et environnementaux, et qui rende une dignité culturelle et sociale aux parties dégradées et perdues de la ville** » (Ibid, p4).

Une partie de la réunion a aussi consisté en une série de présentations sur les difficultés de conservation et de gestion affectant les villes historiques à travers l'Europe Centrale et de l'Est. Au cours de celle-ci, il a été exprimé le **besoin d'affiner la définition des PUH dans le Mémoire de Vienne de 2005 pour incorporer davantage les problèmes écologiques et de développement durable et de revoir si cette approche de l'architecture contemporaine dans le contexte des villes historiques n'est pas trop permissive**.

Pour finir, 3 ateliers ont conclu la réunion en travaillant sur certains problèmes clés de la gestion des villes historiques liés au thème commun des PUH et notamment sur les notions de 'valeur universelle exceptionnelle', 'authenticité' et 'intégrité', sur les frontières et les zones tampons, sur une approche générale de la préservation des centres historiques et d'indicateurs clés de la conservation.

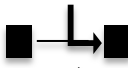
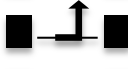
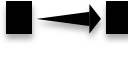
⁴⁹ Voir en particulier le paragraphe 104 des "Operational Guidelines"

En termes d'analyse de cette réunion, il semble nécessaire de retenir la volonté des participants de souligner que le concept de PUH est issu d'un processus visant à associer l'expérience classique de conservation urbaine avec celle des paysages culturels. Ainsi, des éléments déjà évoqués dans les réunions précédentes réapparaissent ici. On peut tout d'abord citer la nécessité de se défaire de la vision trop architecturale initiée par le Mémorandum de Vienne et d'intégrer davantage les enjeux environnementaux et plus largement de développement durable. On peut aussi noter la récurrence des notions de patrimoine/valeurs immatériel(les), de *genius loci*, d'approche intégrée, d'authenticité et d'intégrité, ou encore de processus culturel continu. De plus, il a encore été rappelé la nécessité de fabriquer de l'information sur les processus de construction des PUH afin de mieux encadrer leur développement futur.

On peut en revanche relever un élément important de cette réunion qui a été la déclaration de Bandarin expliquant que la volonté de l'UNESCO était bien d'étendre à terme les Recommandations formulées sur les PUH à l'ensemble des villes historiques, c'est-à-dire même aux villes n'étant pas inscrites sur la liste du Patrimoine Mondial. On a aussi vu au cours de cette réunion une remise en question de la notion de zones tampons. Enfin, il a été rappelé le besoin encore présent à cette date d'affiner la définition de PUH.

Tableau 5: Tableau récapitulatif de la réunion de St Petersburg

		
Nécessité d'associer l'expérience en conservation urbaine avec celle des paysages culturels	Le terme de <i>genius loci</i>	Développement durable
De nombreuses notions : approche intégrée, patrimoine/valeur immatérielle), authenticité et intégrité, processus culturel continu	Remise en cause du concept de « zone tampon »	Volonté d'étendre le territoire pris en compte pour la gestion des PUH
Nécessité de réaliser des analyses morphologiques pour décrire et comprendre les PUH		
Etendre à terme les Recommandations formulées sur les PUH à l'ensemble des villes historiques		

-  Apports par rapport au Mémorandum de Vienne et retrouvé dans la Recommandation
-  Apports par rapport au Mémorandum de Vienne, non repris dans la Recommandation
-  Eléments amplifiés au cours du processus d'élaboration

f) Olinda, Brésil, du 12 au 14 Novembre 2007⁵⁰

Cette conférence régionale a réuni plus de 70 experts et professionnels venant de 20 pays et avait pour objectif de poursuivre les consultations régionales sur le sujet des PUH (HUL) et du Mémoire de Vienne de 2005, pouvant être vus comme une base et un travail en cours visant à améliorer les outils existants pour la préservation des villes historiques et de leurs paysages urbains et naturels.

Dans la lignée de ce qui a été dit dans le Mémoire de Vienne, ce rapport rappelle tout d'abord pourquoi le concept de PUH a vu récemment le jour (notamment le fait que **les outils existants ne permettent pas de prendre en compte les niveaux croissants de complexité, de stratification et d'interrelation nécessaires pour préserver les centres historiques avec une approche globale**). Au bout des 3 jours de débats, un consensus a été atteint sur les points essentiels suivants⁵¹ :

- « La considération du 'paysage' comme un concept général pour **étendre la conservation au-delà des limites acceptées des villes historiques et des aires urbaines**,
- La reconnaissance de la ville comme **une stratification de valeurs**,
- L'acceptation des dimensions multiples de l'identité, dans des endroits où cela peut renforcer les communautés, et comme un moyen d'exprimer le **genius loci**,
- L'importance d'intégrer des **aspects immatériels** de la culture urbaine;
- La reconnaissance que **le changement est une partie intégrante du développement urbain** et que la conservation est donc une partie intégrante de la gestion de cette évolution dans un quartier historique nécessitant de la continuité et une substitution cohérente ;
- La nécessité de considérer la **durabilité environnementale, économique, sociale et culturelle** dans le processus de conservation et de développement qui est un objectif essentiel dans le processus urbain et dans la recherche d'équité.
- La **participation et l'engagement de tous les acteurs**, qu'ils soient citoyens, une communauté, un expert ou agent gouvernemental, ont été considérés comme essentiels pour la conservation urbaine riche et réussie, favorisée par des initiatives éducatives ;
- **Le besoin de coopération multi-disciplinaire** pour traiter l'ensemble des valeurs et des enjeux qui forment un système culturel »,
- « Les **problèmes d'intégrité et d'authenticité** dans les PUH restent flous et nécessitent une **intégration d'actifs matériels et immatériels** afin d'obtenir une compréhension complète et il faudrait aussi **dépasser les notions actuelles de limites et de zones tampons** afin d'embrasser une construction plus holistique »,
- « Les processus existants de conservation et les méthodes appliquées pour les villes du patrimoine, tout en étant utiles, ne suffisent pas à répondre aux besoins actuels et émergents »,

⁵⁰ Voir le compte rendu de la réunion sur "Annexe 18" ou sur le lien internet : <http://whc.unesco.org/uploads/activities/documents/activity-666-7.pdf> (consultation : avril 2013)

- « Une mise à jour des Recommandations et des lignes directrices est nécessaire »,
- « Une trousse à outils robuste et diversifiée est nécessaire et devrait être accompagnée d'un **partage de méthodologies et d'études de cas** ». (UNESCO, *Historic Urban Landscapes in the Americas*, « Background & Rationale », p2)

Lors de cette réunion, contrairement au mémorandum de Vienne qui propose une vision plus technique des PUH, il est clairement spécifié que la notion de paysage doit s'étendre et être considérée comme un concept intégrant plusieurs dimensions. En effet, il faut intégrer cette idée de dimension immatérielle dans le concept de PUH, permettant d'exprimer le *genius loci*, élément qui n'a pas été explicitement repris dans la Recommandation. La « reconnaissance de la ville comme une stratification de valeurs » est par ailleurs une notion qui n'apparaissait pas dans le Mémorandum de Vienne et qui a bien été réutilisée dans la Recommandation finale. On peut aussi noter la remise en question des notions d'authenticité et d'intégrité, ainsi que de zones tampons ne permettant pas jusqu'alors d'avoir la vision holistique recherchée.

