

NON - PAPIER SUR LA RÉVISION DU RÈGLEMENT INTÉRIEUR DU COMITÉ DU PATRIMOINE MONDIAL

Table des matières

1. Introduction
2. Résumé des recommandations
3. Contexte
4. Prochaines étapes : Comment assurer un comité efficace, représentatif et expert
 - 4.1 Mesures possibles pour préserver le fonctionnement efficace et effectif du Comité
 - 4.1.1 Suspension de l'examen de nouveaux sites dans les pays siégeant au Comité
 - 4.2 Mesures possibles pour assurer une représentation équitable des différentes régions et cultures du monde
 - 4.2.1 Réserver un siège pour un pays n'ayant jamais siégé au Comité
 - 4.2.2 Augmenter l'écart entre les mandats au sein du Comité du patrimoine mondial
 - 4.2.3 Veiller à ce que tous les votes soient utilisés
 - 4.2.4 Revenir à plusieurs tours de scrutin
 - 4.2.5 Attribuer les sièges sur une base régionale
 - 4.2.6 Renforcer le filet de sécurité afin d'assurer une représentation minimale pour chaque région
 - 4.3 Mesures pour préserver l'expertise du Comité
 - 4.3.1 Maintenir un choix de candidats
 - 4.3.2 Normaliser et introduire des limites sur les campagnes électorales
5. Conclusion

1. Introduction

Ce non-papier a été préparé par la Délégation permanente du Royaume-Uni auprès de l'UNESCO afin de faciliter la discussion lors de la réunion du groupe de travail ouvert pour la révision du Règlement intérieur de l'Assemblée générale les 23-24 janvier 2014. Ce document ne représente pas la politique du gouvernement britannique, mais énumère un certain nombre d'idées qui proviennent de discussions avec des délégations de différents groupes régionaux. Ce non-papier ne présente pas un ensemble de propositions formelles, mais plutôt une liste d'options qui méritent discussion.

2. Résumé des recommandations

Le Comité devrait être efficace, représentatif, et composé d'experts. Un certain nombre de mesures sont nécessaires pour garantir que l'ensemble de ces principes soit maintenu.

Éfficacité. L'introduction d'une règle qui suspend l'examen de tous les nouveaux sites dans les pays siégeant au Comité serait une garantie importante qui permettrait de répondre aux préoccupations soulevées par le l'auditeur externe et protégerait l'intégrité du Comité.

Représentativité. Les sièges ne devraient pas tous être attribués sur une base purement géographique car cela ne permettrait pas une représentation géographique équitable et porterait atteinte à l'intégrité et à la qualité de l'expertise au sein du Comité. Le renforcement du « filet de sécurité » permettrait de mieux répondre à l'objectif d'une représentation géographique équitable, et pourrait être combiné avec d'autres mesures telles que réserver un siège pour un pays n'ayant encore jamais siégé, augmenter l'écart entre les mandats, ré-introduire plusieurs tours de vote, et veiller à ce que tous les votes soient utilisés. Des limitations sur les campagnes électorales pourraient aussi aider.

Expertise. Le mode de scrutin devrait garantir un choix de candidats à chaque étape, évitant les « clean slates ». Un ensemble de normes gouvernant les campagnes électorales faciliterait l'évaluation des candidatures par les États parties sur la base de l'expertise et de l'expérience culturelle nationale et fournirait un champ de concurrence plus équitable pour les régions sous-représentés.

3. Contexte

Le Comité du patrimoine mondial rassemble des experts du monde entier pour établir, maintenir et protéger le patrimoine mondial. Il s'agit d'une pierre angulaire du mandat de l'UNESCO et une priorité pour de nombreux États membres. Comme indiqué dans la Convention, l'élection des membres du Comité doit assurer une représentation équitable des différentes régions et cultures du monde (article 8.2) et les États membres du Comité choisissent pour les représenter des personnes qualifiées dans le domaine du patrimoine culturel ou du patrimoine naturel (article 9.3).

Le règlement intérieur doit donc veiller à ce que les objectifs suivants soient atteints :

- (a) travail efficace et efficient du Comité, de sorte qu'il est en mesure de s'acquitter de son mandat et de maintenir son intégrité ;
- (b) une représentation équitable des différentes régions et cultures du monde;
- (c) des experts qualifiés et dédiés qui ont les connaissances et la capacité d'entreprendre ce travail.

