

DOCUMENT DE DISCUSSION 1
DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LE
REEXAMEN DE LA GOUVERNANCE

QUALITE DE MEMBRE DE L'OMMS

Août 2009

Les documents de discussion suivants ont été produits par le Groupe de Travail sur le Réexamen de la Gouvernance afin de stimuler une réflexion contribuant à son travail:

- 1. *Qualité de Membre de l'OMMS*** – envoyé aux membres du Comité Mondial du Scoutisme et aux Jeunes Conseillers. Des propositions ont été faites par la suite au Comité Mondial du Scoutisme en septembre 2009
- 2. *Représentation et Communication*** – distribué au niveau des Organisations Scoutes Nationales (OSN) en novembre 2009
- 3. *Fonctionnement*** – distribué au niveau des OSN en novembre 2009
- 4. *Comité Mondial et Comités Régionaux du Scoutisme*** – distribué au niveau des OSN en novembre 2009

GROUPE DE TRAVAIL SUR LA GOUVERNANCE

Premier rapport au Comité Mondial du Scoutisme

1. Introduction

1.1 Le Comité Mondial du Scoutisme (CMS) a convenu des méthodes de travail du Groupe de Travail sur le Réexamen de la Gouvernance en même temps qu'il a approuvé ses termes de référence. Un élément clé de l'approche du groupe de travail est l'utilisation de documents de discussion ("livres verts") pour aider le groupe de travail à formuler des propositions finales. Le premier livre vert a été diffusé aux membres du CMS et aux Jeunes Conseillers seulement, sollicitant leurs commentaires afin de permettre l'élaboration de propositions finales relatives aux aspects de gouvernance en matière de qualité de membre de l'Organisation Mondiale du Mouvement Scout (OMMS), conformément aux méthodes de travail convenues.

1.2 Le Président du Comité des Constitutions a pris part aux discussions aboutissant au premier livre vert, mais son contenu ne reflétait pas nécessairement ses points de vue ou ceux de son comité.

1.3 Les autres aspects de la tâche du groupe de travail feront l'objet d'autres livres verts qui seront diffusés sur une plus large échelle que le premier, en particulier aux Organisations Scoutes Nationales (OSN), de sorte que les propositions finales du groupe de travail incluront les résultats de la consultation des OSN.

1.4 Ce rapport contient les recommandations du groupe de travail sur les questions relatives à la qualité de membre de l'OMMS. En arrivant à ces recommandations, le groupe de travail a été aidé par les observations des membres du CMS qui ont répondu à notre invitation à envoyer leurs commentaires. Le groupe de travail, conscient de la réalité des opinions au sein du Mouvement Mondial (tels que démontrés particulièrement durant la période en amont à la dernière Conférence Mondiale du Scoutisme et durant celle-ci), a produit des propositions qui, il espère, sont réalistes et aident le Mouvement à continuer à croître et à promouvoir l'unité.

1.5 En disant cela, il convient de mentionner que changer ou affiner nos dispositions de gouvernance n'est pas tout ce que nous devons faire; légiférer seulement ne fait pas que quelque chose se fasse – une action, fondée sur nos valeurs et guidée par notre approche de la gouvernance, est également nécessaire.

2. Recommandations

Le Groupe de Travail sur le Réexamen de la Gouvernance recommande au Comité Mondial du Scoutisme que:

Fédérations

1. Le CMS envisage de soumettre une résolution à la Conférence Mondiale du Scoutisme demandant à la Conférence d'approuver la position actuelle du CMS par rapport aux fédérations.
2. Les conditions requises actuellement par l'OMMS en matière de constitutions soient clarifiées pour permettre l'application de sanctions appropriées et nécessaires aux associations constitutives des fédérations plutôt que seulement à la fédération dans son ensemble.
3. Cela soit une condition requise que les constitutions des fédérations incluent des dispositions appropriées pour gérer une situation où le travail d'une fédération peut être gelé si seulement une des associations constitutives refuse de collaborer avec les autres.

Organisations Scoutes Nationales

4. La catégorie d'Organisation Scoute Nationale Accréditée existante soit élargie et rebaptisée Organisation Scoute Accréditée.

5. Le statut d'Organisation Scoute Accréditée soit à la disposition d'une Organisation scoutie située dans:

- un territoire/département d'outre-mer d'un pays politiquement indépendant (à savoir, un Etat souverain)
- une région autonome d'un Etat souverain.

6. Si des Organisations Scoutes Accréditées potentielles sont dans des pays où il y a déjà une OSN, les conditions requises pour la reconnaissance d'une telle Organisation Scoute Accréditée incluent l'accord de cette OSN.