En ce qui concerne la dimension de développement durable, présent dans la Recommandation PUH, et sous-entendue dans le Mémorandum de Vienne, elle est également prise en compte lors de cette réunion sous forme de « durabilité environnementale, économique, sociale et culturelle ». De même, la volonté d'informer, de concerter et de faire participer l'ensemble des acteurs permettant de bénéficier d'une approche multidisciplinaire est renforcée lors de cette réunion. Enfin, il est aussi noté le besoin d'accompagner la Recommandation d'exemples d'expériences locales (méthodologies et études de cas).

Tableau 6: Tableau récapitulatif de la réunion d'Olinda (Brésil)

		
Intégrer des aspects immatériels de la culture urbaine	La notion de <i>genius loci</i>	Développement durable (durabilité environnementale, économique, sociale et culturelle)
La reconnaissance de la ville comme une stratification de valeurs	La remise en question des notions d'authenticité et d'intégrité, ainsi que de zones tampons ne permettant pas jusqu'alors d'avoir la vision holistique recherchée	Volonté d'informer, de concerter et de faire participer l'ensemble des acteurs permettant de bénéficier d'une approche multidisciplinaire
		Volonté d'étendre le territoire pris en compte pour la gestion des PUH

-  Apports par rapport au Mémorandum de Vienne et retrouvé dans la Recommandation
-  Apports par rapport au Mémorandum de Vienne, non repris dans la Recommandation
-  Éléments amplifiés au cours du processus d'élaboration

g) Atelier (Chandigarh, Inde, 18-21 décembre 2007)⁵²

Le thème de cet atelier était « Atelier sur la gestion et l'aménagement des paysages historiques du 20^{ème} siècle ». Cette réunion a été organisée par l'administration de Chandigarh en collaboration avec l'UNESCO France et l'UNESCO Pays-Bas avec la participation de 8 pays (Brésil, France, Inde, Israël, Italie, Malte, Suisse et Royaume Uni) ainsi que des représentants d'ICOMOS.

La ville de Chandigarh possède un patrimoine moderne important (construit par Le Corbusier) et c'est donc pour cette raison que les débats ont surtout porté sur les villes possédant un patrimoine moderne. Des présentations ont été données sur ce sujet, avec des villes comme Brasilia, le Havre et Tel-Aviv. Les participants ont noté que l'outil PUH permet de regarder le patrimoine et le paysage à une échelle plus large et se sont intéressés au cas particulier de Chandigarh. Là encore cette réunion sert à faire ressortir des difficultés liées à un contexte local, mais cette fois-ci en se plaçant dans une perspective et une problématique particulière : celle des villes du patrimoine moderne.

La démarche de l'UNESCO est saluée et les participants expriment la nécessité de créer des standards internationaux en ce qui concerne la sauvegarde des villes historiques. Dans cette réunion, on **retrouve de nombreuses fois l'importance de la participation et de la concertation du public et des différents acteurs** :

« La participation communautaire, de toutes les parties prenantes et d'ONG (organisation non gouvernementale) est nécessaire dans tout le processus. » (UNESCO, Workshop on the Management of Historic Urban Landscaps of the XXth century, «Discussion summary », paragraphe 6, p1)

« Toute partie prenante doit avoir une partie active dans les processus participatifs, de prise de décisions dans la ville, par des partenariats à tous les niveaux. » (Ibid, « Recommendations », paragraphe 5, p2)

Le coté immatériel d'un PUH est là encore mis en évidence :

« (...) amenez la culture intangible dans la vision, dans le mécanisme de gestion et les processus de planification »

On doit également noter un élément, qui est cette fois-ci nouveau par rapport aux réunions précédentes, **la nécessité de mettre en place des aides et des incitations financières pour la conservation du patrimoine**. Les participants recommandent donc que lors de prochaines réunions, cet élément ne soit pas oublié. *« De nouveaux sujets à être explorés sont : (...) des motivations comme l'allègement fiscal (...) » (Ibid, « Recommendations », paragraphe 11, p3).* Cet élément sera d'ailleurs présent dans la Recommandation finale (Voir la Recommandation finale, « Outils », paragraphe 24 (d), p61)

⁵² Voir le compte rendu de la réunion sur "Annexe 19" ou sur le lien internet : (disponible seulement en anglais) : <http://whc.unesco.org/uploads/activities/documents/activity-666-2.pdf>

Il est également **préconisé que les Etats et les administrations locales mettent en place des ressources pour la création de cellules au sein des instances de planifications où des experts de la conservation seraient présents** (UNESCO, *Workshop on the Management of Historic Urban Landscaps of the XXth century*, « Recommandations », paragraphe 3, p2). Cette préconisation ne sera quant à elle pas présente dans la Recommandation finale.

Cette réunion valide la démarche d'élaboration du PUH en disant que la conservation devrait être adoptée en intégrant la culture et le patrimoine dans les processus politiques de planification et de gestion. Cependant, si on ne devait retenir qu'une chose de cet atelier, c'est qu'il a permis d'inclure dans la réflexion sur les PUH, les paysages historiques du 20^{ème} siècle.

Tableau 7: tableau récapitulatif de l'atelier Chandigarh (Inde)

		
Evocation de la mise en place d'outil d'incitation financière	Mise en place de cellules au sein des instances de planification où des experts de la conservation sont présents	Concertation/participation des parties prenantes et du public au sens large



Apports par rapport au Mémorandum de Vienne et retrouvé dans la Recommandation



Apports par rapport au Mémorandum de Vienne, non repris dans la Recommandation



Eléments amplifiés au cours du processus d'élaboration

h) Colloque international (Budapest, 23-25 novembre, 2008)⁵³

Le thème de ce colloque, organisé par l'observatoire urbain de Budapest, était « Le PUH et sa gestion ».

Cette conférence avait pour but de contribuer à la réflexion globale sur les PUH mais aussi de « *partager les perspectives et comparer l'expérience de villes européennes en matière de gestion des PUH* » et de s'intéresser aux problèmes que rencontre Budapest dans la gestion de son site du patrimoine mondial.

