



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

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

Patrimoine mondial

34 COM

Distribution limitée

WHC-10/34.COM/5G

(ex – WHC-10/34.COM/INF.5A)

Paris, 31 mai 2010

Original : anglais/français

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

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

COMITÉ DU PATRIMOINE MONDIAL

Trente-quatrième session

**Brasilia, Brésil
25 juillet - 3 août 2010**

Point 5G de l'ordre du jour provisoire : Audit du Centre du patrimoine mondial par l'Auditeur externe

RÉSUMÉ

L'audit a été conduit par l'Auditeur externe en décembre 2009. Il a porté sur l'organisation du Centre, ses moyens financiers et humains, sa situation financière et sur l'accomplissement de ses missions pour la mise en œuvre de la *Convention relative au patrimoine mondial* au cours des années 2007 à 2009. L'audit a été éclairé par des entretiens avec plusieurs Ambassadeurs, Délégués permanents auprès de l'UNESCO, dont les pays, situés dans les cinq continents, sont membres du Comité du patrimoine mondial ou en ont fait partie au cours des années récentes. Ce rapport et son corrigendum figurent ci-après.

Projet de décision : 34 COM 5G ; voir page 25



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

Conseil exécutif

Cent quatre-vingt-quatrième session

184 EX/8

Partie III

PARIS, le 19 mars 2010

Original français

Point 8 de l'ordre du jour provisoire

RAPPORTS DU COMMISSAIRE AUX COMPTES

PARTIE III

RAPPORT D'AUDIT SUR LE CENTRE UNESCO DU PATRIMOINE MONDIAL (WHC)

Résumé

Conformément à l'article 12.4 du Règlement financier, le Commissaire aux comptes présente son rapport d'audit sur le Centre UNESCO du patrimoine mondial (WHC).



Commissariat aux comptes
de l'Organisation des Nations Unies
pour l'éducation, la science et la culture
UNESCO



Rapport d'audit **sur le Centre du Patrimoine mondial de l'UNESCO**

Sommaire

1. CADRE ET PÉRIMÈTRE DE L'AUDIT	4
2. MISSIONS DU CENTRE DU PATRIMOINE MONDIAL	4
2.1 Statut et fonctions du Centre	4
2.2 Évolution globale des tâches et des moyens alloués au Centre	5
2.3 Les documents programmatiques du Centre du patrimoine mondial et leur suivi	6
2.4 Les coopérations avec d'autres institutions	6
2.5 Précédents audits et évaluations.....	7
3. ORGANISATION DU CENTRE DU PATRIMOINE MONDIAL.....	7
3.1 Gestion des ressources humaines	7
3.2 La gestion axée sur les résultats	9
3.3 L'articulation entre le Centre et le Comité du patrimoine mondial.....	10
4. LA SITUATION FINANCIÈRE DU CENTRE DU PATRIMOINE MONDIAL	10
4.1 Les différentes catégories de ressources du Centre	10
4.2 L'absence d'information financière officielle synthétique et fiable	12
4.3 La traçabilité de l'utilisation des fonds	14
4.4 Problématique du pilotage des moyens financiers du Centre.....	14
5. LE RÔLE DU CENTRE DANS LA GESTION DE LA LISTE DU PATRIMOINE MONDIAL .	15
5.1 Problématique de la gestion de la Liste du patrimoine mondial	15
5.2 L'inscription sur la Liste.....	16
5.3 Les relations avec les organisations consultatives	16
5.4 L'assistance aux États parties.....	17
5.5 La capacité de gestion du Centre en matière de sites naturels	18
6. EXAMEN DE QUELQUES ACTIONS DE PRESERVATION DU PATRIMOINE MONDIAL	18
6.1 Le site de la vieille ville de Jérusalem et ses remparts	18
6.2 L'opération de réinstallation de l'obélisque d'Axoum	19
6.3 Les sites du Patrimoine mondial en République démocratique du Congo	20
6.4 L'abattage illégal de forêts et les exploitations minières	21
6.5 Le patrimoine mondial et le tourisme.....	22

1. CADRE ET PÉRIMÈTRE DE L'AUDIT

1. Inscrit par l'Auditeur externe à son programme 2009, l'audit a été conduit en décembre 2009. Il a porté sur l'organisation du Centre, ses moyens financiers et humains, sa situation financière et sur l'accomplissement de ses missions pour la mise en œuvre de la Convention relative au patrimoine mondial au cours des années 2007 à 2009. L'audit a été éclairé par des entretiens avec plusieurs Ambassadeurs, Délégués permanents auprès de l'UNESCO, dont les pays, situés dans les cinq continents, sont membres du Comité du patrimoine mondial ou en ont fait partie au cours des années récentes. Il sera complété par l'évaluation que l'Assemblée générale des États parties à la Convention a demandée au Commissaire aux comptes pour sa 18^e session « *sur la mise en œuvre de la Stratégie globale depuis ses débuts en 1994 jusqu'en 2011 et de l'initiative de partenariats pour la conservation (PACTE)* »¹.

2. MISSIONS DU CENTRE DU PATRIMOINE MONDIAL

2.1 Statut et fonctions du Centre

2. L'article 14, paragraphe I, de la *Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel*, adoptée par la Conférence générale le 16 novembre 1972 indique que le Comité du patrimoine mondial est « *assisté par un secrétariat nommé par le Directeur général de l'UNESCO* ». Pendant 20 ans, ce secrétariat a été assuré en commun par les secteurs de la culture et des sciences de la nature.

3. Ce n'est qu'en 1992 que le Centre a été créé au sein du secrétariat de l'UNESCO. Le Directeur général précise alors que « *le Centre aura principalement pour objet d'exécuter avec rapidité et efficacité les activités ayant trait à la mise en œuvre de la Convention* », et qu'il devra fonctionner « *en étroite coopération* » avec les activités dans les domaines de la culture et des sciences².

4. Le directeur du Centre est le Secrétaire de l'Assemblée générale des États parties à la Convention de 1972 et du Comité du patrimoine mondial. Le directeur et le personnel du Centre constituent ensemble le secrétariat de l'Assemblée et du Comité³.

5. En 1995, une nouvelle décision du Directeur général confirme que « *le Centre est placé sous (son) autorité directe et coordonne toutes les activités de l'UNESCO en matière de Patrimoine mondial* ». Comme l'a recommandé le Conseil exécutif, « *une certaine flexibilité opérationnelle sur le plan administratif et financier* » est reconnue en 1995 au Centre du patrimoine mondial, partie intégrante de l'UNESCO en tant qu'unité administrative de l'Organisation⁴. En janvier 2000, le Directeur général modifie le dispositif : « *le souci de la rationalisation et de l'efficacité* » le conduit à rattacher le Centre au secteur de la culture, « *étant entendu qu'il y conservera sa spécificité* ».

6. Dans le cadre de la restructuration du secteur de la culture, le Directeur général a redéfini la structure du Centre du patrimoine mondial en janvier 2008, « *afin d'assurer une meilleure efficacité d'ensemble et un alignement sur les priorités stratégiques définies par son Comité intergouvernemental* » et d'appliquer les décisions adoptées par le Comité concernant les recommandations de l'audit de gestion de 2007 (*voir infra*). La structure du Centre devait être « *plus transparente et fonctionnelle, avec une répartition claire des responsabilités* ». Une

¹ Résolution 17 GA 9, paragraphe 16, adoptée par l'Assemblée générale à sa 17^e session (octobre 2009).

² Décision DG/Note/92/13 du 13 avril 1992.

³ Articles 15.1 du Règlement intérieur de l'Assemblée et 43.1 de celui du Comité ; lettre DG/4.1/16/03 du 21 octobre 2003 du Directeur général aux membres du Comité.

⁴ Conseil exécutif, 147^e session (octobre-novembre 1995), recommandation 147 EX/Déc., 9 (a), faite sienne par la Conférence générale, 28^e session, 28 C/Rés. 3.10.

« *délégation accrue des pouvoirs* » devait s'accompagner d'un renforcement des contrôles internes et externes⁵.

7. Un cinquième des biens du Patrimoine mondial sont des sites naturels. Aussi la décision de janvier 2008 établit-elle un comité de pilotage composé des sous-directeurs généraux chargés de la culture et des sciences naturelles, du directeur du Centre et du directeur des sciences écologiques et de la terre.

8. Deux constats peuvent être faits : c'est au cours de la période où il a bénéficié d'une large autonomie interne et d'un rattachement direct au Directeur général de l'UNESCO que la visibilité et l'autorité du Centre se sont affirmées ; mais le rattachement au secteur de la culture est viable dès lors qu'un comité de pilotage garantit la cohérence avec l'action du secteur des sciences naturelles.

2.2 Évolution globale des tâches et des moyens alloués au Centre

9. L'audit réalisé en 2007 par le cabinet Deloitte sur la gestion du Centre à la demande du Comité du patrimoine mondial⁶ avait souligné que le Centre du Patrimoine mondial représentait l'un des programmes les plus visibles de l'Organisation. L'équilibre entre la charge de travail et les ressources, tant financières qu'humaines, du Centre peut être estimé à l'aide du tableau ci-après :

Tableau n° 1 : Évolution de la Liste du Patrimoine mondial, du budget et de l'effectif du Centre (1998-2009)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre de sites sur la Liste	581	629	690	721	730	754	788	812	830	851	878	890
Budget du CPM	\$15 523 291		\$19 926 600		\$24 872 400		\$24 867 000		\$30 471 500		\$38 152 600	
Budget ordinaire	\$4 541 700		\$4 926 600		\$5 872 400		\$7 575 900		\$10 089 500		\$13 766 800	
Fonds du patrimoine mondial	\$10 981 591		\$12 369 199		\$9 907 745		\$8 417 215		\$8 368 596		\$8 962 969	
Ressources extrabudgétaires	N d		\$2 630 801		\$9 092 255		\$8 873 885		\$12 013 404		\$15 422 831	
Effectifs - nombre de postes	28		33		43		60		69		61	
Postes établis (budget ordinaire et FITOCA)	22		28		33		40		38		40	
Temporaires, ALD et experts	6		5		10		20		31		21	

Source : Centre du Patrimoine mondial

Les chiffres indiqués sont les crédits du budget approuvé pour l'axe d'action 1 « Protection et conservation des biens culturels immobiliers et des biens naturels, en particulier par l'application effective de la Convention du patrimoine mondial » du grand programme IV, culture (34 C/5 approuvé, annexe I).

