

Distribution limitée

WHC-99/CONF.209/16
Paris, le 21 octobre 1999
Original : français

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

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

**COMITE DU PATRIMOINE MONDIAL
Vingt-troisième session
Marrakech, Maroc**

29 novembre - 4 décembre 1999

Point 12 de l'ordre du jour provisoire : Evaluation de l'assistance internationale : examen des recommandations de la vingt-troisième session du Bureau du Comité du patrimoine mondial concernant la priorité à donner dans l'attribution de l'assistance internationale aux Etats parties

RESUME

Suite à l'accord obtenu du Bureau à sa vingt-troisième session (juillet 1999), le Centre du patrimoine mondial et l'Unité centrale d'évaluation (BPE/UCE) ont poursuivi la mise en place de l'évaluation de l'assistance internationale. Ils ont lancé un appel d'offres restreint et sélectionné une société de consultants. Ce document présente l'avancement des travaux depuis la réunion du Bureau en juillet 1999 et le programme du processus d'évaluation.

Décision requise : Le Comité voudra prendre note de l'avancement des travaux et choisir de décider d'allouer un montant de 40.000 dollars EU (quarante mille) dans le cadre du budget 2000 du Fonds du patrimoine mondial afin de permettre la réalisation des études d'impact.

Evaluation de l'assistance internationale - rapport d'avancement

Au cours de sa 22^{ème} session (Kyoto, Japon, 30 novembre - 5 décembre 1998) et dans le cadre du débat sur le budget et le plan de travail pour 1999, le Comité du patrimoine mondial avait approuvé une enveloppe budgétaire de \$EU 40.000 pour la réalisation d'une évaluation de l'assistance internationale. L'utilisation de cette enveloppe était soumise à la décision de la 23^e session du Bureau sur la base d'une proposition préparée par le Secrétariat.

Elaborés par le Secrétariat et l'Unité centrale d'évaluation du Programme de l'UNESCO (BPE/CEU), les termes de référence de l'évaluation ont été présentés et approuvés par le Bureau lors de sa 23^e session (Paris, juillet 1999). Les révisions demandées par le Bureau sont reflétées dans la version finale des termes de référence (Annexe 1).

Sur la base de cet accord, un appel d'offres restreint a été lancé entre juillet et août 1999 par l'Unité centrale d'évaluation. Un groupe composé d'un membre du Comité du patrimoine mondial (Finlande), de membres de l'Unité centrale d'évaluation ainsi que du Centre du patrimoine mondial, a examiné les offres reçues et a interviewé les candidats pour émettre un avis. Se fondant sur cet examen, le Secrétariat a retenu comme consultant extérieur le Centre européen d'expertise en évaluation (C3E - France) qui possède une solide expérience en matière d'évaluation notamment pour le compte d'organisations internationales (Banque mondiale, Commission Européenne).

La démarche proposée par C3E sera formative, en ce sens qu'elle impliquera les différentes parties prenantes (représentants des Etats parties, spécialistes des questions patrimoniales, bénéficiaires, membres du Secrétariat), tout au long du processus d'évaluation. L'équipe d'évaluation sera présente à la 23^{ème} session du Comité du patrimoine à Marrakesh où elle organisera, en marge des travaux officiels, des rencontres et des entretiens avec des représentants des Etats parties, des organes consultatifs, le Secrétariat toutes autres personnes concernées par l'assistance internationale. Le plan de travail et son organisation dans le temps sont reproduits dans l'annexe 2.

Le rapport d'évaluation sera présenté et débattu lors de la prochaine réunion du Bureau en juin 2000. Comme demandé par le Bureau à sa 23^e session, ce rapport comprendra :

- un diagnostic de l'efficacité et de l'efficience de l'assistance internationale ;
- un ensemble de recommandations opérationnelles pour l'améliorer dont notamment une grille d'analyse des impacts.

Le Comité souhaitera peut-être, dès à présent, envisager d'inscrire dans le budget un prolongement de cette évaluation qui serait une analyse approfondie des impacts de l'assistance internationale. Basées sur un échantillon de situations représentatives selon la région et la forme de l'assistance, quelques études de cas réalisées sur le terrain permettraient d'obtenir une vision précise des impacts effectifs. Un budget de l'ordre de \$40.000 serait à prévoir pour l'année 2000.