Le compte rendu de cette réunion n'a pas été trouvé, toutefois le programme détaillé du colloque exposait certains des conflits restant à régler à cette date pour la construction de la Recommandation, notamment : « *la différence entre paysages culturels et paysages urbains, les relations avec les zones tampons, le test d'authenticité et l'état d'intégrité des villes, l'évaluation correcte des impacts sur la valeur universelle exceptionnelle dans la perspective globale de mieux gérer des paysages urbains* ».

⁵³ Voir le programme du colloque sur "Annexe 20" ou sur le lien internet :

<http://whc.unesco.org/uploads/events/documents/event-529-6.pdf>

i) Conférence ICOMOS (Bordeaux, France, 8 et 9 Juin 2009)⁵⁴

Le thème de cette réunion était « PUH : Une nouvelle Recommandation de l'UNESCO à l'appui de la Convention du patrimoine mondial ». Ces journées étaient organisées par ICOMOS France, la Convention France UNESCO mais aussi la Ville de Bordeaux, l'Association des Architectes des Bâtiments de France, l'Association Nationale des Villes et Pays d'Art et d'Histoire et l'Association nationale des biens français du patrimoine mondial. Comme son titre l'indique, le sujet de ces journées était la participation de la France, en tant qu'Etat parti de la Convention du patrimoine mondial à l'élaboration de la Recommandation PUH.

Ces journées se sont décomposées en 4 ateliers :

1. Identification du PUH
2. Connaissance historique : production et partage
3. Préservation des PUH et mutations contemporaines
4. Facteurs socio-économiques et culturels des PUH

Une des principales interrogations était sur l'utilisation de la notion de « paysage ». Les experts français présents lors de cette réunion semblent tous d'accord pour inclure le terme de paysage dans la Recommandation UNESCO. En effet, pour eux ce terme apporte une dimension supplémentaire aux Recommandations précédentes de l'UNESCO : « *...ce qui doit être connu ce ne sont pas seulement les perceptions sensibles, mais bien plutôt l'ensemble des représentations et surtout la mémoire des changements successifs* ».

« L'approche paysagère traite des changements, des paysages. Elle permet de comprendre les processus permanents d'hybridation du naturel et du social, de saisir les mutations du passé et d'anticiper sur celles à venir ». (ICOMOS France, PUH : Une nouvelle Recommandation de l'UNESCO à l'appui de la Convention du patrimoine mondial, « Synthèse des débats », p39)

On voit donc bien que ce qui semblait poser problème à la table ronde de Montréal ne semble plus être un problème maintenant. Les remaniements de définition opérés par l'UNESCO depuis 2006 semblent donc avoir convaincu.

Lors des différents ateliers de la réunion, l'objectif était de débattre sur certaines questions proposées afin de donner des pistes de réflexion, des stratégies, des outils dans le but de faire avancer l'UNESCO dans sa réflexion :

- « *Aborder la question de la décentralisation des pouvoirs vers les autorités locales* » (Ibid, « Réflexions sur le devenir des villes et PUH », p14)
- « *Imaginer comment travailler avec les populations* » (Ibid, « Réflexions sur le devenir des villes et PUH », p14)
- « *Renforcer le dialogue avec les acteurs privés* » (Ibid, « Réflexions sur le devenir des villes et

⁵⁴ Voir le compte rendu de la réunion sur "Annexe 21" ou sur le lien internet : http://openarchive.icomos.org/704/1/HUL_declaration-icomos-france0708.pdf

PUH », p14)

« Il nous paraît nécessaire de recourir à des équipes pluridisciplinaires (paysagistes, ethnologues, urbanistes, etc.) pour rassembler les connaissances. »

Ces stratégies impliquent de nombreux acteurs, l'idée de participation et de concertation du public est donc bien présente et amplifiée.

De plus, l'utilisation d'outils comme la « zone tampon » ayant pour rôle la préservation du bien, et la « cartographie SIG » afin d'établir une base de connaissance du territoire étudié, ne sont pas mentionnées lors du Mémorandum de Vienne. Cependant, ce sont des notions qui ont disparu dans la Recommandation PUH.

En ce qui concerne les processus mondiaux, les facteurs environnementaux, et les préoccupations pour la conservation urbaine, ils sont clairement identifiés et énoncés à plusieurs reprises lors de la réunion: « La pression foncière, le tourisme et les processus de mondialisation de l'économie, les questions environnementales comme le changement climatique notamment, « sont tous porteurs de nouveaux problèmes s'agissant de la conservation et de la gestion du patrimoine urbain ». Ces derniers n'étaient pas pris en compte lors du mémorandum de Vienne, à ce stade le contexte était clairement identifié.

Quant à la question de la prise en compte du patrimoine à l'échelle des territoires, il existe un changement d'échelle : « *Aujourd'hui la compréhension de la ville et sa gestion impose un changement d'échelle. Les processus d'urbanisation ont évolué et un centre ou quartier historique ne peut plus être appréhendé comme un objet fixe, traité isolément* ». (Ibid, « Note de présentation et questions pour les ateliers », p9)

Il apparaît la notion de « structure paysagère » qui « résulte de l'interaction entre un système biophysique (géologie, écologie) et un système social (l'ensemble des activités sociales économiques et politiques) avec son évolution dans le temps ».

Lors de ce rassemblement à Bordeaux, une nouvelle approche a été prise en compte, celle de « l'acceptation du changement ». « Le concept de PUH contribue à lier les éléments du patrimoine matériel et immatériel, à évaluer et comprendre la ville comme un processus non comme un objet. En clair, il implique l'acceptation du changement. » La dimension immatérielle est clairement acceptée.

Pour finir, une autre idée importante de ce séminaire est que le politique a un rôle de premier plan à jouer dans l'évolution des PUH et qu'il est primordial pour lui « *de disposer d'une maîtrise d'ouvrage urbaine forte* » afin de faire face aux nombreuses pressions que peuvent subir ces

paysages. Il est recommandé « *de garder la maîtrise publique du territoire: maîtrise d'ouvrage/maîtrise d'œuvre* ». (Ibid, « Réflexions sur le devenir des villes et PUH », p14)

Cependant, il est nécessaire de noter que l'idée d'étendre ce concept au-delà des villes du patrimoine mondial n'est pas présente: « *C'est bien l'idée d'une conservation dynamique du patrimoine matériel et immatériel qui devrait inspirer une démarche d'inscription au patrimoine mondial d'un PUH* » (Ibid, « Synthèse des débats » p57). Malgré la volonté de Francesco Bandarin exprimée lors de la réunion d'expert à Saint-Petersbourg, d'étendre le concept des PUH à toutes les villes historique, ceci illustre que dans la vision des experts, les PUH est une notion ne concernant encore que les villes du patrimoine mondial.