Effectifs moyens par biennium, hors consultants et surnuméraires.

⁵ Note du Directeur général du 7 janvier 2008 (DG/Note/08/01).

⁶ Décision 30 COM 12 (30^e session, Vilnius, 2006), « *Management audit of the WHC – Final report June 2007* » (WHC-07/31.COM/19A.Rev). Voir infra.

10. Alors que le nombre de sites inscrits a augmenté de moitié sur dix ans, les ressources disponibles (*moyens budgétaires et personnel*⁷) ont plus que doublé. Les fonds extrabudgétaires, inexistant il y a dix ans, représentent désormais de l'ordre des deux cinquièmes des crédits disponibles. De même, la catégorie des personnels temporaires ou extérieurs, non rémunérés sur le budget ordinaire de l'UNESCO, a progressé rapidement pour représenter maintenant un tiers du total. Toutefois, le nombre des sites inscrits sur la Liste du patrimoine mondial n'est pas le seul paramètre à prendre en compte pour apprécier l'évolution des ressources et des emplois du Centre : en particulier, les procédures d'inscription et de suivi se sont diversifiées et ont gagné en rigueur au prix d'une certaine complexité (*voir infra*).

11. La double transformation de la structure des moyens budgétaires et de la composition du personnel n'est pas neutre. L'obtention de ressources accrues et la recherche de nouveaux partenariats impliquent un travail important. Mais, surtout, les ressources extrabudgétaires sont par nature aléatoires. La réduction récente de celles qui proviennent de la Fondation des Nations Unies le démontre. De même, le recours à des personnels extérieurs a ses contraintes : formation aux procédures et aux méthodes de travail, effort d'intégration, taux de rotation élevé.

Recommandation n° 1 : maintenir un équilibre raisonnable entre les moyens permanents, tant financiers qu'humains, et les apports extérieurs et temporaires, qui ont permis au Centre d'assurer l'expansion de ses activités au cours des dix dernières années.

2.3 Les documents programmatiques du Centre du patrimoine mondial et leur suivi

12. Pour le biennium 2008-2009 (34 C/5), la Conférence générale avait adopté une résolution 34 C/39 pour le Grand programme IV culture qui comportait un axe d'action 1 « *Protection et conservation des biens culturels immobiliers et des biens naturels, en particulier par l'application effective de la Convention du patrimoine mondial* ». Étaient notamment attendus une « *amélioration de la gestion du Centre du patrimoine mondial* », « *une Liste du patrimoine mondial plus représentative, crédible et équilibrée, s'agissant notamment des régions de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique* », un « *renforcement des capacités nationales en matière de conservation et de gestion des biens du patrimoine, [...] en particulier dans les pays en situation de post-conflit et de post-catastrophe* ».

13. Ces résultats escomptés sont assortis d'indicateurs de performance et d'indicateurs de référence. Ils ne sont pas toujours homogènes et toutes les activités du Centre telles qu'elles ont évolué ne sont pas prises en compte. L'introduction d'un support de gestion plus opérationnel pourrait constituer un appui efficace pour la direction du Centre.

2.4 Les coopérations avec d'autres institutions

14. La nature même de ses missions conduit le Centre du patrimoine mondial à coopérer avec des institutions spécialisées des Nations Unies (FAO, OMT), des programmes (PNUE, PNUD), ou encore avec des organismes divers du Système (MONUC, FNUPI, SIPC, CDB, UNITAR⁸). Une collaboration d'ampleur limitée existe aussi avec la Banque mondiale. L'analyse de ces coopérations laisse toutefois une impression d'éparpillement et de réactions au coup par coup. Le Centre risque d'y consacrer une part excessive de ses ressources et du temps de ses collaborateurs.

15. Il paraît donc souhaitable d'organiser dans un ensemble plus cohérent les coopérations existantes autour des principaux thèmes d'action définis par le Comité, en mettant sur pied une

⁷ La diminution du nombre d'agents entre 2006-2007 et 2008-2009 est largement « optique » : un certain nombre de postes temporaires ont été reclassés parmi les consultants, qui ne figurent pas sur le tableau.

⁸ Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo, Fonds des Nations Unies pour les partenariats internationaux, Stratégie internationale pour la prévention des catastrophes, Convention sur la diversité biologique, Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche.

convention multipartite liant l'UNESCO, par l'intermédiaire du Centre, et les institutions et organes des Nations Unies qui portent ces différentes thématiques.

Recommandation n° 2 : consolider et rationaliser les coopérations avec d'autres institutions et programmes des Nations Unies autour d'un petit nombre de thèmes.

2.5 Précédents audits et évaluations

16. Les audits suivants ont été conduits depuis 1997 :

TYPE	AUDITEUR	DATE	OBSERVATIONS
Audit de gestion et audit financier	Vérificateur général du Canada	1997	Travail conjoint entre l'Auditeur externe et un organe consultatif <i>ad hoc</i> composé de 9 pays
Audit financier par sondage	Service d'évaluation et d'audit (IOS)	2004	Engagements de dépenses non liquidés (ULOs)
Audit financier	IOS	2005	Suites données aux recommandations de l'audit de 1997
Étude pour la mise en place de la GAR/RBM	Sté Baastel	2006	Audit externe : préparation de la gestion axée sur les résultats (<i>voir infra</i>)
Évaluation de l'assistance internationale	Mme Taboroff	2005/2006	Audit externe : étude analytique et recommandations
Audit de gestion	Cabinet Deloitte	2007	Audit externe complet dans le prolongement de celui de 1997
Audit de conformité	IOS	2007	Projet Axoum (<i>voir infra</i>)
Enquête sur la charge de travail au CPM	IOS	2008	Évaluation faisant suite aux préconisations du rapport Deloitte

17. Le rapport Deloitte (2007) évoquait « *un contexte d'évaluations internes et externes récurrentes* ». La mission du cabinet Deloitte présentait une dimension globale et répondait à une demande du Comité⁹, comme cela avait été le cas pour l'évaluation de la gestion administrative de la Convention du patrimoine mondial en 1997¹⁰. Il est à souligner que le Comité et l'Assemblée générale des États parties attachent une grande importance aux suites données à ces évaluations¹¹.

Recommandation n° 3 : assurer selon une périodicité établie des audits portant sur l'organisation, l'activité ou les finances du Centre.

3. ORGANISATION DU CENTRE DE PATRIMOINE MONDIAL

3.1 Gestion des ressources humaines

18. La décision déjà citée du Directeur général du 7 janvier 2008 impliquait une reconfiguration des unités et des fonctions du personnel. Le Comité du patrimoine mondial devait ainsi se prononcer en 2008 sur la possibilité de renforcer les équipes par sept fonctionnaires pour

⁹ Décision 30 COM 6 (et 12) : « *Le Comité du patrimoine mondial (...) demande en outre un audit de gestion du Centre du patrimoine mondial afin de faciliter le développement d'un plan d'action stratégique pour renforcer la mise en œuvre de la Convention.* » (30^e session, Vilnius, 2006).

¹⁰ 20^e session du Comité du patrimoine mondial (Merida, 1996).

¹¹ Rapport de l'Auditeur externe à la 21^e session (Naples, 1997, WHC-98/CONF. 203/INF), Rapport IOS WHC-05/29. COM/INF.15 (29^e session, Durban, 2005), Résolution 16 GA 5 (16^e Assemblée, 2007), Rapport WHC-08/32. COM/17 et décision 32 COM 17 (32^e session, 2008), Résolution 17 GA 7 (2009).

accompagner la mise en place de la structure révisée du Centre du patrimoine mondial. Mais aucun consensus n'a pu être dégagé sur le financement de ces postes.

19. L'ajournement du recrutement du directeur adjoint chargé de la gestion prévu par la note de janvier 2008 du Directeur général est d'autant moins explicable. Malgré l'importance stratégique du recrutement d'un profil D-1 pour le Centre et la demande « insistante » du Comité¹², aucune candidature n'a encore été retenue deux années plus tard.

20. Une première sélection a été faite en 2008¹³ : sur 380 candidatures, une commission de présélection avait choisi 33 candidats¹⁴, auxquels la sous-directrice générale pour la culture avait ajouté 5 candidats supplémentaires. La commission d'évaluation avait soumis 12 noms au Directeur général, qui en avait retenu quatre¹⁵ pour un entretien avec la commission et avec lui-même. En définitive, le Directeur général a préféré, en avril 2009, rouvrir le recrutement. Cela a été fait en juin 2009 : 522 candidats se sont manifestés, une nouvelle commission de sélection a été nommée, les quatre candidats qui avaient participé à la phase finale de la précédente sélection ont été invités à se représenter. À la date de l'audit, l'achèvement de la procédure n'était pas attendu avant mars 2010.

21. Dans la procédure suivie en 2008, l'adjonction de 5 candidats nouveaux après la présélection aurait été faite « après un examen attentif de toutes les candidatures¹⁶ », ce que tendrait à corroborer la présence de deux de ces candidats sur la liste finale de quatre noms. Elle était néanmoins de nature à réduire la transparence souhaitable de la procédure.

Recommandation n° 4 : veiller au respect de la transparence des opérations de recrutement.

22. Le déséquilibre entre postes permanents¹⁷ et postes temporaires¹⁸ se traduit par une forte rotation du personnel : 59 % (2006-2007) et 35 % (2008-2009). 78 personnes, dont la plupart étaient sur des postes temporaires, ont quitté le CPM durant les quatre dernières années.

23. Ces mouvements de personnel, y compris les départs à retraite, et la prévision de leur remplacement ne sont pas suffisamment anticipés par la direction du Centre. Il paraît urgent de mettre en place une gestion prévisionnelle des ressources humaines et de chercher à stabiliser un noyau dur de compétences.

24. Elle devrait englober la formation continue du personnel. Quelques formations ponctuelles sont organisées en interne, principalement sur l'utilisation de l'informatique ou du progiciel FABS et sur les procédures de l'UNESCO. Mais elles ne s'inscrivent pas dans un plan de formation annuel ou biennal. Les dépenses exposées à ce titre à la date de l'audit étaient de 13 703 dollars des États-Unis pour le biennium 2008-2009. Il n'est pas programmé notamment de formations pour les nouveaux arrivants. De plus, les formations dispensées par les services centraux de l'UNESCO ne sont pas ouvertes à l'ensemble des effectifs du Centre. L'accès est fonction du type de contrat, ce qui n'est pas pertinent au regard de l'organisation du travail au CPM.