7. La condition requise d'un effectif de 1.000 membres pour la reconnaissance en tant qu'OSN soit supprimée.

Note 1: La question de l'adhésion à l'OMMS a des implications par rapport au système de vote aux Conférences Mondiales du Scoutisme. Ce point sera traité dans de futures propositions, mais le Comité Mondial du Scoutisme est invité à prendre des décisions sur les principes exposés ici, sans préjudice des futures décisions sur les droits de vote.

Note 2: Il sera nécessaire d'énoncer distinctement les conditions requises pour la reconnaissance respectivement en tant qu'OSN ou en tant qu'OSA, avec des références adéquates dans la Constitution.

Minorités nationales

8. La Constitution de l'OMMS reconnaisse expressément le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et de maintenir, librement et pacifiquement, des contacts au-delà des frontières avec des personnes avec lesquelles elles ont en commun une identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, ou encore un patrimoine culturel.

Associations dissidentes

9. Aucun changement au niveau de la gouvernance de l'OMMS n'est requis en ce qui concerne les dissidents, prétendument 'Scouts'.

Conformité avec la Constitution de l'OMMS

10. Il n'est pas nécessaire de changer les provisions constitutionnelles ou de gouvernance pour traiter de la non-observation par des OSN de la Constitution de l'OMMS.

Organisations Nationales Scoutes et Guides (ONSEG)

11. L'OMMS élabore une description complète et mise à jour d'une ONSEG, reflétant notre politique actuelle relative à la qualité de membre de l'AMGE et de l'OMMS, incluant les obligations de payer les cotisations et décrivant toutes les formes/modèles d'adhésion aux deux organisations mondiales.

Amendements constitutionnels

12. Suite à la décision du CMS par rapport à ces recommandations, les projets d'amendements nécessaires à la Constitution de l'OMMS soient préparés sous la supervision du Comité des Constitutions.

3. Arguments à la base des propositions

3.1 Fédérations

- 1. Le CMS envisage de soumettre une résolution à la Conférence Mondiale du Scoutisme demandant à la Conférence d'approuver la position actuelle du CMS par rapport aux fédérations.*
- 2. Les conditions requises actuellement par l'OMMS en matière de constitutions soient clarifiées pour permettre l'application de sanctions appropriées et nécessaires aux associations constitutives des fédérations plutôt que seulement à la fédération dans son ensemble.*
- 3. Cela soit une condition requise que les constitutions des fédérations incluent des dispositions appropriées pour gérer une situation où le travail d'une fédération peut être gelé si seulement une des associations constitutives refuse de collaborer avec les autres.*

Le CMS, sur la base de sa perception de son rôle prééminent dans la promotion de l'unité du Mouvement, a adopté la politique de ne pas recommander à la Conférence Mondiale du Scoutisme toute future reconnaissance de fédérations (sauf dans de rares situations où il existe des raisons historiques qui pourraient justifier la poursuite de cette forme d'adhésion).

Le point de vue a aussi été exprimé que les 'fédérations ne fonctionnent pas' - mais cela soulève la question de savoir qu'est-ce qu'elles ne font pas et qu'elles devraient faire?

La question a été posée par rapport au caractère strictement constitutionnel ou non de la position du CMS de ne pas recommander l'adhésion de fédérations à l'OMMS. Nous pensons que ce point devrait être abordé de manière ouverte et transparente dans le cadre d'un débat lors de la Conférence Mondiale du Scoutisme. Le CMS devrait soumettre une résolution à la Conférence Mondiale du Scoutisme lui demandant d'approuver la position du CMS. Le débat ne peut qu'être profitable.

Est-il possible de trouver une meilleure approche de gouvernance au niveau des fédérations pour les rendre plus efficaces là où il y a des problèmes? Bien que les preuves anecdotiques quant aux problèmes sont disponibles, il convient de garder à l'esprit que les fédérations ne sont pas toujours affaiblies par des difficultés et que les OSN qui ne sont pas des fédérations ont leur part de problèmes.

Une difficulté particulière semble être le fait que la fédération constitue l'OSN et que les problèmes rencontrés avec l'une des associations constitutives ne peuvent finalement être traités que par des sanctions touchant toutes les associations dans la fédération, qu'elles soient directement impliquées ou non dans ces problèmes. Les dispositions actuelles de l'OMMS à cet égard doivent être clarifiées afin de permettre que des sanctions adéquates puissent être appliquées à des parties seulement d'une fédération, en laissant les autres parties qui ne sont pas en défaut poursuivre leur bon travail.

Un autre aspect du fonctionnement des fédérations est que celles-ci peuvent être bloquées si juste une association refuse de travailler avec les autres - exerçant ce qui est en fait un veto. Nous proposons qu'une condition spécifique soit que les constitutions des fédérations comprennent des dispositions adéquates permettant de résoudre un cas de stagnation tel que celui-ci. Cela pourrait être fait par le biais d'une clause d'arbitrage à un organe approprié de l'OMMS, par exemple.