Tableau 8 : Tableau récapitulatif de la réunion ICOMOS à Bordeaux (8 et 9 juin 2009)

		
Des facteurs, défis, processus mondiaux, menaces identifiés servant de contexte et de justification	De nouveaux outils proposés : – « Cartographie SIG » – « Zone tampon »	Concertation et participation des acteurs et des populations au sens large
Prise en compte de la dimension immatérielle	Apparition de la notion de « structure paysagère » pour les PUH	Volonté d'étendre les caractéristiques et le territoire pris en compte pour la gestion des PUH
	« L'acceptation du changement » est présentée comme un point essentiel du changement d'échelle des PUH	
	Les participants insistent sur le fait qu'une maîtrise d'ouvrage forte soit nécessaire pour gérer les PUH	

-  Apports par rapport au Mémorandum de Vienne et retrouvé dans la Recommandation
-  Apports par rapport au Mémorandum de Vienne, non repris dans la Recommandation
-  Eléments amplifiés au cours du processus d'élaboration

j) Zanzibar. République Unie de Tanzanie, du 30 Novembre au 3 décembre 2009⁵⁵

Cette réunion a rassemblé 40 experts de 10 pays et a rappelé l'état du débat en cours sur les PUH (PUH), notamment en ce qui concerne le changement de modèle dans la conservation du patrimoine urbain et l'élargissement du champ tentant d'intégrer des réponses culturelles dans la relation entre les gens et leur environnement et l'évolution vers une approche culturaliste durable à long terme. Elle rappelle également les consultations régionales sur le sujet des précédentes réunions régionales.

En particulier, les participants ont expliqué qu'il fallait élaborer des approches cohérentes au sujet de la documentation et de l'intégration de l'urbanisme, de la pratique du développement et des systèmes de gestion du patrimoine afin de permettre un dialogue et un débat interculturels; car même s'il existe des valeurs universelles génériques des villes et que les défis de gestion sont en grande partie les mêmes, les conditions socio-économiques et les politiques diffèrent selon les régions et les pays.

Ils ont aussi recommandé d'identifier les forces motrices historiques des villes, villages, bourgs en anticipant leur évolution, améliorant leur connectivité et de considérer le patrimoine comme une ressource socio-économique et environnementale.

Puis ils ont préconisé d'améliorer la transmission du savoir local et la restauration écologiquement saine en mettant l'accent sur la continuité des liens entre les générations, la participation citoyenne dans la planification et la gestion urbaine, le développement de l'assistance technique dans des domaines tels que les techniques de construction, l'utilisation des terres.

Enfin, ils ont mis en exergue le fait que tous les pays devraient s'appuyer en aménagement sur des diagnostics détaillés, en particulier de la morphologie sociale et physique de la ville, de ses composantes culturelles, spirituelles et économiques.

Lors de cette réunion, les participants encouragent les pays africains d'intégrer le concept de PUH dans la planification à toutes les échelles; national, régional, local: « (...) *l'intégration du concept de paysages urbains dans leur planification nationale, régionale et locale, dans la planification environnementale et les études d'impacts, dans la gestion de l'eau et des terres (...)* ». (UNESCO, *Zanzibar Recommendation on the Application of the Concept of the Historic Landscape in the African Context*, « Conclusions and Recommendations », p2)

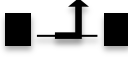
Concernant la mise en place des PUH en Afrique, les participants ont mis en avant une série de stratégie, défis, outils prenant en compte l'approche du développement durable et celle des valeurs immatérielles comme une « *planification intégrée avec un fort accent mis sur le développement local durable* », des « *stratégies de développement urbaines basées sur les valeurs culturelles* » ou encore une « *responsabilisation et un renforcement des communautés et des collectivités locales* ». (Ibid, « Challenges, opportunities and tools », p3)

⁵⁵ Voir le compte rendu de réunion sur "Annexe 22" ou sur le lien internet : <http://whc.unesco.org/uploads/activities/documents/activity-666-1.pdf>

En conclusion de ce regroupement, les participants ont recommandé de développer « un plan d'action » pour les villes du continent africain afin d'encourager les bonnes pratiques en matière de conservation urbaine.

Tableau 9 : Tableau récapitulatif de la réunion à Zanzibar, décembre 2009

		
Intégration du concept des PUH dans la planification à toutes les échelles : nationale, régionale, locale	Néant	Participation citoyenne dans la planification et la gestion urbaine
Intégration de la dimension immatérielle		
Proposition de mise en place de plans d'action pour encourager les bonnes pratiques de conservation urbaine		
Nécessité de s'appuyer sur des diagnostics détaillés concernant la morphologie sociale et physique des villes		

-  Apports par rapport au Mémorandum de Vienne et retrouvé dans la Recommandation
-  Apports par rapport au Mémorandum de Vienne, non repris dans la Recommandation
-  Eléments amplifiés au cours du processus d'élaboration

***k) Rio de Janeiro, Brésil, du 7 au 11 décembre 2009*⁵⁶**

Cette réunion a été organisée suite à la 33eme session du CPM (Séville, 2009) qui avait souhaité se voir organiser une réunion d'experts sur l'inclusion du PUH dans les sections appropriées du texte des Orientations. Pour rappel, le texte des Orientations intitulé « Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial » est le document élaboré par le CPM et qui comprend l'ensemble des critères précis pour l'inscription de biens sur la Liste du patrimoine mondial et pour l'assistance internationale fournie au titre du Fonds du patrimoine mondial. L'objectif recherché en proposant une modification des Orientations était de « *doter le Comité des instruments utiles pour relever pleinement quelques-uns des défis auxquels sont confrontées les villes*

⁵⁶ Voir le compte rendu de réunion sur "Annexe 23" ou sur le lien internet : <http://whc.unesco.org/archive/2010/whc10-34com-7.1f.pdf>

historiques inscrites sur la Liste du patrimoine mondial et de mettre en cohérence le travail accompli dans le cadre de la préparation de la Recommandation de l'UNESCO en matière de patrimoine urbain ». (UNESCO, Réunion d'expert PUH Rio, « Antécédents », p1)

Cette réunion a notamment abouti à la proposition d'un texte qui prévoit l'inclusion possible de l'approche PUH dans les sections appropriées du texte des Orientations permettant de guider la mise en oeuvre de la Convention du patrimoine mondial. Les nouveaux amendements proposés suite à cette réunion concernent en particulier les paragraphes 110, 111, 112, et 119 des Orientations (projet de décision WHC-10/34.COM/13, p24-25) qui traitent de la protection, la gestion et de l'inscription des villes et des centres-ville historiques sur la Liste du Patrimoine mondial.