Cependant, les résultats des dernières élections au Comité en novembre 2013 ont démontré que le mode de scrutin actuel ne parvient pas à atteindre tous ces objectifs. En particulier, un groupe, l'Afrique sub-saharienne, n'a pas réussi à obtenir de nouveaux sièges, laissant cette région gravement sous-représentée au Comité. Ce n'est pas seulement un problème pour le groupe Afrique - c'est un problème pour tous les pays. Sans une représentation adéquate de toutes les régions, le comité ne saurait représenter pleinement les différentes régions et cultures du monde, et il n'aurait pas la

compréhension et l'expérience de ces régions et cultures nécessaires pour s'acquitter de son mandat. Cela souligne la nécessité de modifier le règlement intérieur afin de s'assurer que l'ensemble de ces objectifs - efficacité, représentativité et expertise – puisse être satisfait.

4. Prochaines étapes : Comment assurer un comité efficace, représentatif et expert

Il n'existe probablement pas de système parfait qui permette de satisfaire tous les objectifs mentionnés ci-dessus dans leur intégralité. Tous les objectifs de base - efficacité, représentativité, et expertise - sont importants, et un objectif ne devrait pas être poursuivi au détriment des autres. Par exemple, des mesures pour assurer la meilleure expertise possible auront peut-être besoin d'être accompagnées par des mesures pour assurer une représentation équitable, ou vice versa. Mais le changement est certainement nécessaire. Il est donc probable qu'une combinaison de plusieurs mesures soit nécessaire afin d'atteindre le meilleur résultat possible.

De même, il n'existe pas une définition de «représentation géographique équitable ». Les différentes régions sont inégales en taille, en nombre d'États parties et en population. Partager les sièges du Comité sur la base d'un nombre égal par région désavantagerait les pays provenant des plus grands groupes électoraux, qui devraient attendre plus longtemps, en moyenne, avant de pouvoir siéger sur le Comité (voir le tableau en annexe 1, ci-dessous). Néanmoins, il est clair que les dernières élections n'ont pas livré une représentation géographique équitable. Donc, les États membres doivent trouver un moyen d'améliorer la situation actuelle même si nous ne pouvons pas définir clairement ce qu'est la représentation géographique équitable.

Les mesures possibles pour soutenir chacun des objectifs sont discutés ci-dessous.

4.1. Mesures possibles pour préserver le fonctionnement efficace et effectif du Comité

4.1.1 Suspension de l'examen de nouveaux sites dans les pays siégeant au Comité

Comme l'a souligné l'auditeur externe, il existe un risque de conflit d'intérêt lorsque les membres du Comité sont invités à envisager de nouveaux sites à l'intérieur de leur propre pays¹. Le Comité a été invité à renforcer ses mesures pour remédier à cela². Il n'est sans doute pas possible d'empêcher

¹ Le Rapport final de l'Audit de la Stratégie globale et de l'initiative PACTe note que « l'on observe une forte corrélation entre les pays représentés au Comité du patrimoine mondial et la localisation des biens inscrits ».

² Le groupe de travail ouvert créé par la Résolution 18 GA 8 a demandé au Comité du patrimoine mondial à prévenir les éventuels conflits d'intérêts et à renforcer sa Décision 35 COM 12B, qui recommande aux membres du Comité d'envisager de s'abstenir d'avancer de nouvelles propositions d'inscription qui pourraient être discutées durant leur mandat au Comité.

la nomination de sites sur le territoire des membres du Comité puisque la Convention confère le droit à tous les États parties à soumettre des candidatures. Plutôt, le Comité pourrait suspendre l'examen de toute proposition de nouveau site du patrimoine mondial sur le territoire d'un membre du Comité pour la durée du mandat de celui-ci. Cela permettrait de protéger contre d'éventuels conflits d'intérêts et ferait en sorte que les États parties candidats au Comité pourrait consacrer toute leur énergie à soutenir le mandat de base du Centre du patrimoine mondial et du Comité. Cette règle pourrait être introduite progressivement de sorte qu'elle n'affecterait pas les membres actuels du Comité.

Recommandation : introduire une règle qui suspend l'examen de tous les nouveaux sites proposés par les membres du Comité est une garantie importante qui répondrait aux préoccupations de l'auditeur externe et qui aiderait à protéger l'intégrité du Comité.

4.2 Mesures possibles pour assurer une représentation équitable des différentes régions et cultures du monde

4.2.1 Réserver un siège pour un pays n'ayant jamais siégé au Comité

Actuellement, il y a une place de réservée sur le Comité pour un pays qui ne possède pas de sites du patrimoine mondial. Toutefois, cette mesure n'a éventuellement plus lieu d'être si les recommandations de l'auditeur externe concernant le report de l'examen de nouveaux sites dans les membres du Comité sont mises en oeuvre. Il peut être préférable de remplacer cette mesure par une autre réservant un siège pour un pays n'ayant jamais siégé au Comité. Le mode de scrutin pour ce siège pourrait s'inspirer de l'actuel qui réserve un siège pour les groupes électoraux qui risquent de ne pas être représentés sur le Comité, avec une garantie assurant un choix de candidats.