Naturellement, la question des fédérations pourrait aussi être réglée en permettant à de multiples OSN d'un pays d'adhérer directement à l'OMMS. Le problème ici est que ceci pourrait encourager (ou du moins ne pas empêcher) les conflits et le manque de coopération entre les associations (alors que l'un de nos buts primordiaux doit être l'unité du Scoutisme). Le groupe de travail est d'avis que cette solution finirait par être pire que le problème.

3.2 Organisations Scoutes Nationales

4. *La catégorie d'Organisation Scoute Nationale Accréditée existante soit élargie et rebaptisée Organisation Scoute Accréditée.*

5. *Le statut d'Organisation Scoute Accréditée soit à la disposition d'une organisation scoute située dans:*

- *un territoire/département d'outre-mer d'un pays politiquement indépendant (à savoir, un Etat souverain)*
- *une région autonome d'un Etat souverain.*

6. *Si des Organisations Scoutes Accréditées potentielles sont dans des pays où il y a déjà une OSN, les conditions requises pour la reconnaissance d'une telle Organisation Scoute Accréditée incluent l'accord de cette OSN.*

7. *La condition requise d'un effectif de 1.000 membres pour la reconnaissance en tant qu'OSN soit supprimée.*

Actuellement, une condition requise fondamentale pour la reconnaissance d'une OSN est que l'organisation se trouve dans un Etat politiquement indépendant, tel que défini par les critères des Nations Unies, et qu'il n'y ait qu'une seule OSN dans chaque pays.

D'une manière générale, la politique actuelle de l'OMMS peut mener à un traitement apparemment inéquitable d'entités qui ont beaucoup en commun. Par exemple, le Liechtenstein (une OSN) et Monaco (une Association Scoute Nationale Accréditée) sont de taille similaire mais ont un statut différent au sein de l'OMMS, bien que les deux satisfassent à la condition requise d'Etat indépendant. Hong Kong est reconnue en tant qu'OSN alors que Macao ne l'est pas, bien que les deux soient des Régions Administratives Spéciales de la République Populaire de Chine.

Certains territoires non éligibles actuellement pour le statut d'OSN (par exemple, les Antilles Néerlandaises) possèdent un Scoutisme qui est fort mais qui, pour diverses raisons, est distinct de l'OSN appartenant à l'état dont le territoire fait officiellement partie. Ces territoires ne comprennent pas pourquoi l'adhésion à l'OMMS devrait leur être refusée.

La question est de savoir ce que nous souhaitons accomplir. Reconnaître autant de 'vrais' scouts que possible? Augmenter le nombre d'OSN reconnues? La référence au nombre d'OSN membres de l'OMMS, actuellement 160, peut être contre-productive: chacun sait qu'il y a 192 pays reconnus par les Nations Unies, ainsi que deux ou trois de plus que l'on pourrait prétendre être des pays, y compris Taiwan (où, bien entendu, il y a une OSN).

Voici les options soumises au groupe de travail:

- Le Comité International Olympique, par exemple, utilise différents critères: ceux-ci permettent à des territoires tels que Puerto Rico de participer aux Jeux olympiques en tant que 'pays'.
- L'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) a ses propres critères basés sur le but de l'Organisation (par exemple, l'autonomie sur les politiques commerciales); ceci pourrait-il être traduit par 'politiques de jeunesse' pour l'adhésion à l'OMMS?
- Permettre la reconnaissance de plusieurs OSN dans tout pays (pas au sein d'une fédération).

La question des petites OSN et des Organisations Scoutes Nationales Accréditées a également été soumise au groupe de travail, comme cela a déjà été mentionné. La discussion s'étend, par exemple, aux:

- territoires/départements d'outre-mer du Royaume-Uni, de la France ou des Pays-Bas, ou encore Macao, Région Administrative Spéciale de la République Populaire de Chine, où la possibilité de parvenir au statut d'OSN sous les règles actuelles (notamment la nécessité d'être dans un pays politiquement indépendant et reconnu comme tel par les Nations Unies) semble lointaine.
- petits Etats indépendants, où les effectifs ne seront jamais susceptibles d'atteindre les 1.000 membres ou plus.

Le groupe de travail reconnaît qu'il est essentiel de disposer d'une certaine forme de critères objectifs clairs pour éviter des débats qui n'en finissent pas et des arguments pouvant éventuellement entraîner la division sur des cas individuels. Il est nécessaire de prendre en considération les coûts encourus (financiers ou autres) dans la détermination de la conformité ou non aux critères d'adhésion: ce ne sont pas les cas simples qui posent problème, ce sont les zones grises qui sont difficiles et onéreuses à juger. Il y aura toujours des cas potentiellement délicats et il est vrai que tout changement dans les critères existant n'éliminera pas nécessairement toutes les anomalies possibles.