La réunion a aussi abouti à la proposition d'une série de Recommandations générales afférentes aux processus de révision future du texte des Orientations ne portant pas exclusivement sur le PUH :

- Concernant la protection et la gestion des biens urbains, les experts se sont mis d'accord pour dire qu'il était nécessaire de prendre en compte « *les aspects environnementaux, économiques, sociaux et culturels de durabilité dans la gestion de l'évolution et des mutations, de manière à assurer la continuité de la valeur universelle exceptionnelle du bien et sa sauvegarde pour les générations futures* ». (Ibid, « Cadre de référence », p.2)
- Ils ont aussi appuyé le fait que pour les biens situés sur des territoires urbains ou dont les composants incluent des ensembles urbains, il est important d'avoir une « **approche intégrée de la planification et de la gestion** » (Ibid, « Cadre de référence », p.2)
- Ils ont reconnu que l'approche PUH devrait entraîner la mise en œuvre de politiques et de stratégies de **développement durable**, et ce en étroite concertation avec les communautés locales.
- Ils ont dit que les **PUH et les paysages culturels devraient être davantage liés** et qu'il fallait notamment enrichir la définition de paysage culturel et y inclure la notion de territoires urbains en tant que « *formes intensives de manifestations interactives entre l'homme et son environnement naturel* » (Ibid, « Cadre de référence », p.2)
- Ils ont aussi recommandé le remplacement des termes 'villes et centre-ville historiques' par 'zones et ensembles urbains' disant qu'ils sont plus généraux et qu'ils correspondent mieux aux termes employés par les autres agences des Nations Unis travaillant sur des problématiques urbaines, comme l'ONU-Habitat.
- Enfin, ils ont noté qu'il était nécessaire pour les Etats parties qui souhaiteraient inscrire une nouvelle zone ou établissement urbain sur la Liste du patrimoine mondial qu'ils tiennent à la fois compte des aspects physiques du bâti et des espaces, mais aussi du patrimoine immatériel associé (valeurs, relations, rituels, pratiques de construction, système de savoir-faire local, etc.)

- En guise de Recommandation plus générale, dans le cadre des processus de révision future, les participants ont d'une part suggéré qu'il faudrait inclure dans les plans de gestion des biens du patrimoine mondial l'adaptation de la Recommandation PUH avec les stratégies liées au changement climatique et aux risques. D'autre part, ils ont proposé que le CPM élabore en partenariat avec les organisations consultatives, un manuel sur l'application de l'approche PUH.

Tableau 10 : Analyse comparative de la réunion à Rio, Brésil Décembre 2009

		
Intégration des aspects immatériels de la culture urbaine (valeurs, relations, rituels, pratiques de construction, système de savoir-faire local,...)	Proposition de mise en place d'un « manuel d'application » pour le concept des PUH	Mise en œuvre de politiques et de stratégies de développement durable
Etablir une « approche intégrée de la planification et de la gestion »		Volonté d'étendre les caractéristiques et le territoire pris en compte pour la gestion des PUH

-  Apports par rapport au Mémorandum de Vienne et retrouvé dans la Recommandation
-  Apports par rapport au Mémorandum de Vienne, non repris dans la Recommandation
-  Eléments amplifiés au cours du processus d'élaboration

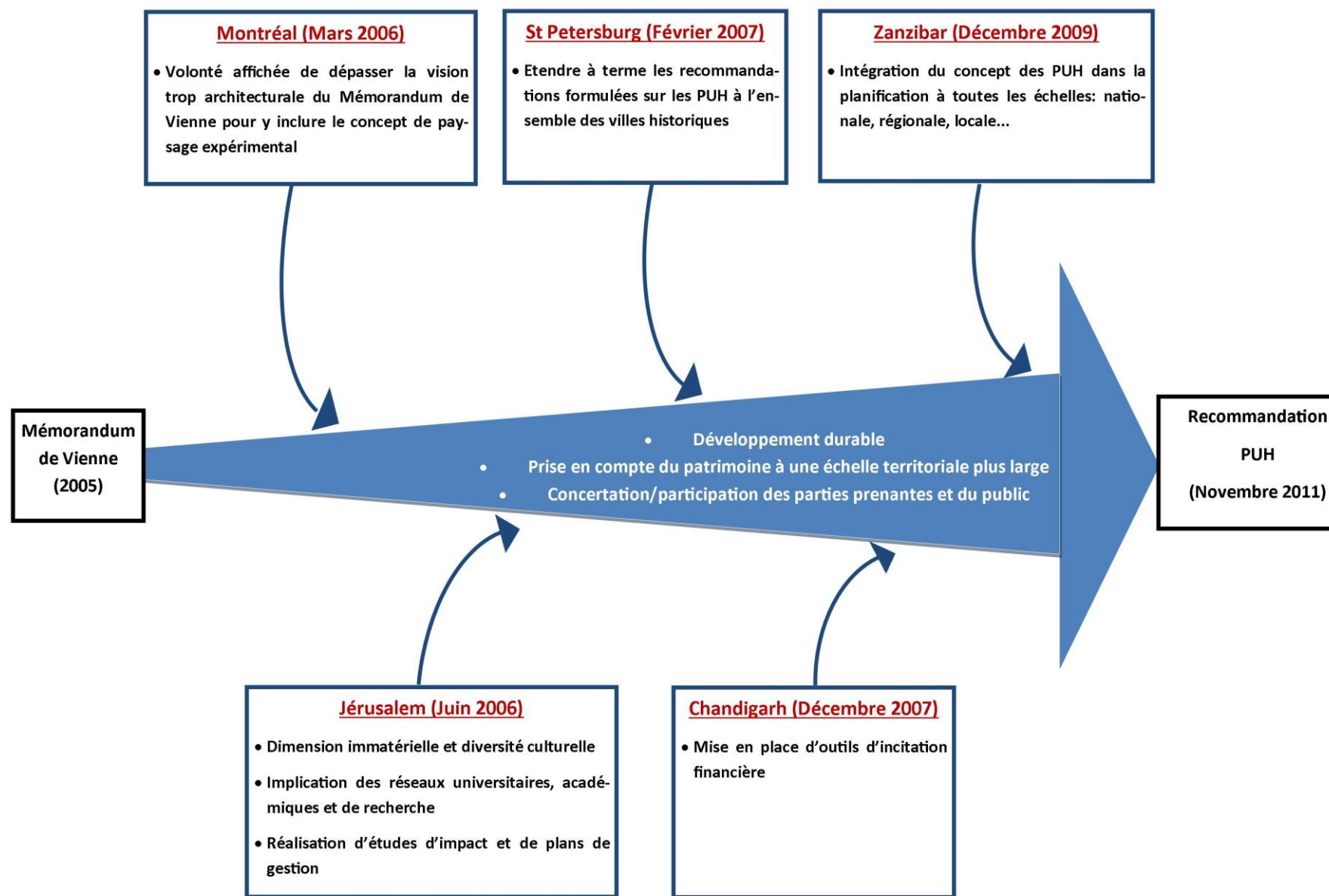


Figure 10 : Chronologie récapitulative de l'influence des experts sur l'évolution du contenu de la Recommandation PUH
(Réalisation: IBANEZ Romain, MERLOT Thomas, ROUX Alexandre)