Annexe 1 : Termes de référence

Evaluation de l'assistance internationale fournie dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel

Lors de sa 22^{ème} session, tenue à Kyoto (Japon) du 30 novembre au 5 décembre 1998, le Comité du patrimoine mondial a décidé la réalisation, en 1999, dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention, d'une évaluation de l'assistance internationale. Une enveloppe budgétaire de \$40.000 a été approuvée. L'utilisation de cette enveloppe était soumise à la décision du Bureau sur la base de la présente proposition préparée par le Secrétariat en étroite collaboration avec l'Unité centrale d'évaluation du Programme (BPE/CEU) de l'UNESCO.

1. Contexte

La Convention décrit l'assistance internationale, ses finalités, son financement et ses principes de gestion dans les articles 13 et 19 à 26. Elle précise que "le Comité du patrimoine mondial reçoit et étudie les demandes d'assistance internationale formulées par les Etats parties (...) en ce qui concerne les biens du patrimoine culturel et naturel situés sur leur territoire, qui figurent ou sont susceptibles de figurer sur les listes (...). Ces demandes peuvent avoir pour objet la protection, la conservation, la mise en valeur ou la réanimation de ces biens. Les demandes (...) peuvent aussi avoir pour objet l'identification de biens du patrimoine culturel et naturel (...) lorsque des recherches préliminaires ont permis d'établir que ces dernières méritaient d'être poursuivies."

L'assistance internationale, financée par le "Fonds pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel" et accordée par le Comité peut prendre les formes suivantes :

"études sur les problèmes artistiques, scientifiques et techniques que posent la protection, la conservation, la mise en valeur et la réanimation du patrimoine culturel et naturel (...);
mise à la disposition d'experts, de techniciens et de main d'œuvre qualifiée pour veiller à la bonne exécution du projet approuvé;
formation de spécialistes de tous niveaux dans le domaine de l'identification, de la protection, de la conservation, de la mise en valeur et de la réanimation du patrimoine culturel et naturel;
fourniture de l'équipement que l'Etat intéressé ne possède pas ou n'est pas en mesure d'acquérir;
prêts à faible intérêt, sans intérêt, ou qui pourrait être remboursés à long terme;
octroi, dans des cas exceptionnels et spécialement motivés, de subvention non-remboursables."

Les paragraphes 94-121 des *Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial* (WHC.99/2) concernent les demandes d'assistance internationale. Elles précisent en détaillant les principes et les conditions d'octroi des cinq formes d'assistance disponibles :

- assistance préparatoire;
- assistance d'urgence;
- formation;
- coopération technique;
- assistance à des activités d'éducation, d'information et de promotion.

Des principes explicites régissent aussi les priorités pour l'octroi de l'assistance internationale, les répartitions entre le patrimoine culturel et naturel, ainsi que les compétences respectives des organes directeurs quant à l'approbation des demandes (résumé de ces principes : cf. WHC-98/CONF.203/14Rev).

Dans son *rapport au Directeur général de l'UNESCO sur l'étude de la gestion de la Convention du patrimoine mondial*, présenté en novembre 1997, l'auditeur externe fait un certain nombre de constats et de recommandations concernant l'assistance internationale (WHC-97/CONF.208/.5 Annexe B par. 85 à 106). Il affirme que la gestion de l'assistance internationale nécessite une mise au point et une rationalisation et recommande l'établissement d'un système informatique performant ainsi qu'une révision des Orientations qui devraient être sous-tendues par une vision stratégique d'ensemble. Esquissant une évaluation des différentes formes d'assistance internationale, l'auditeur externe constate qu'il n'existe pas de réponses satisfaisantes à des questions fondamentales relatives à la pertinence et à l'impact des projets soutenus. Sur cette base, il recommande au Comité de "demander au Centre de faire effectuer une évaluation extérieure sur la pertinence et l'impact de l'assistance internationale fournie. Ces informations, poursuit-il, devraient servir de base à une évaluation de suivi dans trois ans."