¹² Décision 32 COM 17 (32^e session, Québec, 2008).

¹³ Avis d'ouverture du recrutement pour le poste « WHC-003, D1 », publié le 23 avril 2008.

¹⁴ Juillet 2008 : 26 externes, 3 internes, 4 Nations Unies.

¹⁵ 1 candidat interne, 2 externes, 1 Nations Unies.

¹⁶ Note ADG/CLT au Directeur général du 17 avril 2009.

¹⁷ 37 postes fixes sur le budget ordinaire en 2008-2009 (22 « professionnels » et 15 « services généraux »), auxquels on peut ajouter les postes FITOCA (compte des frais généraux des fonds-en-dépôt - Funds-in-Trust Overhead Costs Account).

¹⁸ 6,5 sur le budget ordinaire (dont 3,5 « professionnels ») et 34,5 sur ressources extrabudgétaires (dont 18,5 engagements de durée limitée – ADL).

Recommandation n° 5 : mener une réflexion pour avoir une vision claire, pluriannuelle et partagée (CPM-ADG/CLT-HRM-BB-IOB) des ressources humaines et des compétences stables qui sont nécessaires pour mettre en œuvre la stratégie de sauvegarde du Patrimoine mondial, ainsi que des sources de financement à mobiliser.

25. Au total, les effectifs du Centre (*hors surnuméraires et consultants*) ont presque doublé entre 2000-2001 (33 personnes) et 2008-2009 (61 personnes) ; l'effectif total du Centre est passé de 37 personnes à 82. Il est à noter que l'intégration en 2006 d'une partie du personnel (5 personnes) de la division du patrimoine matériel du secteur de la culture a été suivie du départ de ces collaborateurs en l'espace d'une année (*transfert, retraite*). Le Centre bénéficie aussi du détachement de spécialistes par des États parties qui prennent en charge les charges salariales correspondantes.

26. Il apparaît une forte représentation de la nationalité française et plus généralement de l'Europe de l'Ouest et de l'Amérique du Nord : 17 personnes de nationalité française, soit 28 % de l'effectif du CPM (61), 38 personnes d'Europe ou d'Amérique du Nord, soit 62 % de l'effectif total. Sans doute est-il logique que les nationaux du pays-hôte soient proportionnellement nombreux dans les services généraux. En revanche, la proportion de 17,6 % constatée pour les postes professionnels¹⁹ peut paraître élevée au regard du caractère universel de la mission du Centre et de la composition de la Liste du patrimoine mondial. L'Assemblée générale des États parties a demandé une « *amélioration de la réponse à apporter aux besoins en matière de personnel en prenant en compte la représentativité géographique* »²⁰.

Recommandation n° 6 : chercher une répartition plus équilibrée de l'effectif de la catégorie « professionnels.

3.2 La gestion axée sur les résultats

27. Le Centre du patrimoine mondial a été choisi en 2004 comme unité pilote de l'Organisation pour intégrer la gestion axée sur les résultats (GAR)²¹ dans ses activités et dans les plans de travail de son personnel. La Fondation des Nations Unies lui a accordé en novembre 2004 un financement (100 000 dollars des États-Unis) pour une étude sur l'intégration de la GAR dans son fonctionnement.

28. Les modalités de réalisation de l'étude méritent l'attention. La société canadienne Baastel a été retenue, sans appel d'offres, pour la réaliser (85 200 dollars des États-Unis). Deux contrats, dont l'objet se confondait, ont été conclus en octobre 2005 et mars 2006²². À la demande des services financiers²³, le non recours à l'appel à concurrence²⁴ a été justifié – au moins pour le premier contrat – par le directeur du CPM, qui a mis en avant le faible montant du contrat, l'excellente connaissance de l'UNESCO qu'avait le contractant et les « *prestations de grande qualité fournies à BSP/RBM et IOC* »²⁵. Le rapport remis à l'UNESCO, daté de mai 2006, a été préparé par deux personnes. Si le premier auteur appartenait au groupe-conseil, le second était encore à la fin de 2005 responsable de l'unité RBM au Bureau de planification stratégique. Un appel à la concurrence aurait été bienvenu. Le Centre a exposé que « *le choix de Baastel fut fait par BSP/RBM et non par le CPM* ». Le Bureau de la planification stratégique (BSP) a exposé, pour

¹⁹ 8 sur 45,5 « P » (22 postes établis, 3,5 temporaires, 4,5 FITOCA et 15,5 EDL/ALD). Seuls les postes établis sont soumis à la répartition géographique.

²⁰ Résolution 17 GA 7 (17^{ème} session, octobre 2009).

²¹ Results Based Management (RBM).

²² Contrats d'honoraires du 7 octobre 2005 (24 000 dollars des États-Unis) et du 10 mars 2006 (61 200 dollars des États-Unis).

²³ Division du contrôleur financier du secteur de l'administration (aujourd'hui BOC/FPC).

²⁴ Manuel administratif, paragraphe 10.5.5.

²⁵ Lettre WHC/DIR/2005/14 du 31 mai 2005 NB : BSP = bureau de planification stratégique ; IOC = commission océanographique intergouvernementale.

sa part, que « ni le directeur de BSP de l'époque ni un quelconque membre de BSP n'a été impliqué dans le choix de Baastel pour le CPM, et n'a vu et entériné le rapport ».

29. Le rapport a été présenté au Comité du patrimoine mondial (30^e session, Vilnius, juillet 2006). Le Comité n'a pas retenu ses propositions.

Recommandation n°7 : veiller à ce que le Centre du patrimoine mondial engage une démarche de gestion axée sur les résultats dans ses documents de programmation (C/4 et C/5) en pleine cohérence avec la méthodologie utilisée par l'Organisation.

3.3 L'articulation entre le Centre et le Comité du patrimoine mondial

30. Le « Comité intergouvernemental de la protection du patrimoine mondial culturel et naturel de valeur universelle et exceptionnelle, dénommé le Comité du patrimoine mondial²⁶ » est composé de 21 membres et il se réunit au moins une fois par an²⁷. Le Centre du patrimoine mondial assure son secrétariat depuis 1992.

31. Les sessions annuelles du Comité ont des ordres du jour très chargés avec de longues journées de travail²⁸. Plus de 800 kilos de documentation sont adressés aux participants pour examen et avis. Plus de 250 décisions en moyenne sont prises par session.

32. Au cours de sa 33^e session (Séville, juin 2009), le Comité a ainsi examiné des rapports sur les 31 sites inscrits sur la Liste du patrimoine mondial en péril et 147 rapports sur l'état de conservation d'autres biens de la Liste du patrimoine mondial. Plusieurs solutions ont été évoquées pour alléger un tel plan de charge, notamment la réactivation de sous-commissions spécialisées pour préparer les travaux du comité ou l'organisation de deux sessions par an, formule sur laquelle le Comité a demandé une étude de faisabilité²⁹. Une réforme des modes de travail du Comité pourrait opportunément s'appuyer sur la programmation d'audits périodiques du Centre recommandée supra.

4. LA SITUATION FINANCIERE DU CENTRE DU PATRIMOINE MONDIAL

4.1 Les différentes catégories de ressources du Centre

33. Le Centre du patrimoine mondial dispose de trois types de ressources : le budget (ou programme) ordinaire, le Fonds du patrimoine, géré sous la forme d'un compte spécial avec un règlement financier spécifique, et les fonds extrabudgétaires. Chacune de ces ressources obéit à des règles de gestion particulières.

34. Le programme ordinaire (budget général de l'UNESCO) fournit l'essentiel des moyens en fonctionnement et en personnel du Centre du Patrimoine mondial, à hauteur de 12 millions de dollars des États-Unis environ par biennium.

35. Le Fonds du patrimoine est un outil spécifique créé par la Convention de 1972 pour aider les États parties à identifier, préserver et promouvoir les sites du patrimoine mondial. Il est alimenté par les contributions qu'ils versent à titre obligatoire ou volontaire. Les contributions obligatoires sont égales à 1 % de leurs contributions annuelles à l'UNESCO³⁰. Le Fonds est alimenté aussi par

²⁶ Article 8, paragraphe 1, de la Convention du 16 novembre 1972.

²⁷ Coût d'organisation des réunions : 221 712 dollars des États-Unis en 2007 (31^e session, Christchurch), 220 380 dollars des États-Unis en 2008 (32^e session, Québec), 227 670 dollars des États-Unis en 2009 (33^e session, Séville).

²⁸ 10 jours pour la 32^e session à Québec (juillet 2008), 8 jours pour la 33^e session à Séville (juin 2009)

²⁹ Décision 33 COM 14A.2 (33^e session, 2009).

³⁰ Le retour à l'UNESCO des États-Unis d'Amérique (qui n'avaient pas quitté la *Convention*) a pu paradoxalement conduire à une diminution des ressources du Fonds dans la mesure où le retour du premier pays contributeur a pu quelque peu réduire les contributions obligatoires des autres États parties.

des contributions volontaires, des partenariats, des recettes de ventes et de publications, et des dons de particuliers. Les recettes du Fonds sont relativement stables et leur taux de recouvrement a été correct ces dernières années, sous réserve du décalage à l'année 2008 de l'encaissement d'une partie des contributions attendues en 2007.

Tableau n° 2 : Évolution des contributions au Fonds et de leur recouvrement

	USD courants	2004	2005	2006	2007	2008
Contributions obligatoires						
<i>votées</i>		1 836 912	1 837 614	1 836 851	1 836 407	1 891 201
<i>reçues</i>		1 876 557	1 836 139	1 809 079	1 701 578	2 056 245
Contributions volontaires						
<i>attendues</i>		1 295 696	1 295 696	1 217 426	2 434 851	1 251 369
<i>reçues</i>		1 276 876	1 246 541	1 243 066	1 227 523	1 261 966
Total reçues		3 153 433	3 082 680	3 052 145	2 929 101	3 318 211
Contributions obligatoires reçues/votées		102%	100%	98%	93%	109%
Contributions volontaires reçues/attendues		99%	96%	102%	50%	101%

Source : Bureau du Budget

36. Les dépenses du Fonds s'élèvent à environ 7,5 millions de dollars par biennium. Les dépenses engagées mais non liquidées à la fin du biennium peuvent être reportées sur les exercices suivants. Le Fonds permet essentiellement de rémunérer les prestations des organisations consultatives et de fournir une assistance internationale aux États parties (*voir infra*).