4.2.2 Augmenter l'écart entre les mandats au sein du Comité du patrimoine mondial

L'introduction d'un écart de quatre ans entre deux mandats au sein du Comité³ a facilité l'accès pour les États parties qui n'avaient jamais été élus, et a encouragé plus d'États parties à se présenter aux élections⁴. L'augmentation de l'écart entre les mandats de quatre à huit ans permettrait d'élargir encore plus la représentation au sein du Comité, ce qui rendrait plus facile pour d'autres pays et d'autres cultures, d'être représentés.

4.2.3 Veiller à ce que tous les votes soient utilisés

En analysant les résultats des dernières élections au Comité, il semblerait que certains États parties n'ont pas utilisé la totalité de leurs votes, et ainsi n'ont pas voté pour autant de pays en dehors de leur propre groupe électoral qu'ils auraient pu le faire. S'il peut y avoir de bonnes raisons pour cela, comme une plus grande compréhension de l'expertise de pays voisins, il peut en résulter que certaines régions aient un avantage/désavantage indu. Une possibilité pourrait donc consister à exiger que les bulletins de vote doivent

³ Résolution 17 GA 3A de l'Assemblée générale

⁴ Si l'on se fie à l'analyse présentée dans WHC-13/19.GA/4

contenir le nombre maximal de votes autorisé, sinon ils seraient déclarés nuls.

4.2.4 Revenir à plusieurs tours de scrutin

En 2009, l'Assemblée générale a introduit une procédure de vote simplifiée, en remplacement de l'ancien système de plusieurs tours de scrutin. Cela a conduit à un procédé plus rapide. Cependant, il a également supprimé une garantie potentielle contre les déséquilibres géographiques. Dans un processus à plusieurs tours de scrutin, il serait plus facile pour les États parties d'identifier les éventuels déséquilibres dans la composition du Comité (par exemple, si un groupe avait remporté un grand/petit nombre de sièges au premier tour), et d'ajuster leur vote dans les tours suivant afin de rectifier cette situation.

4.2.5 Attribuer les sièges sur une base régionale

Avant l'Assemblée générale du patrimoine mondial en novembre 2013, il y avait deux propositions distinctes pour modifier le règlement intérieur afin d'attribuer tous les 21 sièges du Comité par groupe électoral de l'UNESCO. Le Brésil et d'autres ont proposé l'attribution d'un minimum de trois sièges à chaque groupe, avec les trois sièges restants attribués en proportion du nombre des États parties. La Palestine a initialement proposé une répartition égale de 3,5 sièges par groupe (avec des sièges alternant entre les groupes I et II, les groupes III et IV, et les groupes Va et Vb). L'annexe 1 ci-dessous résume le nombre d'États parties par groupe, le nombre de sièges attribués à chaque groupe selon les deux propositions, et le nombre d'années qu'un pays dans chaque groupe aurait à attendre, en moyenne, entre la fin d'un terme sur le Comité et le commencement d'un nouveau mandat. L'annexe 1 contient également le scénario de l'attribution de sièges par le Groupe sur la seule base du nombre d'États parties à ce groupe.

Attribuer des sièges sur une base régionale garantirait que les différentes régions sont toutes représentées. Cependant, il y a un certain nombre de préoccupations avec cette approche. Tout d'abord, comme on peut le voir à l'annexe 1, la répartition des sièges par groupe ne se traduirait pas nécessairement par une répartition « équitable ». En particulier, dans les propositions antérieures, les pays de certains groupes, notamment en Afrique, devraient attendre plus longtemps que d'autres entre chaque mandat au Comité (41 ans en moyenne pour l'Afrique, contre 27 ans pour le groupe 1, et encore moins pour certains autres groupes).

Deuxièmement, il existe un risque que, si des places pour un groupe électoral ont été effectivement garantis, les États parties peuvent être moins incités à présenter la meilleure expertise possible, et donc que la qualité globale de l'expertise du Comité en souffrirait. De même, la répartition des sièges sur la seule base des groupes électoraux risquerait de politiser le travail du Comité.

