

Réunion d'experts dans le cadre de la réflexion globale sur les mécanismes d'inscription sur les listes de la Convention de 2003

En ligne, 7 (partie I) et 26-27 mai (partie II) 2021

Présentation par M. Rieks Smeets (7 mai 2021)

Un aperçu historique – la Convention de 2003 et ses mécanismes d'inscription sur les listes – Questions

I. Introduction

1. Dans le document de référence que j'ai préparé pour cette réunion, j'ai décrit les processus qui ont conduit à l'adoption du texte de la Convention de 2003, et de la première série de Directives opérationnelles en 2008. Il s'agit d'un aperçu de réunions tenues, de décisions prises et de problèmes laissés pour plus tard, et non d'un exposé avec des recommandations.

2. En octobre 2003, les États avaient des idées et des intentions très différentes concernant le système d'inscriptions sur les listes de la Convention. Certains des rédacteurs de la Convention ont été inspirés par la Convention du patrimoine mondial, tandis que d'autres ont été plutôt repoussés par celle-ci. Les différents points de vue sur le programme des « Chefs-d'œuvre », qui a préparé le chemin pour la Convention, se sont poursuivis jusqu'à ce jour.

3. Avec le recul qu'on a maintenant, on peut s'étonner du peu de voix que les praticiens et les détenteurs de tradition ont pu faire entendre dans nos salles de réunion au fil des ans. Je réalise également qu'il n'aurait pas pu en être autrement. Paris n'est ni Genève, ni New York. Malgré les efforts des délégations des pays d'Amérique latine, en particulier, qui, dès le début, ont défendu les intérêts des communautés dans ce que je suis tenté d'appeler l'esprit de la Convention.

4. Je ne vais pas dire que la Convention est morte, ou qu'elle est gravement malade, ou qu'elle a perdu sa crédibilité. Pour de très nombreux praticiens et détenteurs de traditions, la Convention n'est pas morte, mais a apporté visibilité et respect à leurs pratiques et traditions. Le patrimoine vivant est devenu un concept largement reconnu. Nous avons une Convention dont M. Matsuura et Noriko Aikawa - et, avec eux, beaucoup d'autres - peuvent être fiers. Quant au terme « crédibilité », j'espère que nous pourrons l'utiliser avec parcimonie. On l'entend trop souvent lorsque les arguments ne suffisent pas, lorsque les

raisonnements ne parviennent pas à convaincre. Mais, qu'est-ce qui est crédible, et pour qui ? Mon sens du mot « crédible » n'est peut-être pas le vôtre.

5. La Convention a fait l'objet d'un suivi régulier par le biais du développement et de la modification des Directives opérationnelles. Les trois mécanismes d'inscription ont été testés au fil des ans ; leur réglementation a évolué, que ce soit en raison de nouvelles compréhensions ou de circonstances changeantes. Dans certains cercles, la pression s'est accrue pour une révision approfondie des mécanismes d'inscription. Parmi eux figurent les rédacteurs et les supporters du rapport d'IOS de 2013, l'Organe d'évaluation, ainsi que des membres du Comité et de l'Assemblée générale.

6. Dans ma présentation d'aujourd'hui, je mettrai en évidence quelques questions qui étaient récurrentes dans le rapport du Secrétariat de l'Enquête en ligne¹ et dans le document d'Eva², et qui pourraient jouer un rôle dans nos débats. Dans la mesure du possible, je les présenterai accompagnées d'information sur l'historique de la rédaction de la Convention et des Directives opérationnelles.

II. Participation des communautés

Le premier point que je voudrais soulever concerne la participation des communautés.

7. L'examen de l'enquête en ligne nous informe que : « De nombreux experts ont déploré ce qu'ils qualifient d'approche descendante du système actuel d'inscription sur les listes », qui - disent-ils - ne reflète pas « les aspirations et les besoins des communautés ».