37. Le montant de la réserve opérationnelle du Fonds (près de 4 millions de dollars des États-Unis fin 2008) paraît élevé. Une explication est que les dépenses ne peuvent être effectuées que dans la limite des fonds disponibles³¹, mais qu'une partie importante des versements aux organisations consultatives intervient en début d'année avant que les fonds aient tous été mis à sa disposition. Le montant élevé de la réserve peut trouver là une justification ; il ne correspond pas pour autant à un optimum dans la gestion des fonds.

38. Les dons en ligne sont versés sur un compte bancaire ouvert spécialement par le Bureau du contrôleur (BOC) et géré par lui, comme les autres comptes bancaires de l'Organisation. À la fin de chaque mois, les dons perçus sur ce compte sont crédités au Fonds du patrimoine mondial. Les dons en ligne collectés sur ce compte pour le patrimoine mondial se sont élevés à 8 279 euros en 2009.

39. Les fonds extrabudgétaires, qui ont dépassé 20 millions de dollars des États-Unis durant le biennium 2008-2009, représentent désormais la ressource principale du Centre. Outre le financement direct de charges de personnel du Centre (*voir infra*), ils participent au financement des dépenses de personnel et des frais de siège de l'UNESCO, grâce au prélèvement de frais de soutien (13 % du total). Le CPM a géré 169 projets extrabudgétaires au cours du biennium 2008-2009. 72 de ces projets restaient ouverts fin novembre 2009.

40. En un peu plus de dix ans, le Fonds du patrimoine mondial, qui était au centre du dispositif, est devenu minoritaire : 51 % des financements totaux du Centre en 1996-1997, 18 % en 2008-2009. Cette évolution marque un succès pour le Centre du patrimoine mondial qui réussit à mobiliser dix fois plus de financements extrabudgétaires qu'il y a dix ans. Elle constitue aussi sa principale faiblesse. En effet, l'usage des fonds extrabudgétaires fait le plus souvent l'objet de demandes précises des donateurs (*affectation géographique ou sectorielle*). Le risque peut être parfois que le Centre se voie dicter des priorités qui s'ajoutent aux objectifs stratégiques du Comité. En outre, le caractère précaire de ces financements peut compromettre la durabilité des actions entreprises par le Centre.

³¹ Article 4.2 du règlement du fonds.

Tableau n° 3 : Évolution des différents financements du Centre du patrimoine mondial

	1996-1997		2008-2009	
	USD courants	%	USD courants	%
Budget ordinaire	3 500 000	31%	11 890 321	28%
Fonds patrimoine mondial	5 800 000	51%	7 677 041	18%
Extrabudgétaire*	2 000 000	18%	22 694 294	54%
Total	11 300 000	100%	42 261 656	100%

* Montants susceptibles d'être engagés sur les deux années.

Source : Rapport sur l'exécution du budget 2008-2009 (WHC-09/33.COM/16A, appendice n° 1) présenté au Comité du patrimoine mondial (33^{ème} session, juin 2009). À noter que ces données diffèrent de celles qui figurent dans le document C/5 (voir infra).

41. Le Centre est responsable du recouvrement d'une partie des recettes, ce qui est une singularité au sein de l'UNESCO. Le Bureau du contrôleur lui a, en effet, confié depuis 1993 le recouvrement des contributions des États parties au Fonds du patrimoine mondial. Ce processus³² est sous la responsabilité de l'attaché d'administration du CPM, en coordination avec BOC/Trésorerie. C'est de même le Centre qui accuse réception des fonds provenant des partenariats avec le secteur privé qui ne sont pas des fonds-en-dépôt.

Recommandation n° 8 : centraliser l'ensemble des appels de fonds au Bureau du contrôleur.

4.2 L'absence d'information financière officielle synthétique et fiable

42. Le suivi de l'exécution du programme de travail est dispersé entre trois directions différentes, selon la nature du financement considéré : le Bureau du budget pour le programme ordinaire, le Bureau du Contrôleur pour le Fonds du patrimoine, le Bureau du budget et le secteur des relations extérieures et de la coopération (ERC) pour les fonds extrabudgétaires.

43. En outre, la nomenclature budgétaire n'est pas homogène. Le programme ordinaire est organisé par ligne d'actions et activités, mais son suivi peut être fait a posteriori par grande nature de dépenses (*personnel, contrats, équipement et maintenance, formation, frais de soutien*). Le suivi du Fonds du patrimoine est assuré, à la demande du Comité, par grandes lignes d'action, sans que cette logique fonctionnelle soit respectée totalement puisque des postes importants de dépenses ne sont pas ventilés par action (*organisations consultatives, personnel et frais généraux*). Le suivi des fonds extrabudgétaires par détail de dépenses est assuré, quant à lui, par les responsables de projets du Centre, qui tiennent sur tableur des états de l'utilisation des fonds, suivant la ventilation prévue par les annexes financières des contrats avec les bailleurs de fonds.

44. Bien que les modalités de suivi soient différentes, la démarche de gestion axée sur les résultats, soutenue par les donateurs, pousse à l'harmonisation du suivi et du compte rendu, quelle que soit l'origine du financement. D'ailleurs, comme le Bureau du Contrôleur l'a confirmé, l'outil de comptabilité budgétaire et financière de l'UNESCO (FABS)³³ permet de suivre l'exécution des projets par activités telles qu'elles sont définies dans les documents contractuels de projet. « //

³² Préparation et envoi des lettres d'appel de fonds, accusés de réception, suivi des arriérés.

³³ Finance and Budget System.

suffit, à la création du code budgétaire dans FABS, d'établir des sous-codes budgétaires (éléments WBS) dans le module PS³⁴ », qui est le module de gestion de projets de FABS.

Recommandation n° 9 : assurer une meilleure information, complétée au besoin par une formation, des responsables de projets sur la gestion de projets dans le système FABS.

45. Le Comité du patrimoine mondial a besoin d'une vision financière de l'ensemble des sources de financement utilisées par le Centre du patrimoine mondial. Mais les seuls tableaux de synthèse sont préparés à titre d'information par l'attaché d'administration du Centre, sous sa responsabilité, et sans méthodologie partagée ni processus de validation avec les autres unités concernées (BB, BOC et ERC).

46. Pour les financements extrabudgétaires, le montant le plus pertinent pour une approche consolidée des ressources du Centre est le montant disponible pour les deux années du biennium. Sur les tableaux de synthèse, la ventilation des dépenses de chaque projet extrabudgétaire entre les différentes lignes de la nomenclature du Fonds n'est pas validée par les responsables des projets. De plus, le logiciel comptable et budgétaire ne permet pas de suivre l'activité des nombreux prestataires extérieurs par nature de dépenses. 90 % des dépenses sur un fonds extrabudgétaire peuvent ainsi être retracées sur une seule ligne.

47. Le rapprochement des tableaux n° 1 et 3 pour le biennium 2008-2009 fait apparaître des différences significatives. Pour définir son budget (*tableau n° 1*), le Centre du patrimoine mondial retient les crédits de l'axe d'action IV.1, « Protection et conservation des biens culturels immobiliers et des biens naturels, en particulier par l'application effective de la Convention du patrimoine mondial », tels que les présente le document 34 C/5 pour le grand programme IV culture³⁵. Mais il ressort de l'intitulé même de l'axe d'action qu'il englobe des actions du secteur au-delà du périmètre du CPM. D'ailleurs, le document 34 C/5 fait apparaître sur le Résumé placé à la fin de l'introduction une ligne « dont WHC » à l'intérieur du secteur de la culture, sur laquelle sont portés des montants inférieurs : 12 254 100 dollars des États-Unis pour le budget ordinaire (au lieu de 13 766 800 dollars des États-Unis) et 9 398 000 dollars des États-Unis pour les ressources extrabudgétaires au lieu de 15 422 831 dollars des États-Unis³⁶. Le Centre a exposé que les crédits de l'axe d'action IV.1 incluent la contribution des autres services du secteur de la culture et des unités hors siège aux actions de protection du patrimoine mondial³⁷. Mais, dans un document présenté en juin 2009 au Comité (33^e session), le Centre du patrimoine mondial fait état de chiffres différents (*voir tableau n° 3*), pour le budget ordinaire en raison d'une différence de champ³⁸, mais aussi pour le Fonds du patrimoine mondial et surtout pour les ressources extrabudgétaires qui comprennent notamment des ressources identifiées depuis le début du biennium (22,69 millions de dollars des États-Unis contre 9,40 millions de dollars des États-Unis ou 15,42 millions de dollars des États-Unis). Le CPM a répondu qu'il s'agit d'un « *document informel à seules fins d'information qui n'est pas certifié par BOC* ». Il est urgent de mettre en place un mécanisme de compte rendu fiable (*voir infra*).

48. Les dépenses ne sont pas consolidées par nature (*personnel, contrats, équipement ou maintenance, formation, frais de soutien*) entre les trois sources de financement. Il est impossible aussi de rattacher l'utilisation des fonds extrabudgétaires aux grandes lignes d'action définies par le Comité du patrimoine.

³⁴ WBS = Work Breakdown Structure (*Organigramme technique de projet*), PS = Project System.

³⁵ 34 C/5, p. 138 (en français) et annexe I, « Récapitulation, par axe d'action, des crédits du budget ordinaire et des ressources extrabudgétaires ».

³⁶ Sur l'annexe I du 34 C/5, ces ressources sont ajoutées à celles du Fonds du patrimoine mondial pour former le total des « ressources extrabudgétaires » (24 385 000 dollars des États-Unis).

³⁷ De l'ordre de 1,56 millions de dollars des États-Unis pour le budget ordinaire et de 6,02 millions de dollars des États-Unis pour les ressources extraordinaires.

³⁸ Les crédits alloués pour la mise en œuvre de la convention de La Haye du 14 mai 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé avaient été inscrits dans le 34 C/5 à la ligne du CPM puisqu'il était chargé de gérer la Convention de 1954 (décision DG/Note/07/02 du 25 janvier 2007), mais cette gestion a été transférée en 2008 à la division des objets culturels et du patrimoine immatériel (note du Directeur général du 7 janvier 2008).