4.2.6 Renforcer le filet de sécurité afin d'assurer une représentation minimale pour chaque région

Le système actuel comprend un siège réservé pour les États parties de groupes électoraux qui risquent de ne pas être représentés dans la

composition du prochain Comité. Cependant, comme les dernières élections au Comité l'ont démontré, il y a toujours un risque que certains groupes électoraux puissent être largement sous-représentés. Afin de remédier à ce risque, l'Assemblée générale pourrait renforcer le filet de sécurité actuel. Il pourrait s'agir d'un mécanisme qui serait enclenché si une région risquait d'être gravement sous-représentée. L'on pourrait bâtir sur le processus déjà mis en place conformément à la résolution 17 GA 3A pour un siège réservé pour les groupes électoraux potentiellement non représentés.

Par exemple, lors des dernières élections au comité, aucun État partie du Groupe Afrique a été élu, en dépit de bonnes candidatures. Les règles pour le siège réservé ne s'appliquaient pas parce qu'un pays africain, le Sénégal, était déjà sur le Comité. Cependant, le résultat a laissé la région largement sous-représentée (seulement 5% des sièges malgré que le groupe Afrique représente 24% des États parties). Avec un filet de sécurité, il y aurait eu au moins un siège de réservé pour les candidats en provenance d'Afrique.

Il existe plusieurs façons de procéder. Une option serait de garantir un siège par groupe électoral par élection, si ce groupe risque de tomber en dessous de sa « juste part » du nombre total de sièges (défini en fonction du nombre des États parties du groupe électoral par rapport au total des États parties à la Convention, voir l'annexe I). Le siège ne serait pas garanti si le Groupe était déjà bien représenté au Comité.

Une deuxième option serait un filet de sécurité qui empêche tout groupe électoral de tomber trop en dessous de sa « juste part ». En vertu de ce mécanisme, si un groupe électoral risquait d'être gravement sous-représenté dans la composition du Comité suivant, il y aurait d'abord une élection pour un siège réservé pour ce groupe électoral.

Une complication est de définir « sous-représenté », puisque la taille des groupes électoraux varient énormément. Par exemple, il y a deux tiers de plus d'États parties dans le groupe Va que dans le groupe I. Le tableau de l'annexe I indique ce que serait une part plus ou moins proportionnelle des sièges pour chaque groupe électoral. Un groupe électoral pourrait être considéré comme fortement sous-représenté si le nombre de ses sièges sur le Comité est inférieur de deux par rapport à sa « part proportionnelle »⁵.

Recommandation: Les sièges ne devraient pas être attribués sur une base purement géographique puisque cela n'assurerait pas nécessairement une représentation géographique équitable, et porterait atteinte à l'intégrité et la qualité de l'expertise au sein du Comité. L'introduction d'un « filet de sécurité » plus fort permettrait de mieux répondre à l'objectif d'une représentation géographique équitable, et pourrait être combinée avec d'autres mesures : réserver un siège pour un pays n'ayant jamais siégé, augmenter l'écart entre les mandats au sein du Comité du patrimoine mondial, revenir à plusieurs tours de scrutin, et veiller à ce que tous les votes

⁵ Pour les groupes dont la part proportionnelle n'est pas un nombre entier (Groupes III et IV dans le tableau de l'annexe I), le nombre total de sièges au cours de la précédente composition, ainsi que la nouvelle composition du Comité, serait pris en considération.

soient utilisés. Une limitation de l'étendu des campagnes électorales pourraient aussi aider (voir ci-dessous).

4.3. Mesures pour préserver l'expertise du Comité

4.3.1 Maintenir un choix de candidats

Actuellement, le mode de scrutin a pour but de veiller à ce que il y ait un choix de candidats, de sorte que les États parties peuvent choisir ceux qu'ils croient pouvoir le mieux remplir le mandat du Comité. Il est important de maintenir le principe de « choix », à la fois pour encourager les pays à mettre en avant les meilleures candidatures possibles, grâce à l'inclusion de leur meilleure expertise, et d'assurer un haut niveau d'expertise globale au sein du Comité.

Tout nouveau mode de scrutin doit s'assurer qu'il n'y ait pas de « clean slates » à aucun moment du processus électoral. A cette fin, il pourrait être demandé à chaque groupe électoral de présenter au moins deux ou trois candidatures crédibles à chaque élection au Comité. Cette règle s'appliquerait également à tous les sièges «réservés», que ce soit pour certains groupes électoraux ou pour des pays n'ayant encore jamais siégés.