8. De même, l'article d'Eva suggère que :

- le rôle des experts et des gouvernements éclipse considérablement la voix des communautés ;
- la relation entre les communautés et l'UNESCO est indirecte et inflexible ;
- les communautés sont pratiquement exclues de certains processus décisionnels.

9. Plusieurs suggestions de solutions sont mentionnées dans le document d'Eva, notamment :

¹ Document LHE/21/EXP/5

² Document LHE/21/EXP/4

- rendre les mécanismes d'inscription sur les listes accessibles aux communautés ;
- permettre aux communautés de faire des rapports directement aux organes directeurs de la Convention.

10. La Convention ne prévoit pas de dispositions concernant la participation des communautés à sa mise en œuvre au niveau international, comme par exemple lors des sessions du Comité ou de l'Assemblée, ou lors des procédures d'examen. Toutefois, leur présence ou leur participation n'est pas exclue. Le Comité, selon l'article 8.4 de la Convention, peut inviter à ses réunions « tout organisme privé possédant des compétences avérées dans les différents domaines du patrimoine culturel immatériel » pour les consulter sur toute question particulière. La Directive 89 identifie explicitement les « communautés, groupes et autres experts » comme faisant partie des « organismes privés » mentionnés à l'article 8.4 de la Convention. À ma connaissance, de telles invitations n'ont pas encore été lancées.

11. Tant dans la Convention que dans les Directives opérationnelles, on trouve plusieurs instructions pour que les États parties impliquent les communautés, les groupes et les individus au niveau national lorsque leur patrimoine est en jeu. Parmi celles-ci, seule l'indication de faire participer les communautés à la préparation des dossiers de proposition d'inscription sur les listes, et en particulier à l'élaboration des plans et mesures de sauvegarde, est exécutoire - du moins sur le papier.

12. Au cours de la période de rédaction de la Convention, des États d'Amérique latine, du Pacifique et une ONG ont demandé que l'on prête attention à la participation des communautés ; les peuples autochtones et les communautés locales étaient souvent mentionnés explicitement. Le résultat de ces efforts est que les « communautés autochtones » sont mentionnées - en passant - dans le Préambule de la Convention. Juste cela.

13. Un certain nombre d'États parties d'Amérique latine ont proposé, vers 2007, notamment lors de 1.COM, de créer un conseil, ou comité, permanent de représentants des communautés qui pourrait conseiller le Comité. Leurs propositions n'ont pas rencontré un large soutien. Lors de cette même session, le Comité n'a pas voulu être informé de la manière dont la représentation des

communautés était organisée dans les réunions du Comité intergouvernemental de l'OMPI³ dont nous devrions nous sentir proches.

14. Le Comité du patrimoine mondial a créé en 2017 un *Forum international des peuples autochtones sur le patrimoine mondial*, qui a été lancé l'année suivante. Les organes de notre Convention ne se sont pas encore inspirés de ce précédent. Je suis curieux de savoir quelle forme notre réunion donnera aux appels à une plus grande et meilleure participation des communautés, des groupes et des individus, en particulier au niveau international.

III. Représentation géographique équitable

Le deuxième point que je voudrais aborder est la représentation géographique équitable, tant en ce qui concerne les Listes que le Registre.

15. Les rédacteurs de la Convention et des Directives opérationnelles ont clairement défendu ce principe. La Convention, par exemple, insiste sur une représentation géographique équitable parmi les États membres du Comité (article 6.1) et la Directive 93 veut que cette représentation soit respectée lorsque le Comité recommande des ONG pour l'accréditation. Le Comité doit également être guidé par ce principe lors de l'examen des demandes d'assistance internationale (DO 10). Ce principe n'a manifestement pas été respecté pour l'accréditation des ONG, puisque le groupe I couvre à lui seul plus de 50% des accréditations, les groupes Vb, III et II affichant des scores faibles.⁴

16. Par le biais de la Directive 34, les organes de la Convention tentent d'atténuer la représentation inégale et, en outre, inéquitable des États parties sur les listes de la Convention, un problème qui s'était rapidement développé en 2009/2010. Cette Directive donne la priorité aux dossiers provenant d'États sans inscription, ou avec un nombre relativement faible d'inscriptions, au cas où, dans un cycle donné, tous les dossiers soumis ne pourraient pas être traités. L'effet est que cette représentation plutôt inégale diminue lentement.