49. Afin de disposer d'une double ventilation des dépenses, par nature et par grande ligne d'actions, et de consolider l'information pour toutes les sources de financement, il serait nécessaire d'adopter une nomenclature des dépenses commune aux trois sources, de valider sa pertinence auprès des différents services concernés de l'UNESCO et auprès du Comité du patrimoine mondial. Un travail est en cours avec les services centraux de l'Organisation afin d'établir un cadre de compte rendu. Le Centre créerait des sous-codes budgétaires pour chaque projet extrabudgétaire afin de rattacher ces projets à une activité approuvée par le Comité. « *De même il est prévu que le Centre clarifie ses propositions pour gérer les engagements non liquidés qui ont été reportés de 2009 à 2010*³⁹. »

Recommandation n° 10 : établir, en collaboration avec le Bureau du budget et le Bureau du contrôleur, une information financière consolidée des trois sources de financement, selon un cadre fourni par le Comité et en utilisant une nomenclature (*par fonction et par nature*) compatible avec le système financier et budgétaire de l'Organisation. Pour les fonds extrabudgétaires, élaborer un tableau de bord pluriannuel faisant apparaître, année après année, les nouveaux engagements souscrits, les recouvrements opérés et le montant des fonds restant à engager. Fournir cette information chaque année au Comité.

4.3 La traçabilité de l'utilisation des fonds

50. Il existe de nombreux financements croisés entre fonds extrabudgétaires et programme ordinaire. Des personnels du Centre dont les postes sont financés directement sur les budgets opérationnels des projets extrabudgétaires⁴⁰, concourent ainsi à des actions permanentes, normalement financées sur le programme ordinaire, au titre notamment du secrétariat de la Convention. En sens inverse, des frais de gestion sont prélevés systématiquement sur les fonds extrabudgétaires en contrepartie des frais de structure engagés par l'UNESCO pour leur mise en œuvre (*voir supra*). Chaque collaborateur du Centre devrait être invité à indiquer la répartition de son temps de travail par ligne d'action et par projet. Il serait alors possible de calculer un coût complet de la mise en œuvre de chaque projet, et ensuite de réfléchir sur des bases claires à la fongibilité des crédits libres d'emploi. La démarche aurait d'ailleurs vocation à être étendue à terme aux lignes d'action principales.

Recommandation n° 11 : se mettre en mesure de calculer, en consultation avec le Bureau du budget, en procédant au besoin à une expérimentation à petite échelle, le coût complet de la mise en œuvre des projets, afin d'intégrer tous les coûts directs et indirects en relation avec un projet.

4.4 Problématique du pilotage des moyens financiers du Centre

51. L'Auditeur externe souligne trois points. En premier lieu, 51 % des ressources du Fonds du patrimoine mondial vont aux organisations consultatives (*voir infra*). Celles-ci sont contractuellement tenues de fournir des états financiers détaillés. Le Centre n'exploite pas suffisamment ces états, alors que leur agrégation pourrait permettre de ventiler ses versements par grandes catégories de dépenses.

52. En deuxième lieu, l'existence de multiples projets extrabudgétaires à suivre, dont la taille moyenne est inférieure à 500 000 €⁴¹ et dont il faut rendre compte⁴² entraîne des coûts de

³⁹ Précision apportée en février 2010 par le Bureau du budget.

⁴⁰ 15,5 postes ALD, postes temporaires, assistance par surnuméraires et consultants.

⁴¹ 416 881 euros en moyenne pour le biennium 2008-2009 : 120 732 dollars des États-Unis pour les projets non localisés, 540 558 dollars des États-Unis pour les projets en Afrique, 139 747 dollars des États-Unis dans les Pays arabes, 567 823 dollars des États-Unis en Asie & Pacifique, 145 000 dollars des États-Unis en Europe et Amérique du Nord, 1 814 389 dollars des États-Unis en Amérique Latine & Caraïbes.

⁴² 169 projets extrabudgétaires gérés au cours du biennium 2008-2009.

transaction élevés : appels de fonds selon des échéanciers différents, comptes rendus à établir suivant des calendriers et des formats variés. Le Centre devrait s'efforcer de proposer un cadre type de compte rendu aux bailleurs.

53. En troisième lieu, le développement des partenariats privés doit s'accompagner de la définition d'engagements équilibrés pour chaque partie. Les partenariats visent à sensibiliser aux objectifs de la Convention et à mobiliser des fonds. Mais certaines conventions de partenariat conduisent le Centre du patrimoine mondial à devoir fournir des informations ou des prestations qui vont occasionner un coût pour lui, alors que les obligations de son partenaire ne sont pas définies avec précision. On peut citer à cet égard une convention avec un grand musée par laquelle le partenaire s'engage seulement à fournir « *un soutien en nature à l'UNESCO en aidant à la promotion du patrimoine mondial* », ou une convention cadre, sans projet ni engagements précis, signée en avril 2004 avec une ONG d'aide à la conservation, ou encore une convention signée en 2005 avec une agence de voyage en ligne, qui manque elle aussi de précision.

54. La vigilance est nécessaire également pour les risques d'image liés à l'utilisation de l'emblème du patrimoine mondial par des partenaires privés. Les *Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention* de 1972 posent certes des garde-fous, dans le cadre de la Convention de Paris de 1883 pour la protection de la propriété industrielle⁴³. Mais un groupe de haute horlogerie, avec lequel le Centre a signé un accord sur trois ans, a fait paraître, en décembre 2009, une publicité associant l'emblème du patrimoine mondial à sa marque sans demander préalablement l'autorisation du Centre, comme il y était contractuellement tenu. Le groupe industriel s'est engagé par téléphone à soumettre pour validation à l'UNESCO les futurs plans de parution des annonces publicitaires. D'autres partenariats posent la question de leur compatibilité avec les dispositions de la Convention sur l'utilisation de l'emblème par des agences de voyage⁴⁴.

Recommandation n° 12 : approfondir cette analyse grâce à l'audit décidé par l'Assemblée générale des États parties lors de sa 17^e session.

5. LE ROLE DU CENTRE DANS LA GESTION DE LA LISTE DU PATRIMOINE MONDIAL

5.1 Problématique de la gestion de la Liste du patrimoine mondial

55. En 10 ans, le nombre de sites inscrits sur la Liste du patrimoine mondial a augmenté de 29 %, et celui des rapports sur l'état de conservation des biens présentés au Comité de 88 %. 186 des 191 États membres de l'UNESCO ont ratifié la Convention de 1972 ; 89 % ont établi une « *liste indicative* » des biens qu'ils ont l'intention de proposer d'inscrire (1476 biens au total).

a) Tableau n° 4 : Gestion de la Liste du patrimoine mondial

	2000	2003	2005	2006	2007	2008	2009
Sites sur la Liste	690	754	812	830	851	878	890
Dont pays OCDE (%)	49,6	49,2	48,3	47,9	47,9	47,7	47,7
États parties	160	176	180	182	183	185	186

⁴³ *Orientations et principes régissant l'utilisation de l'emblème du patrimoine mondial*, adoptés en 1998 (22^e session, Kyoto), paragraphes 261 à 279 des *Orientations*. Cf. les *directives concernant l'utilisation du nom, de l'acronyme, de l'emblème et des noms de domaine Internet de l'UNESCO*, 2007 (34 C/26 et C/74).

⁴⁴ *Orientations*, paragraphe 275 g).

Listes indicatives	112	132	145	151	157	162	166
Rapports sur l'état des biens	94	134	137	133	161	158	178

56. Trente-et-un des 890 biens de la Liste ont dû être inscrits sur la « *Liste du patrimoine mondial en péril* » car ils sont « *menacés de dangers graves et précis* »⁴⁵. 12 d'entre eux y figurent depuis plus de 10 ans, deux depuis plus de 20 ans⁴⁶. Pour nombre de biens, l'État partie n'a pas encore élaboré un projet de déclaration de valeur universelle exceptionnelle.

57. Ce constat fait ressortir la nécessité de maîtriser et de gérer au mieux les attentes vis-à-vis du Centre. C'est ainsi que le rééquilibrage de la Liste est une priorité du Comité intergouvernemental. Or les sites situés dans des pays en développement, des pays émergents ou des économies en transition appellent, tant au moment de leur inscription sur la Liste que pour leur suivi, des efforts proportionnellement plus importants que ceux qui sont implantés dans la zone OCDE.

5.2 L'inscription sur la Liste

58. Les principales étapes de l'inscription sur la Liste sont la préparation du dossier de nomination (*choix par l'État partie, qui passe par l'établissement de la « liste indicative », puis constitution de dossiers avec l'aide du Centre du patrimoine mondial*), l'envoi officiel du dossier (*avant le 1^{er} février*) au CPM qui vérifie qu'il est complet, puis le transmet aux « *organisations consultatives* » (*voir infra*), qui procèdent à son instruction technique et proposent un avis, enfin l'examen par le Comité intergouvernemental (*juin/juillet*) qui décide.

59. Les procédures 2007-2009 ont été examinées par sondage : deux dossiers ont été retenus par session du Comité⁴⁷. Les étapes suivies par ces dossiers n'appellent pas de remarques particulières. L'avis technique des organes consultatifs est généralement suivi. Mais le Comité, s'il suit en 2009 l'avis négatif de l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN) sur le dossier du Mont Wutai, présenté au titre des biens mixtes, inscrit le bien sur la Liste sur la base des critères culturels, alors que le rapport du Conseil international des monuments et des sites (ICOMOS) comportait des réserves. Le Comité opte de même pour un renvoi du dossier Le Corbusier aux États parties afin qu'il soit renforcé, alors que l'ICOMOS proposait d'en différer l'examen, jugeant la Liste des biens trop dispersée (22 sites) et mal assurée dans sa gestion.

5.3 Les relations avec les organisations consultatives

60. La Convention de 1972 dispose que le Directeur général de l'UNESCO « *prépare la documentation du Comité, l'ordre du jour de ses réunions et assure l'exécution de ses décisions* », et qu'il le fait en « *utilisant le plus possible les services* » de trois organismes consultatifs que la Convention cite : le Centre international d'études pour la conservation et la restauration des biens culturels (ICCROM), le Conseil international des monuments et des sites (ICOMOS) et l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN)⁴⁸. Les versements aux organisations consultatives sont en forte augmentation, sous l'effet de l'allongement de la Liste du patrimoine mondial et de la diversification des mesures de suivi. Imputés pour l'essentiel sur le

⁴⁵ Convention de 1972, article 11 (4).