Discussion des résultats

Les résultats présentés précédemment nécessitent d'être observés en prenant en compte différents éléments. Tout d'abord, il est important de rappeler que ce travail a été réalisé en analysant uniquement des comptes rendus écrits des sessions officielles de l'UNESCO et des réunions d'experts ayant participé à l'élaboration de la Recommandation PUH. De ce fait, il est possible que des éléments de réponse à notre problématique aient été évoqués au cours de ces rencontres mais qu'ils n'aient pas été traduits dans ces comptes rendus, pour lesquels l'auteur exact n'est jamais spécifié⁵⁷. De plus, il n'a pas été possible de rassembler l'intégralité des comptes rendus de réunions, par exemple ceux de 3 réunions d'orientation organisées au Siège de l'UNESCO à Paris (en septembre 2006, novembre 2008 et février 2010), ainsi que celui du Colloque international qui s'est tenu à Budapest en Novembre 2008.

Il est également important de garder à l'esprit que le travail d'analyse et de comparaison qui a été mené, est en de nombreux points subjectifs. En effet, il n'existe aucune méthodologie ou outil scientifique permettant de mener ce travail. De même, il n'existe actuellement aucune étude similaire rendant une comparaison de nos résultats possible. Ainsi, un élément de taille est à prendre en compte dans la pondération de nos résultats : bien que tout ait été fait pour lire entre les lignes du Mémoire de Vienne, qui constitue le premier jet de la future Recommandation, il est possible que certains éléments, considérés ensuite comme des « apports » de notre part, fussent évoqués dans ce document mais de manière trop imprécise et sous-entendue, pour que nous puissions les identifier.

Enfin, dans l'analyse du processus d'élaboration de la Recommandation au fur et à mesure des réunions d'experts, il a été nécessaire de réaliser un choix entre deux méthodes : soit une comparaison de chaque réunion par rapport à la réunion précédente, soit une comparaison de chaque réunion par rapport au Mémoire de Vienne. C'est dans ce deuxième cas que notre analyse s'est inscrite. En effet, bien que cette méthode alourdisse considérablement l'analyse par la répétition de nombreux éléments, cette même récurrence a aussi permis de prendre conscience du poids de ces éléments dans le processus d'élaboration de la Recommandation.

⁵⁷ En effet, l'auteur des documents UNESCO étudiés n'est quasiment jamais spécifié et est donc relié à l'entité UNESCO par défaut.

Conclusion

A la 36^{ème} session de la Conférence générale entre le 25 octobre et le 10 novembre 2011, l'UNESCO a adopté une Recommandation intitulée PUH (PUH). Cette Recommandation constitue un nouvel instrument normatif international dont le but est de mettre à jour les approches permettant de gérer les villes historiques. Ce texte est important car il est la première Recommandation de l'UNESCO sur le patrimoine urbain en 35 ans, depuis la Recommandation qui concernait la "sauvegarde des ensembles historiques ou traditionnels et leurs rôles dans la vie contemporaine" qui avait eu lieu à Nairobi en 1976.

Le point de départ du processus qui a mené à la Recommandation PUH est une réunion qui s'est tenue à Vienne en 2005 et qui a abouti à un document : le Mémorandum de Vienne. Entre l'accueil favorable de celui-ci par le CPM en Juillet 2005 lors de sa 29^{ème} session et son adoption par la Conférence générale de l'UNESCO en Novembre 2011 lors de sa 36^{ème} session, il s'est donc écoulé six années. Ce laps de temps, relativement long est le reflet de la complexité administrative de l'UNESCO mais aussi de la difficulté à trouver un consensus à l'échelle mondiale. En effet, l'élaboration de la Recommandation PUH s'est assise sur l'expérience et les difficultés rencontrées à travers les différentes aires géographiques du monde. Des réunions ont ainsi été organisées par l'UNESCO à Paris (Europe), Jérusalem (Moyen-Orient), Olinda (Amérique du Sud), Chandigarh (Asie), Zanzibar (Afrique)...

L'objectif du présent projet de recherche était alors de comprendre comment la Recommandation de l'UNESCO "PUH" s'est construite au cours du temps. A partir de cet objectif a été formulé l'hypothèse de recherche suivante : la Recommandation de l'UNESCO "PUH" a évolué dans son contenu depuis le Mémorandum de Vienne jusqu'à son adoption en 2011, pour davantage intégrer les composantes du développement durable.

Pour répondre à cet objectif et valider ou invalider cette hypothèse, il a été nécessaire dans un premier temps de comprendre le fonctionnement de l'UNESCO et de ses différents organes, d'analyser l'outil « Recommandation » ainsi que sa procédure d'élaboration, puis de le remettre en contexte par rapport aux instruments internationaux sur lesquels il s'est appuyé et qu'il vient compléter. Il a alors d'ores et déjà été possible d'identifier les préoccupations qui n'étaient pas présentes dans les instruments normatifs précédents, à savoir : la participation et la concertation des acteurs et de la population, le développement durable, et la prise en compte du patrimoine à l'échelle des territoires.

Comprendre le contexte qui a été l'élément déclencheur de la réflexion : le Mémorandum de Vienne, a été ensuite un élément essentiel avant d'entamer une analyse du processus d'élaboration de la Recommandation PUH, qui s'est essentiellement appuyée sur l'examen de comptes rendus de réunions provenant de différents organes de l'UNESCO ainsi que d'experts internationaux ayant débattu sur le contenu de ce nouvel instrument.

Pour commencer l'analyse du processus d'élaboration du document, il a semblé intéressant d'établir une comparaison entre l'état initial (le Mémorandum de Vienne) et l'état final (la

Recommandation PUH), afin de mettre rapidement en exergue les différences véritables entre ces documents. Ainsi, il a été identifié que les trois préoccupations évoquées précédemment, déjà présentes dans le Mémorandum de Vienne, ont été renforcées dans le texte final de la Recommandation PUH. On se rend alors compte que le développement durable avec ses trois composantes : l'environnement, l'économie et le social, est bien l'un des changements essentiels qu'a voulu intégrer l'UNESCO dans son nouvel outil incitatif. De même, la concertation et la participation de l'ensemble des parties prenantes et du public au sens large, qui est notamment partie de la composante sociale du développement durable, est un élément qui a été largement amplifié au cours du processus. La nécessité d'impliquer davantage les réseaux universitaires, académiques et de recherche dans la gestion des villes historiques a en particulier été un critère apporté au cours du processus.