³ L'OMPI a un portail consacré aux peuples autochtones et aux communautés locales (<https://www.wipo.int/tk/fr/indigenous/index.html>) et les organisations communautaires ont un accès large et bien réglementé aux réunions du comité de l'OMPI en question, Le Comité intergouvernemental de la propriété intellectuelle relative aux ressources génétiques, aux savoirs traditionnels et au folklore de l'OMPI.

⁴ Il est à noter que quinze des ONG accréditées sont basées dans des États non parties : le Canada (9), le Royaume-Uni (4), les États-Unis (4) (tous du groupe I) et l'Australie (1) (groupe IV), ce qui augmente considérablement la part du groupe I.

17. Il subsiste cependant une répartition de plus en plus inégale des inscriptions pour les différents groupes électoraux sur nos trois mécanismes d'inscription. D'abord les chiffres.

- Les groupes I, II et III (c'est-à-dire l'Europe et les Amériques) ont le plus grand nombre de Bonnes Pratiques inscrites (ensemble, 92% du total des 25 inscriptions), alors que les groupes Va et Vb n'en ont aucune. Les mêmes groupes I, II et III sont peu représentés sur la Liste de sauvegarde urgente (ensemble, 31%). Le cas du groupe électoral I est frappant : celui-ci compte 44% des inscriptions au Registre, moins de 6% des inscriptions à la Liste de sauvegarde urgente et, comme nous venons de le mentionner, plus de 50% des ONG accréditées.
- Ces répartitions inégales et embarrassantes des ONG accréditées et du nombre d'inscriptions pour nos six Groupes dans les différents mécanismes ne peuvent que donner l'impression que le Groupe I et, dans une moindre mesure, les Groupes II et III, ont les meilleures expériences de sauvegarde, la plus grande expertise et le moins besoin de sauvegarder leur PCI. Ce n'est pas vrai, et cette impression est donc plutôt injuste. Ces répartitions disproportionnées doivent être prises en compte lors de l'examen de la sous-utilisation relative de la Liste de sauvegarde urgente et du Registre, et des raisons sous-jacentes.

IV Vers un système plus dynamique, plus léger, avec des mécanismes communicants, inclusifs et ouverts ?

18. Les Listes et le Registre à venir sont présentés au chapitre IV de la Convention, chacun à part entière⁵. Le texte de la Convention ne donne pas d'indications sur les relations entre les trois mécanismes. Les rédacteurs de la Convention avaient décidé que la Liste de sauvegarde urgente ne serait pas une sous-liste de la Liste représentative, ce qui divergeait considérablement du système du patrimoine mondial. Dans le même ordre d'idées, aucun lien obligatoire n'a été indiqué au chapitre IV entre les inventaires que les États parties doivent dresser et l'inscription sur les listes au niveau international, ce qui s'éloigne du modèle de la Liste indicative du système du patrimoine mondial. Le Comité avait donc les mains libres lorsqu'il a dû réglementer les mécanismes d'inscription sur les listes en 2006 et 2007.