⁴⁶ La vieille ville de Jérusalem et ses remparts (1982, *voir infra*) et la zone archéologique de Chan Chan au Pérou (1986).

⁴⁷ 2007 (31^{ème} session) : l'Opéra de Sydney (*Australie*) et Les Dolomites (*Italie*) ; 2008 (32^{ème} session) : le Paysage culturel de Morne (*Maurice*) et le Temple Preah Vihear (*Cambodge*) ; 2009 (33^{ème} session) : le Mont Wutai (*Chine*) et l'œuvre de Le Corbusier (*Allemagne, Argentine, Belgique, France, Japon et Suisse*).

⁴⁸ Article 14, paragraphe 2, de la Convention, voir aussi l'article 13, paragraphe 7.

NB : ICCROM = International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property ; ICOMOS = International Council on Monuments and Sites.

Fonds du patrimoine mondial, ils se sont élevés à 3,25 millions de dollars des États-Unis en 2008-2009⁴⁹.

61. Les relations du Centre du patrimoine mondial avec l'ICOMOS ont été examinées. L'ICOMOS est une Organisation non gouvernementale à statut associatif qui mobilise des comités scientifiques composés de professionnels. Son intervention pour le compte du Centre consiste à émettre des avis indépendants élaborés selon une procédure interne codifiée. L'ICOMOS est totalement dépendante des versements de l'UNESCO, contrairement à l'UICN, qui dispose de partenariats avec d'autres bailleurs de fonds.

62. La question du positionnement du Centre et des organisations consultatives se pose de façon récurrente. La nécessité de clarifier leurs relations a encore été affirmée à la 33^e session du Comité⁵⁰. La Convention de 1972 fait référence au concours des organisations consultatives en ses articles 8 (3), 13 (7) et 14 (2). Elle laisse toutefois la place à une ouverture vers d'autres prestataires potentiels, et mentionne explicitement la possibilité de faire appel « à d'autres organismes publics ou privés et à des personnes privées » (article 13.7), ce qui est cohérent avec le Manuel administratif (article 10.2).

5.4 L'assistance aux États parties

63. La Convention de 1972 prévoit l'existence d'une assistance internationale aux États parties au titre des biens inscrits sur la Liste du patrimoine mondial, ou susceptibles de l'être. Elle est essentiellement financée sur le Fonds du patrimoine mondial. Une priorité est accordée aux biens inscrits sur la Liste du patrimoine mondial en péril.

64. Au 27 octobre 2009, 36 demandes d'assistance avaient été approuvées au titre du biennium 2008-2009 : 9 pour l'assistance préparatoire (219 000 dollars des États-Unis), 20 au titre de la conservation et de la gestion des sites (512 000 dollars des États-Unis) et 7 pour un motif d'urgence (385 000 dollars des États-Unis)⁵¹. Une trentaine de requêtes étaient en suspens dans l'attente de la réponse de l'État partie à des observations des organisations consultatives. Au total, l'assistance internationale aux États parties devrait être de l'ordre de 1,2 millions de dollars des États-Unis sur le biennium, quatre fois moins environ qu'en 2002-2003. Une proportion croissante de dotations qui stagnent va, en effet, à d'autres usages, notamment à la rémunération des organisations consultatives (*voir supra*).

65. La mise en œuvre des actions d'assistance fait l'objet de plafonds d'intervention qui peuvent paraître bas⁵². Le mécanisme de prise de décision est partagé de manière complexe entre le directeur du Centre⁵³, le président du Comité⁵⁴ et le Comité lui-même. Depuis deux ans, une instance associant le secrétariat et les organisations consultatives est, en outre, appelée à émettre un avis.

66. Une évaluation des actions d'assistance a débouché en 2006 sur la recommandation de mesures d'amélioration des procédures⁵⁵. Le Comité a demandé un élargissement et un

⁴⁹ 2,69 millions de dollars des États-Unis en 2006-2007, 2,10 millions de dollars des États-Unis en 2004-2005, soit une augmentation de 54,7 % depuis 2004-2005.

⁵⁰ Rapport WHC-09/33.COM/5A.

⁵¹ Le Centre a mis en place en outre, en coopération avec l'ONG Fauna & Flora International, un Fonds de réponse rapide aux situations d'urgence dans les sites naturels.

⁵² 30 000 dollars des États-Unis pour les actions préparatoires et 10 000 dollars des États-Unis pour les opérations de promotion.

⁵³ Compétent dans la limite de 5 000 dollars des États-Unis.

⁵⁴ Dans les limites de 10 000 dollars des États-Unis (*promotion*), 30 000 dollars des États-Unis (*préparation, coopération technique et formation*) et 75 000 dollars des États-Unis (*assistance d'urgence*).

⁵⁵ Révision du formulaire de demande, sélection d'indicateurs de suivi, nouvelles modalités de rapport (30^e session, Vilnius, WHC-06/30.COM/14A).

approfondissement de « l'évaluation de l'impact de l'assistance internationale » sur la base d'informations fiables⁵⁶.

5.5 La capacité de gestion du Centre en matière de sites naturels

67. Fin 2009, la Liste du patrimoine mondial comprenait 176 sites « naturels » et 25 sites « mixtes » ; 85 sites sont à la fois classés au Patrimoine mondial et reconnus comme « Réserves de biosphère ». Les sites du Patrimoine mondial représentent quelque 10 % de la surface des aires protégées au niveau mondial ; de plus, nombre d'entre eux se situent au cœur d'espaces naturels (notamment forestiers) extrêmement étendus. Lors de sa session de Vilnius en 2006, le Comité du patrimoine mondial a adopté une Stratégie pour le patrimoine naturel, qui insiste sur l'amélioration constante des capacités de gestion des sites, sur l'approche écosystémique et sur la biodiversité.

68. Une stratégie de collaboration a été établie entre le Centre du patrimoine mondial et le secteur des sciences de l'UNESCO, engagé dans le programme « L'Homme et la Biosphère ». Des coopérations ont été initiées aussi avec l'Agence spatiale européenne, avec la Convention sur la Diversité Biologique et le PNUD, ainsi qu'avec la Fondation des Nations Unies.

69. Mais les capacités d'action du Centre paraissent limitées. Au moment de l'audit, seuls quatre spécialistes de programme du Centre⁵⁷ disposaient d'une qualification scientifique avérée dans les questions liées aux sites naturels. L'instruction du 7 janvier 2008 du Directeur général prévoyant que chacune des sections régionales du Centre doit disposer d'un agent qualifié en matière de patrimoine naturel ne peut donc être respectée.

6. EXAMEN DE QUELQUES ACTIONS DE PRÉSERVATION DU PATRIMOINE MONDIAL

6.1 Le site de la vieille ville de Jérusalem et ses remparts

70. Le site de la vieille ville de Jérusalem et de ses remparts a été inscrit sur la Liste du patrimoine mondial en 1981 à la demande de la Jordanie. Il a été placé l'année suivante sur la Liste du patrimoine mondial en péril. Les risques identifiés étaient une perte significative de l'authenticité historique, une moindre protection du bien en raison d'une modification de son statut juridique et une mise en péril du fait du plan d'urbanisme. L'UNESCO a affecté à ce bien des fonds extrabudgétaires pour un montant d'environ 4 millions de dollars (4 millions de dollars des États-Unis) depuis 1988.

71. L'engagement de l'Organisation est fort depuis l'annonce en 2001 par le Directeur général, approuvé par la Conférence générale (2003), d'une initiative pour la préparation d'un plan d'action global, soutenue par le Conseil exécutif et par la Conférence générale⁵⁸. Il s'est marqué par la mise au point, avec l'aide d'un Comité international d'experts et le soutien de la Coopération italienne, d'un « Plan d'action pour la sauvegarde du patrimoine culturel de la vieille ville de Jérusalem et ses remparts », approuvé en 2007 par la Conférence générale, le Conseil exécutif et le Comité du patrimoine mondial⁵⁹. Le Comité du patrimoine mondial a invité la communauté internationale des bailleurs de fonds à soutenir, par des financements extrabudgétaires, des activités de sauvegarde, « en particulier dans le cadre du Plan d'action »⁶⁰. Il estime toutefois que « la conjoncture politique ne permet pas à ce stade de définir un état de conservation souhaité en vue du retrait du bien de la Liste du patrimoine mondial en péril ».

⁵⁶ Décision 30 COM 14A (paragraphe 6.b).

⁵⁷ Auxquels s'ajoute le directeur adjoint du Centre, spécialiste du patrimoine naturel, qui suit d'assez nombreux programmes, en sus de ses tâches de direction.

⁵⁸ 31^e, 32^e (résolution 32 C/39) et 33^e (33 C/13) sessions de la Conférence générale 170^e session (octobre 2004) du Conseil exécutif (170 EX/10 Rév).

⁵⁹ Décisions 31 COM/7A.18, 177 EX/19 et 34 C/47. Projet 534RAB4001 (454 460 dollars des États-Unis).

⁶⁰ Décision 33 COM/7A.18 (Séville, 2009), documents 182 EX/15 et 35 C/16 ; projets en cours 549RAB4000 (Commission européenne, 0,7 M€) et 570RAB4002 (Fondation Leventis, 0,27 millions de dollars des États-Unis).

72. Parallèlement mais de façon distincte, l'UNESCO a défini et mis en œuvre à Jérusalem, le « mécanisme de suivi renforcé », en exécution d'une décision du Conseil exécutif à sa 176^e session⁶¹, qui faisait suite à une mission spéciale du Centre du patrimoine mondial, de l'ICOMOS et de l'ICCROM dépêchée par le Directeur général en février 2007. Le « suivi renforcé » consiste à examiner l'état d'un bien en danger de perdre sa valeur universelle exceptionnelle à intervalles rapprochés au lieu d'une fois par an. Il porte à Jérusalem sur l'état de conservation de la « Rampe des Maghrébins⁶² ». La question principale est celle des fouilles archéologiques et des plans d'urbanisme dans un site du Patrimoine mondial.