4.3.2 Normaliser et introduire des limites sur les campagnes électorales

Le choix entre différentes candidatures au Comité devrait se faire essentiellement sur l'expertise à la fois en terme de qualifications et de l'expertise des experts et de leur expérience culturelle nationale. Le Comité devrait être en mesure de s'appuyer sur une variété de compétences et d'expérience culturelles. Certains États membres sont en mesure de financer des campagnes plus somptueuses que d'autres, y compris des visites de sites culturels, ce qui pourrait leur donner un avantage injuste, particulièrement par rapport aux pays en développement. Focaliser les campagnes sur les facteurs qui comptent vraiment - la qualité des experts nationaux et l'expérience culturelle nationale - pourrait aider à résoudre ce problème.

Dans cet esprit, il pourrait y avoir un ensemble de normes pour les campagnes électorales. Tous les pays candidats pourraient s'abstenir d'offrir de l'hospitalité ou des visites et feraient circuler plutôt les CV des experts nationaux qui serviraient sur le Comité, avec un justificatif étayant l'expertise de la candidature et comment leur expérience culturelle nationale appuierait les travaux du Comité. De même, il pourrait y avoir une réunion ouverte dans laquelle tous les pays candidats seraient invités à faire une brève présentation de leur candidature.

Recommandation: le processus électoral devrait assurer un choix de candidats à chaque étape, et prévenir les « clean slates ». Un ensemble de normes pour les campagnes électorales faciliterait l'évaluation des candidatures sur le bien-fondé de leur expertise et de leur expérience culturelle nationale, et serait plus équitable pour les régions sous-représentées.

5. Conclusion

Les résultats des dernières élections du comité montrent bien que le Comité n'a pas répondu à son objectif d'une représentation géographique équitable. Il faudra pour cela des changements importants au règlement intérieur - simplement attribuer des sièges par région ne fonctionnera pas. Les États parties doivent travailler ensemble pour trouver la bonne gamme de garanties afin d'atteindre les objectifs d'efficacité, de représentativité et d'expertise.

Annexe 1: Différents scénarios pour la répartition des sièges par région

Cette annexe détaille plusieurs scénarios si tous les 21 sièges du Comité étaient attribués sur une base régionale. Trois scénarios sont examinés:

1. Les sièges sont attribués par région de façon strictement proportionnelle au nombre d'États parties à la Convention dans chaque région (cela entraînerait un siège flottant qui alternerait entre les groupes III et IV);
2. Un minimum de 3 sièges par région avec le reste des sièges attribué au prorata du nombre d'États parties (comme proposé par certains États membres en DR 19 GA 4);
3. Une répartition égale des sièges pour chaque groupe électoral (comme proposé précédemment dans DR 19 GA 4).

Pour chaque scénario, le tableau ci-dessous indique le nombre de sièges qui seraient attribués à chaque région, ainsi que le nombre d'années qu'un État membre de cette région aurait à attendre, en moyenne, entre la sortie du Comité et le prochain mandat.

Tableau 1: Sièges par groupe et temps d'attente entre deux mandats

Groupe	I	II	III	IV	Va	Vb
Nombre d'États parties à la Convention ⁶ <i>En % du total</i>	27 14.7%	25 13.2%	32 16.8%	41 21.6%	45 23.7%	19 10%
Nombre de sièges actuellement au Comité <i>En % du total</i>	4 19.0%	3 14.3%	3 14.3%	7 33.3%	1 4.8%	3 14.3%
Scénario 1: Sièges alloués strictement en proportion du nombre d'États parties						
Nombre de sièges sur le Comité <i>En % du total</i>	3 14.3%	3 14.3%	3.5 16.7%	4.5 21.4%	5 23.8%	2 9.5%
Temps d'attente en moyenne entre deux mandats (en années)	32.0	29.3	32.6	32.4	32	34
Scénario 2: Trois sièges par groupe et le reste attribué au prorata du nombre d'États parties						
Nombre de sièges sur le Comité <i>En % du total</i>	3.5 16.7%	3 14.3%	3.5 16.7%	4 19.0%	4 19.0%	3 14.3%
Temps d'attente en moyenne entre deux mandats (en années)	26.9	29.3	32.6	37.0	41.0	21.3
Scénario 3: Nombre égal de sièges par groupe						
Nombre de sièges sur le Comité <i>En % du total</i>	3.5 16.7%	3.5 16.7%	3.5 16.7%	3.5 16.7%	3.5 16.7%	3.5 16.7%
Temps d'attente en moyenne entre deux mandats (en années)	26.9	24.6	32.6	42.9	47.4	17.7

⁶Un État partie, le Saint Siège, n'est membre d'aucun groupe électoral de l'UNESCO.