Le troisième élément essentiel apparu avec le Mémorandum de Vienne et qui s'est largement conforté dans la Recommandation PUH est la volonté d'élargir la vision et l'échelle territoriale jusqu'alors utilisée en conservation urbaine. Cette volonté s'est notamment d'une part inscrite dans le souhait que les villes historiques ne perdent pas leur âme en utilisant dorénavant une approche intégrée, c'est-à-dire holistique, dans la gestion des villes historiques, ce qui permettrait de ne plus se concentrer sur les monuments et les structures urbaines, mais de considérer aussi les processus sociaux, économiques et environnementaux qui ont façonné et continuent de façonner ces villes. C'est pourquoi, entre les deux textes étudiés, on a pu observer une transition évidente d'une vision très architecturale et urbaine dans le Mémorandum de Vienne à l'intégration de dimensions immatérielles (culture, traditions, savoir-faire, expérience du lieu,...) dans cette nouvelle approche de gestion des villes historiques. Une autre solution envisagée et renforcée est la nécessité d'élargir physiquement le territoire pris en compte afin de protéger au mieux les villes historiques et de les considérer dans un contexte urbain plus large, en proposant notamment l'utilisation d'outils comme les « zones tampons ». Il est aussi intéressant de rappeler que le Mémorandum de Vienne s'était construit autour d'un problème bien précis, un projet architectural sur la gare de Wien-Mitte, qui risquait d'affecter durablement la ville historique de Vienne de par les solutions architecturales envisagées et la hauteur des tours à construire, ce qui explique très certainement cette première vision assez restrictive.

Ensuite, d'autres différences ont pu être identifiées entre les deux documents comme le passage d'une volonté de protéger uniquement les villes inscrites sur la Liste du patrimoine mondial à l'élaboration d'une Recommandation applicable à toutes les villes historiques. De plus, dans la Recommandation PUH, il est proposé aux Etats membres de mettre en place des incitations financières, et de réaliser des plans de gestion et des études d'impact dans toute démarche de sauvegarde des villes historiques.

La partie finale de notre analyse a finalement consisté en l'observation des apports des réunions les plus significatives organisées par l'UNESCO et ses organisations consultatives. Il a ainsi pu être observé que 5 réunions avaient particulièrement alimenté la réflexion. Tout d'abord, une table ronde organisée à Montréal en Mars 2006 a permis d'exprimer la volonté de dépasser la vision très architecturale et urbaine ressentie dans le Mémorandum de Vienne pour inclure davantage le concept de paysage expérientiel. Elle fut ensuite relayée par la réunion régionale d'experts organisée à Jérusalem en Juin 2006 qui proposa d'intégrer davantage la dimension immatérielle et la diversité culturelle, tout en insistant sur la nécessité d'impliquer les réseaux universitaires, académiques et de

recherche, et de réaliser des diagnostics complets (études d'impacts) ainsi que des plans de gestion afin de mieux cadrer les actions en matière de conservation urbaine. En Février 2007, la réunion régionale d'experts de Saint Petersburg peut être considérée comme un instant clef du processus d'élaboration pour deux raisons. D'une part, les participants, notamment en la présence de Francesco Bandarin, ancien directeur du Centre du patrimoine mondial, ont présenté à ce moment-là, une vision quasi-définitive de ce que sera un peu plus tard la Recommandation PUH. D'autre part, c'est aussi un instant charnière du fait que pour la première fois, il fut exprimé la volonté d'étendre à terme les Recommandations formulées pour les PUH à l'ensemble des villes historiques, qu'elles soient inscrites sur la Liste du patrimoine mondial ou non. Deux autres réunions sont ensuite venues compléter la réflexion engagée en proposant d'indiquer dans la Recommandation PUH la nécessité de mettre en place des outils d'incitation financière (Chandigarh, Décembre 2007), puis d'inciter les états à inclure le concept de PUH à toutes les échelles de planification (nationale, régionale, locale,...).

Au vu de ces résultats et de notre hypothèse de départ, il nous est maintenant possible de dire que l'UNESCO a en effet œuvré pour intégrer, dans ce nouvel instrument qu'est la Recommandation PUH, les dimensions du développement durable, en intégrant dans les pratiques classiques de conservation urbaine, la prise en compte des trois dimensions indissociables que sont l'environnement, l'économie et le social. En effet, bien que la notion de développement durable fût déjà présente dans le Mémoire de Vienne, celle-ci a pris une ampleur bien plus importante au fil des années et des rencontres. Il serait même possible de se demander si l'UNESCO n'aurait pas dépassé le vocable relativement ambigu du terme « développement durable » en affirmant avec force que les dimensions culturelles et immatérielles du développement sont tout aussi essentielles pour l'avenir des sociétés, et d'autant plus pour celles qui sont attachées à un patrimoine historique, fruit d'un très long processus social. Enfin, un an après la signature de la Recommandation par la directrice générale de l'UNESCO, il serait maintenant intéressant d'observer comment les états se sont appropriés ce concept de PUH. En particulier, une analyse du plan d'action du PUH de Durham au Royaume-Uni, exposé lors du 40^{ème} anniversaire de la Convention du patrimoine mondial en Octobre 2012, permettrait d'observer les traductions concrètes de la Recommandation sur les PUH.

Bibliographie

I. Ouvrages, publications, revus

Abdulqawi A Yusu, *L'action normative à l'UNESCO : Volume I Élaboration de règles internationales sur l'éducation, la science et la culture*, 2007 (454 pages)

Chaire de Recherche du Canada en Patrimoine bâti, *Le patrimoine et la conservation des paysages urbains historique*, mars 2006 (83 pages)

Collegium Budapest, *Le PUH et sa gestion*, novembre 2008 (2 pages)

ICOMOS France, *PUH : une nouvelle Recommandation de l'UNESCO à l'appui de la convention mondiale du patrimoine*, juin 2009 (88 pages)

Ron van Oers, *Cities between Integration and Disintegration*, juillet 2006 (13 pages)

UNESCO "World Heritage papers", *Managing Historic Cities*, N° 27 – Novembre 2010 (243 pages)

UNESCO, *15e Assemblée Générale des Etats Parties à la convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel*, octobre 2005 (4 pages)

UNESCO, *16e assemblée générale des états parties à la convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel*, octobre 2006 (6 pages)

UNESCO, *179e session du Conseil exécutif*, mars 2008 (5 pages)

UNESCO, *181e session du Conseil exécutif*, mars 2009 (14 pages)

UNESCO, *29e session du CPM*, juillet 2005 (233 pages)

UNESCO, *32e session du CPM*, juillet 2008 (9 pages)

UNESCO, *33e session du CPM*, juin 2009 (243 pages)

UNESCO, *34e session du CPM*, août 2010 (299 pages)

UNESCO, *35e session de la Conférence générale*, octobre 2009 (203 pages)

UNESCO, *36e session de la Conférence générale*, novembre 2010 (207 pages)