2. *Problématique*

Après plus de vingt cinq ans de fonctionnement de l'assistance internationale, le Comité du patrimoine mondial se voit confronté à la difficulté suivante : l'accroissement des montants alloués au chapitre III du Fonds (voir tableau ci-dessous) et les répartitions actuelles des montants alloués aux activités ne permettent pas de répondre de manière satisfaisante au nombre croissant de demandes. Ceci notamment du fait du nombre de plus en plus grand de sites inscrits sur la Liste et du nombre croissant de demandes déposées par les Etats parties.

Année	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Montants						
Chapitre III	\$1.380.000	\$1.352.000	\$1.410.000	\$1.945.000	\$2.440.000	\$2.626.000
Croissance		-2%	+ 4%	+ 38%	+ 25%	+ 8%

Par ailleurs, les lourdeurs et les insuffisances de la gestion de l'assistance internationale relevées par l'auditeur externe appellent une réflexion stratégique et opérationnelle déterminée.

Dès lors l'exercice d'évaluation sera envisagé comme une opportunité pour conduire cette réflexion et proposer des pistes de réorientation. Plutôt qu'un bilan sommatif des activités passées, l'évaluation sera formative et se posera principalement en termes d'appréciation et d'amélioration de l'efficience et de l'efficacité présentes de l'assistance internationale. Dans ce sens, les principales questions se référeront

aux finalités et aux fonctions de l'assistance internationale :

- Les résultats attendus sont-ils clairs et réalistes ? Les fonctions des montants alloués dans le cadre de l'assistance internationale sont-elles définies et connues ?
- En quoi les résultats opérationnels contribuent-ils aux finalités de la Convention ?
- De quelle manière les moyens mobilisés sont-ils en adéquation avec les finalités ?

aux procédures et structures en place:

Les mécanismes actuels de soumission - évaluation - approbation - suivi des demandes d'assistance internationale sont-ils satisfaisants, en particulier en ce qui concerne la qualité et les délais de traitement des dossiers ?

aux acteurs :

Les rôles des différentes parties prenantes (Etats parties, Comité, Bureau , Président, Centre, organes consultatifs, organismes bénéficiaires) sont-ils explicitement définis et efficacement tenus ? Quels sont les degrés de satisfaction de ces acteurs ?

aux mécanismes de régulation :

Comment se déroule la reddition de comptes des projets ? Existe-t-il un pilotage par les résultats ? A quelles conditions les évaluations a priori et a posteriori des activités sont-elles susceptibles d'améliorer la qualité de l'assistance internationale?

au rapport coût-efficacité :

Quel est l'ensemble des coûts liés à la gestion de l'assistance internationale ? L'équilibre actuel entre les coûts et les services rendus est-il souhaitable ?

L'évaluation devra, sur la base d'une analyse systémique et dynamique de la situation actuelle, proposer des recommandations susceptibles de répondre de manière opérationnelle à la préoccupation du Comité.

Une formulation plus fine des questions ainsi que la mise au point détaillée de la méthodologie, du plan de travail et du budget seront élaborés conjointement par le groupe de pilotage de l'évaluation et les consultants (cf. infra).

3. *Méthodologie*

Pour mettre en œuvre cette évaluation on procédera à :

une analyse documentaire¹ d'un échantillon raisonné de dossiers de demande d'assistance internationale présentés au cours des trois derniers exercices (demandes approuvées et demandes rejetées). Cet examen d'un nombre limité de cas de figure permettra une analyse substantielle de la qualité des demandes et du traitement effectué par les acteurs de la chaîne décisionnelle, d'établir une relation entre l'utilisation effective des fonds et les orientations de base ainsi qu'une analyse de la pertinence de l'assistance d'urgence. L'analyse documentaire se basera aussi sur le rapport de gestion de l'auditeur externe (novembre 1997).

des entretiens semi-directifs avec les principaux responsables de la réception, du traitement et de la décision des demandes : membres du Bureau et du Comité, membres du Secrétariat et membres des organes consultatifs (UICN, ICOMOS, ICCROM). Ces entretiens permettront de mettre en lumière les principaux

¹ Grâce à l'informatisation en cours des dossiers, certains traitements statistiques pourront être aisément réalisés : évolution des types de demande, évolution des montants demandés et alloués, répartitions géographiques, rapidité du traitement des requêtes, ...

paramètres des pratiques actuelles, les forces, les faiblesses, les menaces et les opportunités du système en vigueur ;

des entrevues de groupe avec des acteurs-clés du système actuel. Ce travail en groupe devra permettre la mise en évidence d'éventuels dysfonctionnements et l'élaboration de piste de solutions ;

une enquête par questionnaire auprès d'un échantillon de bénéficiaires des demandes d'assistance internationale. Ces points de vue extérieurs permettront d'apprécier le degré de satisfaction par rapport aux contributions du Centre du patrimoine mondial dans le cadre de l'assistance internationale.