73. Le Comité du patrimoine mondial a examiné, dans sa dernière session, un rapport de suivi établi en février 2009 (le 6^e). Il a notamment regretté, comme le Conseil exécutif⁶³, le report d'une réunion de suivi technique avec les experts jordaniens et ceux du Waqf qu'il avait souhaitée et il a demandé « un rapport du Centre du patrimoine mondial au moins tous les trois mois », jusqu'à sa 34^e session.

Recommandation n° 13 : dans l'évaluation future du mécanisme de suivi renforcé⁶⁴, bien définir les modalités de diffusion et de discussion des rapports à périodicité rapprochée qui font l'intérêt de cette procédure.

6.2 L'opération de réinstallation de l'obélisque d'Axoum

74. Les ruines de l'ancienne capitale du royaume d'Axoum ont été inscrites sur la Liste du patrimoine mondial en 1980. L'une des sept stèles de la nécropole d'Axoum, brisée en cinq morceaux quand Axoum fut dévastée au X^e siècle, avait été amenée à Rome en 1937, réassemblée et érigée près de l'Arc de Constantin. En application du traité de paix entre l'Italie et l'Éthiopie (1949), elle a été restituée à ce pays. L'Italie a financé et conduit le démontage du monolithe en trois éléments et son transport par avion en avril 2005. Elle s'est engagée envers l'Éthiopie, en 2004, à « financer la réinstallation et la restauration de l'Obélisque sur le site archéologique d'Axoum, qui seront exécutées par l'UNESCO avec le soutien technique d'experts italiens en collaboration avec la partie éthiopienne »⁶⁵. Le fonds en dépôt italien pour la conservation du site du patrimoine mondial d'Axoum s'élève à 5,07 millions de dollars des États-Unis⁶⁶.

75. L'UNESCO a souligné la « prouesse technique » qu'a été l'opération⁶⁷. L'Auditeur externe souhaite, pour sa part, mettre l'accent sur deux points. Le premier est la gestion administrative du projet. Après une phase d'études préliminaires conduites par le cabinet d'architectes qui avait supervisé l'opération de démontage du monolithe en Italie, le sous-directeur général pour la culture alors en fonctions obtint du Directeur général en juillet 2005, à la demande du Centre du patrimoine mondial, une dérogation aux règles d'attribution des contrats pour l'opération de réinstallation proprement dite, dérogation confirmée en janvier 2006⁶⁸. Toutefois, en octobre 2006, le Contrôleur financier recommanda de revenir aux procédures normales, eu égard notamment aux positions prises par le Conseil exécutif⁶⁹. Le Comité des marchés refusa la dérogation

⁶¹ Décision 176 EX/session plénière spéciale et décisions du Comité du patrimoine mondial (31 COM 5.2 de 2007 et 32 COM 7A.18 de 2008), qui prévoient une période d'expérimentation de deux ans.

⁶² Rampe conduisant de la place du Mur occidental (*Mur des Lamentations*) à la Porte des Maghrébins du Haram ash-Sharif (Esplanade du Temple).

⁶³ Décisions 181 EX/5 (III) et 182 EX/5 (II).

⁶⁴ Décision 33 COM 7.2 précitée (2009), rapport demandé pour 2011.

⁶⁵ Mémoire d'accord du 18 novembre 2004 et lettre du 15 octobre 2004 de la Délégation permanente de l'Italie à l'UNESCO.

⁶⁶ Projet 534 ETH 4000 – 2005-2009 ; 4,84 millions dollars des États-Unis engagés au 15 décembre 2009.

⁶⁷ *Patrimoine mondial*, n° 51, octobre 2008.

⁶⁸ Décisions du Directeur général du 8 juillet 2005 (*memo ADG/CLT/05/067 du même jour*) et du 6 janvier 2006 (*memo WHC/DIR/06/02 du 5 janvier 2006*).

⁶⁹ Mémo DCO/1/06/355 du 27 octobre 2006, approuvé par le Directeur général, qui fait référence au rapport de l'Auditeur externe sur le Bureau de Brasilia.

demandée par le Centre. L'appel à concurrence ne suscita qu'une offre, celle de l'entreprise qui avait démonté le monolithe.

76. À la demande du sous-directeur général pour la culture, IOS conduisit au premier semestre 2007 une enquête sur le processus de choix du cabinet d'architectes. Le rapport d'IOS⁷⁰ souligna que le Directeur général n'avait pas été informé en juillet 2005, non plus que le sous-directeur général à la culture, que le Comité des marchés avait demandé une expertise d'un architecte indépendant sur le choix du maître d'œuvre⁷¹. La dérogation aux règles de concurrence avait donc été obtenue sur la base d'une information incomplète. IOS estima que la procédure suivie depuis novembre 2006 était, en revanche, conforme aux procédures de l'UNESCO, mais recommanda que la convenance des prix fût l'objet d'une expertise indépendante. Le cabinet d'architectes et l'entreprise de travaux publics soumissionnaire avaient, en effet, été en relations durant la phase d'études préliminaires. Un expert indépendant, choisi après appel à concurrence, estima que les prix indiqués dans l'estimation du maître d'œuvre étaient raisonnables. Le comité des marchés émit alors un avis favorable sur les projets de contrats avec l'entreprise de travaux publics^{et avec le cabinet d'architectes}⁷².

77. Il est à peine besoin de souligner, après IOS, que la procédure suivie en 2005 et 2006 était contraire aux règles de l'Organisation. La suite de la procédure n'appelle pas d'observation⁷³.

78. La seconde remarque porte sur les délais. Le projet initial faisait état d'une réinstallation de la stèle « *début 2007, comme attendu par les autorités éthiopiennes* »⁷⁴. Le délai fut ensuite fixé à 18 mois à compter de juin 2006. En raison de retards dans le transfert des fonds et de l'arrêt des procédures administratives dans l'attente des conclusions de l'enquête diligentée par IOS, les travaux n'ont démarré qu'au début de l'été 2007, les équipes n'ont été à pied d'œuvre à Axoum qu'en octobre 2007. La réinstallation de la stèle a été célébrée le 4 septembre 2008⁷⁵, peu avant la fin de l'an 2000 du calendrier éthiopien. Mais ce ne fut qu'en février 2009 que le cabinet d'architectes put certifier que l'entreprise avait rempli ses obligations contractuelles.

6.3 Les sites du Patrimoine mondial en République démocratique du Congo

79. Les cinq sites du Patrimoine mondial que compte la République démocratique du Congo (RDC) ont été inscrits sur la liste des sites en péril entre 1994 et 1999 en raison des menaces créées par les troubles civils. Ils sont menacés par le braconnage d'ivoire ou de viande de brousse, l'exploitation forestière ou minière illégale et l'installation de populations refluant des zones de conflits.

80. L'UNESCO met en œuvre depuis 2000 un programme de « *protection des sites du Patrimoine mondial en RDC – Biodiversité dans les régions de conflits armés* ». Ce programme a été doté de 7,14 millions de dollars des États-Unis de fonds extrabudgétaires depuis 2000⁷⁶. Toutefois, seulement un tiers de la contribution promise par la Fondation des Nations Unies pour la phase 2005-2010 a été versé par l'intermédiaire du FNUPI, faute pour l'association partenaire d'avoir pu apporter à la Fondation un montant égal de fonds⁷⁷. Une évaluation à mi-parcours

⁷⁰ Rapport 2007/05 du 24 mai 2007.

⁷¹ Avis du Comité des marchés du 7 juillet 2005.

⁷² Avis du Comité des marchés du 15 juin 2007 (*contrat signé le 3 juillet pour le segment 1, 1 444 495 dollars des États-Unis*) et du 23 juillet 2007 (*contrat signé le 14 août 2007, 446 637 dollars des États-Unis*).

⁷³ Un contrat fut notamment signé avec la même entreprise pour le segment 2 de la phase 2 (1,89 million de dollars des États-Unis).

⁷⁴ Note du secteur des relations extérieures et de la coopération (ERC/CFS) du 10 mars 2006.

⁷⁵ Document 180 EX/62.

⁷⁶ 4,13 millions dollars des États-Unis de la Fondation des Nations Unies - UNF (3,33 millions de dollars des États-Unis versés par le FNUPI, projet 243ZA14070), 2,41 millions de dollars des États-Unis de la Belgique (projets 517DRC4000 et 4001) et 0,6 millions de dollars des États-Unis de l'Italie (projets 534DRC4000 et 4001).

⁷⁷ 0,4 millions de dollars des États-Unis sur 1,2 millions de dollars des États-Unis.

(septembre 2007) a permis de clôturer l'opération dans les règles. Une enveloppe de 2,2 millions d'euros⁷⁸ est en cours d'approbation pour une 3^e phase 2010-2012.

81. L'action de l'UNESCO – et du Centre du patrimoine mondial – se situe largement au niveau du dialogue avec les acteurs nationaux de la conservation, avec les autorités nationales et locales, ainsi qu'avec les autorités de fait dans certaines zones. L'office stratégique « *de plate-forme de rencontre et de médiateur impartial (honest broker)* », assigné à l'UNESCO en matière de protection du patrimoine par la Stratégie à moyen terme⁷⁹, trouve ici à s'appliquer. Le Centre du patrimoine mondial ne désespère pas ainsi d'obtenir que la réunion au niveau ministériel promise en 2004⁸⁰, demandée par le Comité en 2007 et promise à nouveau pour 2008, se tienne un jour⁸¹. Il fait état aussi de la préparation d'un memorandum d'accord sous son égide, entre la MONUC et son partenaire congolais, l'ICCN⁸². Il considère que sans le projet *Conservation de la biodiversité dans les régions de conflit armé* et l'action de l'ICCN sur le terrain, « *il ne resterait pas grand chose des ressources des sites du Patrimoine mondial*⁸³ ».

82. Les sites en RDC ont fait en outre l'objet, après Jérusalem (*voir supra*), d'une des premières applications du mécanisme de suivi renforcé, après le massacre de gorilles de montagne dans le parc national des Virunga en juillet 2007.

6.4 L'abattage illégal de forêts et les exploitations minières

83. Quatre-vingt-dix-sept sites du Patrimoine mondial sont des massifs forestiers. Ils ont fait notamment l'objet dans le biennium 2008-2009 de sept projets financés sur ressources extrabudgétaires d'un montant total de 13,43 millions de dollars des États-Unis.