UNESCO, *Historic Urban Landscapes in the Americas*, novembre 2007 (8 pages)

UNESCO, *Management and Preservation of Historic Centers of Cities inscribed on the World Heritage List*, février 2007, (7 pages)

UNESCO, *Mémoire de Vienne*, mai 2005 (9 pages)

UNESCO, *Recommandation PUI*, novembre 2011 (15 pages)

UNESCO, *Réunion d'expert PUI Rio*, août 2010 (8 pages)

UNESCO, *Statement of the Workshop on New Approaches to Urban Conservation held in Jerusalem*, juin 2006 (2 pages)

UNESCO, *Workshop on the Management of Historic Urban Landscapes of the XXth century*, décembre 2007 (8 pages)

UNESCO, *World Heritage and Contemporary Architecture and Development: Management of the Historic Urban Landscape in the Baltic Countries*, décembre 2006 (1 page)

UNESCO, *Zanzibar Recommendations on the Application of the Concept of the Historic Urban Landscape in the African Context*, décembre 2009 (4 pages)

II. Sites web

Site web de la Chaire du Canada en patrimoine bâti (consulté le 11/2012) : http://www.patrimoinebati.umontreal.ca/site_francais/index_01.htm

Site web de l'ICCROM (consulté le 01/2013) : http://www.iccrom.org/index_fr.shtml

Site web de l'IUCN (consulté le 01/2013) : <http://www.iucn.org/>

Site web d'ICOMOS (consulté le 02/2013) : <http://www.icomos.org/fr/>

Site web d'ISCOCARP (consulté le 02/2013) : <http://www.isocarp.org/>

Site web d'ICOMOS France (consulté le 02/2013) : <http://france.icomos.org/fr/index.htm>

Site web de l'école d'architecture de Chaillot (consulté le 02/2013) : <http://www.citechailot.fr/fr/>

Site web de l'UNESCO (consulté le 05/2013) : <http://whc.unesco.org>

Table des Illustrations

Figure 1 : Irina Bokova, directrice générale de l'UNESCO (Source: blogunesco.blogspot.com)	7
Figure 2 : schéma récapitulatif du fonctionnement des principaux organes de l'UNESCO (source: www.unesco.fr; Réalisation IBANEZ Romain MERLOT Thomas ROUX)	10
Figure 3 : schéma récapitulatif des organes de la composantes patrimoniales de l'UNESCO (source: www.unesco.fr; Réalisation IBANEZ Romain MERLOT Thomas ROUX)	11
Figure 4 : Chronologie de la procédure d'élaboration de la Recommandation PUH (Sources : http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001811/181132f.pdf , http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002161/216192f.pdf http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002150/215084f.pdf#page=62 , Réalisation IBANEZ Romain, MERLOT Thomas, ROUX Alexandre).....	15
Figure 5 : Analyse comparative des principales chartes et Recommandations (Source: JAD TABET "World Heritage papers", Managing Historic Cities, N° 27 – Novembre 2010 – voir p9 et 10)	24
Figure 6 : Projet Wien-Mitte en 2002 (Source : http://siteresources.worldbank.org/INTCHD/Resources/430063-1297460666003/Folin-Calabi.pdf)	26
Figure 7 : Chronologie de la fabrication politique de la Recommandation PUH (Réalisation : IBANEZ Romain, MERLOT Thomas, ROUX Alexandre)	30
Figure 8 : E. Mme l'Ambassadrice Katalin Bogyay et Mme Irina Bokova, signent la Recommandation (Source : http://whc.unesco.org)	37
Figure 9 : Chronologie des principales réunions d'expert dans la fabrication politique de la Recommandation PUH (Réalisation : IBANEZ Romain, MERLOT Thomas, ROUX Alexandre)	49
Figure 10 : Chronologie récapitulative de l'influence des experts sur l'évolution du contenu de la Recommandation PUH (Réalisation: IBANEZ Romain, MERLOT Thomas, ROUX Alexandre)	71

Glossaire

- **CPM** : Comité du Patrimoine Mondial
- **HUL** : Historic Urban Landscape
- **ICCROM** : International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property ou Centre international d'études pour la conservation et la restauration des biens culturels en français
- **ICOMOS** : International Council on Monuments and Sites ou Conseil international des monuments et des sites en français
- **ISOCARP** : International Society of City And Regional Planners
- **IUCN** : International Union for the Conservation of Nature ou Union Internationale pour la Conservation de la Nature en français
- **OIT** : Organisation Internationale du Travail
- **PUH** : Paysage Urbain Historique
- **UNESCO** : United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization ou Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture

CITERES

UMR 7324
*Cités, Territoires,
Environnement et
Sociétés*

*Equipe IPA-PE
Ingénierie du Projet
d'Aménagement,
Paysage,
Environnement*

Département Aménagement
35 allée Ferdinand de Lesseps
BP 30553
37205 TOURS cedex 3

Directeur de recherche :
CARABELLI Romeo

IBANEZ Romain
MERLOT Thomas
ROUX Alexandre
Projet de Fin d'Etudes
DA5
2012-2013

La Recommandation UNESCO sur les Paysages Urbains Historiques: Analyse du processus d'élaboration

Résumé : Suite au débat, lors de la 26^{ème} session de la Conférence générale en 2003, sur le projet d'aménagement urbain de la gare ferroviaire Wien-Mitte de Vienne en Autriche, l'UNESCO adopte, lors de la conférence de Vienne en 2005, le Mémoire de Vienne. Ce dernier est à l'origine du débat visant à réglementer la préservation des Paysages Urbains Historiques. Il se présente alors comme l'événement déclencheur de tout le processus de la mise en place de la Recommandation PUH.

Depuis la Recommandation concernant la sauvegarde des ensembles historiques ou traditionnels et leur rôle dans la vie contemporaine de 1976, l'UNESCO n'avait plus mis en place d'outils réglementaires en matière de conservation urbaine. Le 10 novembre 2011, lors de la 36^{ème} session de la Conférence générale à Paris, l'UNESCO adopte la Recommandation des paysages urbains historiques, un outil qui vient s'inscrire en continuité des textes existants en matière de conservation du patrimoine. Son objectif vise à mettre à jour les approches de conservation du patrimoine en prenant en compte tous les nouveaux concepts et préoccupations qui se sont développés pendant ces 35 dernières années en matière de conservation urbaine historique.

L'objectif de cette étude consiste alors à s'intéresser à l'évolution de la Recommandation des PUH au cours du temps afin de comprendre son processus d'élaboration par les différents organes de l'UNESCO et de suivre l'évolution de son contenu de son point de départ au Mémoire de Vienne en 2005 jusqu'à son adoption à Paris en 2011.

Mots Clés : Recommandation, UNESCO, Paysage urbain historique, Mémoire de Vienne, patrimoine, conservation, ville historique.