4. Partage des responsabilités

Le Comité du patrimoine mondial est le maître d'ouvrage de l'évaluation. Une fois les présents termes de référence approuvés, il délèguera son autorité à un groupe informel et ad hoc de pilotage qui sera composé d'un membre du Secrétariat, d'un représentant du Bureau et d'un membre de l'Unité centrale d'évaluation du Programme de l'UNESCO. Il restera ouvert à tout membre du Comité souhaitant y participer. Ce groupe de pilotage veillera au bon déroulement de l'évaluation. Il sera l'interface entre les consultants et le Centre du patrimoine mondial. A ce titre, il recommandera le choix des consultants et la définition précise des tâches, la méthodologie et le calendrier, mais n'aura pas aucun pouvoir de décision par rapport au contenu de l'évaluation.

La maîtrise d'œuvre de l'évaluation sera confiée à un consultant senior qui possédera des compétences et une expérience significative en matière d'évaluation de programme, d'accompagnement de changements organisationnels et de coopération multilatérale. Il sera assisté par un consultant junior qui travaillera de manière continue à Paris pendant quatre à cinq mois. Il sera chargé, sous la direction de l'évaluateur principal, de l'analyse documentaire et de l'administration de l'enquête.

5. Conditions de réalisation

Dès l'approbation par le Comité des présents termes de référence, l'évaluation pourra débuter.

Le Secrétariat fournira aux évaluateurs toute l'assistance nécessaire au bon déroulement de l'évaluation : mise à disposition des dossiers, organisation d'un espace de travail, facilités informatiques, disponibilité, etc.

Un version provisoire du rapport d'évaluation sera présenté au groupe de pilotage qui le réceptionnera en prenant en considération les critères de qualité attendu pour ce type d'exercice. Le caractère opérationnel des recommandations sera tout spécialement vérifié dans le cadre du groupe de pilotage. Le rapport final sera présenté pour débat et décision au Bureau lors sa vingt quatrième session.

Le budget prévisionnel se présente comme suit :

<u>Activité</u>	<u>Montant (en dollars des Etats Unis)</u>
1. Analyse documentaire	8.000
2. Entretiens semi-directifs	5.000
3. Entrevues de groupe	7.500
4. Enquête par questionnaire	8.500
5. Rédaction du rapport préliminaire	5.000
6. Rédaction du rapport final	1.500
7. Coordination et présentation finale	2.500
8. Frais divers	2.000
TOTAL	40.000

Calendrier

juillet 1999	approbation des termes de référence par le Bureau
juillet - août 1999	choix des consultants
septembre - octobre 1999	analyse documentaire
octobre - novembre 1999	entretiens individuels et de groupe
septembre - décembre 1999	enquête par questionnaire
janvier 2000	présentation d'une version provisoire du rapport au groupe de pilotage
février 2000	finalisation du rapport d'évaluation
juin 2000	présentation pour débat au Bureau

Annexe 2 : Calendrier et plan de travail

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23
Rencontres et travail	O	N	N	N	N	D	D	D	D	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	F	F	F	F	M	M	M	M	M
1 - Analyse documentaire																							
2 – Reconstituer la logique d'intervention de l'assistance																							
3 - Décrire l'organisation de l'Assistance internationale																							
4- Réunion du groupe de pilotage																							
Note de cadrage																							
5 - Préparer les focus groups																							
6 –Sélection de dossiers																							
7 – Entretiens																							
8 –Focus group n°1 et éventuellement 2																							
9 - Analyse des données recueillies																							
11 - Analyses croisées pour formuler les conclusions																							
Rapport d'Etude																							
12 – Réflexion stratégique ou recommandations Focus group n°3																							
13 - Formuler les conclusions de ces travaux et finaliser																							
Note de recommandations sur la pertinence et les impacts probables																							
14 - Réunion de présentation du rapport au groupe ad hoc																							

 Réunion

 Document