84. Le Comité du Patrimoine mondial est informé chaque année des menaces que représentent pour la préservation du caractère exceptionnel des sites les activités de déforestation ou d'abattage illégal de forêts, les exploitations minières et les recherches d'hydrocarbures : « *délivrance de licences d'exploitation minière couvrant le bien* », « *trafic illégal de bois, de minéraux et d'ivoire* », « *projets de prospections pétrolières envisagés y compris dans le bien* », « *développement des activités minières près du bien et de sa zone tampon* », « *possibilité de créer une enclave destinée à l'exploitation minière dans une des composantes du bien* », « *augmentation de l'abattage illégal ainsi que des autres exploitations illégales des ressources* »⁸⁴.

85. La Convention met à la disposition du Comité et du Centre du patrimoine mondial des moyens de pression : le Comité « *prie instamment l'État partie de s'assurer que l'évaluation totale des concessions minières [...] soit entreprise avant le début de toute activité* », ou « *regrette que l'État partie n'ait pas suivi la procédure détaillée dans [...] les Orientations [...]* », ou encore demande à l'État partie de « *déclarer sans ambiguïté qu'aucun engagement n'a été pris concernant des concessions d'exploitation minière dans le périmètre du bien inscrit* »⁸⁵.

86. Ces moyens sont renforcés pour les biens inscrits sur la « *Liste du patrimoine mondial en péril* » : rapports détaillés annuels, pression pour « *une proposition d'état de conservation souhaité en vue du retrait du bien de la Liste du patrimoine mondial en péril* », « *mécanisme destiné à promouvoir la collaboration internationale en faveur du bien* »⁸⁶. La menace d'une « *inscription probable du bien sur la Liste du Patrimoine mondial en péril* » a d'ailleurs été utilisée, en 2009, par

⁷⁸ 2 millions d'euros de la Belgique, 0,2 millions d'euros de l'Espagne.

⁷⁹ Stratégie à moyen terme 2008-2013, paragraphe 106.

⁸⁰ Conférence sur le Patrimoine en péril en RDC (septembre 2004), déclaration du Vice-président de la RDC.

⁸¹ Décisions 31 COM 7A.32 (2007), 32 COM 7A.31 (2008) et 33 COM 7A.31 (2009).

⁸² Institut congolais pour la conservation de la nature.

⁸³ *Patrimoine mondial dans le bassin du Congo*, Centre du patrimoine mondial, 2009.

⁸⁴ Exemples pris dans les documents de la 33^e session, de juin 2009 : décisions 33 COM.7A.2, 7A.4, 7A.8, 7B.1, 7B.31 et 7B.147.

⁸⁵ Exemples : décisions 33 COM.7B.1, 7B.8 et 7B.31.

⁸⁶ Exemples : décisions 33 COM.7A.3 et 7B.34.

le Comité pour essayer de susciter une réponse, attendue depuis 2004, aux nombreux facteurs d'érosion graduelle du patrimoine des forêts tropicales ombrophiles de Sumatra⁸⁷.

87. Des « *mesures de suivi réactif* » peuvent s'y ajouter, au risque de superposer des procédures aux objectifs voisins⁸⁸.

88. Il reste qu'une gestion efficace de la Liste face à ces menaces suppose, d'une part, une identification précise de celles-ci et une information en temps réel du Centre du Patrimoine mondial et, d'autre part, une coopération avec les acteurs économiques et sociaux d'un développement durable.

89. Sur le premier point, le rôle principal revient aux autorités nationales, ce qui implique un dialogue continu entre le Centre du patrimoine mondial et les Délégations nationales. Le Centre peut s'appuyer aussi sur l'expertise de l'UICN, celle de ses propres spécialistes et sur la méthodologie développée par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) sur les évaluations d'impact environnemental.

90. Sur le second point, la Déclaration de position de 2003 du Conseil international des mines et des métaux⁸⁹ sur les activités minières et les zones protégées, élaborée avec l'appui du Centre du patrimoine mondial⁹⁰, apparaît comme une bonne pratique à promouvoir dans d'autres secteurs, notamment ceux de l'exploration et de l'exploitation d'hydrocarbures ou des industries forestières. En revanche, un guide de gestion des sites naturels réalisé par une compagnie pétrolière sous la supervision du Centre du patrimoine mondial reste d'un caractère très général⁹¹.

Recommandation n° 14 : rechercher l'élaboration avec les acteurs concernés de documents énonçant les bonnes pratiques à observer pour les activités envisagées dans des biens du Patrimoine mondial, leur zone-tampon ou l'écosystème dans lequel ils s'insèrent.

91. Constatant que le braconnage, l'exploitation d'hydrocarbures et la réduction unilatérale de 90 % de la superficie du site protégé avaient enlevé à celui-ci sa valeur exceptionnelle, le Comité a accédé en 2007 à la demande de l'État partie et retiré de la Liste du patrimoine mondial le Sanctuaire de l'oryx arabe (Oman)⁹². Plusieurs Délégations ont souligné toutefois que cette décision de retrait, qui était une « *première* »⁹³, marquait un échec du Comité dans la protection de la valeur exceptionnelle et universelle d'un site de la Liste⁹⁴.

6.5 Le patrimoine mondial et le tourisme

92. En 1972, date d'adoption de la *Convention du patrimoine mondial*, 190 millions d'arrivées internationales de touristes avaient été enregistrées ; en 2008, leur nombre s'est élevé à 924 millions⁹⁵. En 2012, lorsque la Convention fêtera son quarantième anniversaire, leur total aura dépassé le milliard ; le cap du milliard et demi est prévu à l'horizon 2020. Il est estimé qu'un objectif culturel est présent parmi les motivations des visiteurs pour 20 % des déplacements internationaux. Les déplacements intérieurs – pour lesquels il n'existe pas d'estimation précise – représenteraient entre cinq et sept fois le nombre des arrivées internationales.

⁸⁷ Décision 33 COM 7B.15.

⁸⁸ Exemples : décisions 33 COM.7A.8 et 7A.4).

⁸⁹ CIMM (ou ICMM – *International Council on Mining or Metals*), organisation industrielle issue en 2002 de l'ICME (*International Council on Metals and the Environment*).

⁹⁰ 23^e session du Comité du Patrimoine mondial (Marrakech, 1999), groupe de travail mixte institué par la 24^e session (Cairns, 2000).

⁹¹ *Business Planning for Natural World Heritage Sites – A toolkit*, juin 2008.

⁹² 31^e session, Christchurch, juin 2007.

⁹³ Un deuxième site, celui de la Vallée de l'Elbe à Dresde, a été retiré de la Liste en juin 2009.

⁹⁴ Convention de 1972, article 6, paragraphe 1.

⁹⁵ Source et définition : Organisation mondiale du tourisme.

93. Le mot « *tourisme* » n'apparaît pas dans la Convention de 1972. Elle fait toutefois obligation aux États d'assurer, non seulement « *l'identification, la protection (et) la conservation* » du patrimoine culturel et naturel, mais aussi « *sa mise en valeur* » (article 4). Le Comité du patrimoine mondial a adopté en 2001 un Programme de tourisme axé sur le développement durable.

94. Cette « *Initiative du patrimoine mondial pour un tourisme durable* » a soulevé un réel intérêt au sein des États parties à la Convention et auprès des institutions internationales. Néanmoins, son impact semble se résumer à l'organisation d'une demi-douzaine de réunions ou séminaires techniques et à quelques modestes travaux de recherche sur la relation patrimoine-tourisme et sur l'impact, difficile à mesurer, du classement dans la Liste du patrimoine mondial sur la fréquentation des sites. L'Unité tourisme du Centre, créée en 2008, ne comptait plus fin 2009 qu'une seule personne, en situation administrative précaire de surcroît.

95. Au moment de l'audit, le Centre était dans l'incapacité de répondre à des questions simples sur l'impact du tourisme pour les sites du patrimoine mondial, telles que le nombre des visiteurs accueillis par les 890 sites ou le montant des recettes procurées par les visites. Pourtant, la pression s'accroît sur nombre de ces sites, victimes d'une sur-fréquentation en l'absence d'une planification adéquate et d'un mode de gestion approprié. Dans certains cas, l'appartenance au patrimoine mondial et la notoriété accrue qui en résulte apparaissent contre-productives. Cet impact négatif du tourisme menace de s'aggraver avec le doublement attendu des flux sur la période 2000-2020.

Recommandation n° 15 : inclure systématiquement la référence au tourisme dans le plan de gestion à joindre aux propositions d'inscription sur la Liste du patrimoine mondial. Faire obligation aux gestionnaires des sites de recueillir et présenter chaque année des informations sur la fréquentation touristique des sites et sur les ressources qui en découlent. Compléter en ce sens les Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial.

Commentaires de la Directrice générale :

La Directrice générale remercie le Commissaire aux comptes pour son rapport d'audit sur le Centre du patrimoine mondial du secteur de la Culture de l'UNESCO. Elle prend acte des recommandations formulées dans le rapport et s'efforcera de les mettre en œuvre, tout en notant qu'un accord préalable du Comité du patrimoine mondial serait nécessaire pour les recommandations 13 et 15.

Cent quatre-vingt-quatrième session



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

Conseil exécutif

184 EX/8
Partie III Corr.

PARIS, le 1^{er} avril 2010
Original français

Point 8 de l'ordre du jour provisoire

RAPPORTS DU COMMISSAIRE AUX COMPTES

PARTIE III

**RAPPORT D'AUDIT SUR LE CENTRE UNESCO
DU PATRIMOINE MONDIAL (WHC)**

CORRIGENDUM

La modification ci-après doit être apportée au document 184 EX/8, partie III :

Paragraphe 61, supprimer la dernière phrase et la remplacer par la phrase suivante : « Le Centre du patrimoine mondial examine avec l'ICOMOS et les autres organisations consultatives les améliorations qu'il serait nécessaire d'apporter aux dispositions contractuelles définissant les services à rendre par elles ».

Projet de décision : 34 COM 5G

Le Comité du patrimoine mondial,

1. *Ayant examiné le document WHC-10/34.COM/5G,*
2. *Rappelant la Résolution **184 EX 8 Partie II**, adoptée par le Conseil exécutif de l'UNESCO à sa 184^e session (30 mars – 15 avril 2010),*
3. *Prend note du document susmentionné.*