19. La première série de Directives opérationnelles – celle de 2008 - présentait également les trois mécanismes comme étant indépendants les uns des autres,

⁵ Bien que le Registre ait dû être élaboré au moyen des Directives opérationnelles (voir paragraphes 3-7 et 42-46).

bien que - en ce qui concerne les deux Listes – dépendantes des inventaires que les États parties préparent au niveau national. Jusqu'à 2.COM, certains membres du Comité avaient préconisé l'option d'inscription simultanée d'un élément sur les deux Listes, mais, finalement, l'article 14 de la première série de Directives opérationnelles a indiqué que l'inscription simultanée ne serait pas autorisée. Il était déjà indiqué que le transfert d'une Liste à l'autre serait possible, sous certaines conditions. Les mêmes informations figurent aujourd'hui dans la Directive 38.

20. À l'origine, les deux Listes, et le Registre, en principe, étaient ouverts, et c'est ce pour quoi le Comité s'était battu lors de la 2.COM, à Tokyo en 2007. Pour la Liste de sauvegarde urgente, une procédure d'examen plus substantielle avait été mise en place que pour la Liste représentative et le Registre. Pour la Liste de sauvegarde urgente, l'évaluation préparatoire a été confiée à des ONG et à des experts. Pour la Liste représentative, un organe subsidiaire du Comité a été chargé de cette tâche (avec un mandat plus léger), et un groupe de travail du Comité pour le Registre.

21. Après qu'un grand nombre de dossiers de candidature a été initialement envoyé par les États parties en 2009 et 2010, en particulier pour la Liste représentative, le Comité a introduit un plafond pour le nombre de dossiers pouvant être traités au cours d'un cycle. Ce plafond concernait les deux Listes, le Registre et une partie des demandes d'assistance financière.⁶ Cette décision était en premier lieu liée aux capacités limitées du Secrétariat à traiter et du Comité à examiner les candidatures et les demandes. L'introduction du plafond a eu pour effet, à partir de 2010, en pratique, qu'un seul dossier pouvait être traité par État partie et par cycle pour les deux Listes, le Registre et le Fonds pris ensemble (voir les Directives 33 et 34).

22. Le *rapport d'IOS* concluait déjà en 2013 que l'introduction d'une limite au nombre de dossiers que les États parties pouvaient soumettre avait mis les trois mécanismes en concurrence.⁷ Il affirmait également que la nouvelle situation, qui avait été consolidée dans les Directives opérationnelles en 2012, avait « découragé davantage la candidature d'éléments à la Liste de sauvegarde urgente », et au Registre (par. 223). Comme je l'ai décrit dans mon document de référence, les procédures d'examen des trois mécanismes se sont alignées, les procédures devenant généralement plus lourdes, les formulaires plus compliqués et les obligations concernant les rapports périodiques plus ardues.

23. J'ai été heureux de voir dans le document d'Eva et dans le rapport du Secrétariat sur l'Enquête en ligne plusieurs idées qui suggèrent des moyens

⁶ Voir la décision du Comité 6.COM 15 (2011) et la résolution de l'Assemblée générale 4.GA 5 (2012).

⁷ *Rapport IOS*, paragraphes 200 et 223 (https://ich.unesco.org/doc/src/IOS-EVS-PI-129_REV.-FR.pdf)

d'évoluer vers un système plus dynamique et ouvert, sans concurrence entre les mécanismes d'inscription. Cela pourrait mener à un allègement de la charge du Secrétariat, et pourrait permettre au Comité de consacrer plus de temps, lors de ses sessions, aux questions fondamentales que ce n'est le cas actuellement.

Ces idées, dont certaines avaient déjà circulé entre 2003 et 2008, sont les suivantes :

- une simplification de l'interaction, y compris le transfert, entre les trois mécanismes ;
- un allègement des procédures ;
- une participation structurelle des représentants des communautés et des groupes à l'exécution de tâches spécifiques ;
- permettre aux communautés de jouer un rôle primordial dans le suivi d'un élément après son inscription et dans le transfert et le retrait d'éléments ;
- la sous-traitance de certaines tâches à des ONG ; et
- une assistance experte pour les organisations et les communautés qui veulent préparer des dossiers pour la Liste de sauvegarde urgente et le Registre.

Merci pour votre attention.