Tenant compte de tout cela, le groupe de travail est d'avis qu'une combinaison de la nouvelle Organisation Scoute Accréditée et de l'élimination de la condition requise d'un effectif minimum servira au mieux l'équité et maintiendra au maximum la clarté. Nous pensons que cette approche favorisera l'unité du Mouvement.

Comme cela a été indiqué dans la section sur les fédérations, le groupe de travail n'estime pas que la reconnaissance de plusieurs OSN dans tout pays devrait être une option. Toutefois, nous suggérons que la possibilité d'un changement dans les critères (comme dans le Mouvement Olympique ou l'OMC) ne devrait pas être oubliée. Nous espérons que le CMS reviendra sur ce point dans l'avenir, à mesure que les opinions et pratiques dans les organisations internationales évoluent.

3.3 Minorités nationales

8. La Constitution de l'OMMS reconnaisse expressément le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et de maintenir, librement et pacifiquement, des contacts au-delà des frontières avec des personnes avec lesquelles elles ont en commun une identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, ou encore un patrimoine culturel.

Une conséquence de notre proposition que le statut d'OSN reste basé sur des Etats souverains, avec la possibilité d'avoir des Organisations Scoutes Accréditées dans quelques autres cas, est que les minorités nationales qui ont créé des organisations scoutes d'émigrés ne rempliraient pas les conditions pour devenir une OSN et probablement pas non plus pour une Organisation Scoute Accréditée.

Nous devons encore traiter la question des minorités nationales de façon sensible.

Il continue à y avoir une attente de la part de groupes minoritaires dans certains pays à être traités comme une OSN en tant que telle. La question est peut-être plus importante dans la Région Européenne et notre attention s'est portée sur la Convention-cadre sur la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe, dont l'Article 17 est à la base du libellé de notre recommandation. Nous sommes d'avis qu'une telle déclaration est nécessaire, car les résolutions existantes de la Conférence Mondiale du Scoutisme (par exemple celle d'Oslo), visant à encourager l'intégration d'associations d'émigrés dans l'OSN hôte, ont été largement infructueuses.

Nous suggérons que la disposition proposée dans la Constitution soit mise en oeuvre par le biais de la conclusion, avec le soutien du siège et des bureaux régionaux du Bureau Mondial du Scoutisme et de bénévoles élus et d'autres bénévoles, d'accords entre les OSN hôtes et les OSN dans d'autres pays où les groupes d'émigrés cherchent des contacts. Des lignes directrices (et non des dispositions constitutionnelles) seront essentielles pour contribuer à ce que cette approche soit plus fructueuse que les tentatives précédentes. Les lignes directrices devraient comprendre des conditions claires quant aux droits des groupes minoritaires à participer au sein de l'OMMS aux événements pour les jeunes et de soutien aux adultes et d'être présents aux Conférences Mondiales du Scoutisme.

Enfin, nous sommes d'avis que l'intégration par le biais d'une méthode appropriée dans l'OSN hôte est toujours encore la voie la plus souhaitable.

3.4 Associations dissidentes

9. *Aucun changement au niveau de la gouvernance de l'OMMS n'est requis en ce qui concerne les dissidents, prétendument 'Scouts'.*

Un grand nombre de groupes dissidents ne remplissent pas les critères actuels (ou sans aucun doute tout critère modifié); la responsabilité du CMS, au nom de la Conférence Mondiale du Scoutisme, de protéger l'unité du Mouvement suppose une étroite surveillance des qualifications de ceux qui cherchent à faire partie de l'OMMS, de la même manière que cela devrait être le cas pour le maintien par les membres existants de la conformité à ces critères. Nous ne voyons pas la nécessité de changer quoi que ce soit dans notre constitution ou gouvernance pour traiter spécifiquement des associations dissidentes qui peuvent chercher à adhérer à l'OMMS.

3.5 Conformité avec la Constitution de l'OMMS

10. *Il n'est pas nécessaire de changer les provisions constitutionnelles ou de gouvernance pour traiter de la non-observation par des OSN de la Constitution de l'OMMS.*

La remarque a été faite que certaines OSN qui s'étaient qualifiées pour la reconnaissance selon les critères alors en vigueur ne remplissaient désormais plus les conditions requises, que ce soit en raison d'une diminution des effectifs ou en raison d'un prétendu manquement à se conformer aux principes fondamentaux du Scoutisme Mondial.

Nous traitons de la condition requise d'un effectif minimum dans une précédente recommandation. Sur la question de la surveillance du maintien par les OSN de la conformité avec d'autres conditions constitutionnelles, le groupe de travail est d'avis que l'actuelle Constitution donne les pouvoirs adéquats aux instances de l'OMMS (Conférence Mondiale du Scoutisme et CMS) pour traiter des problèmes de conformité, si elles choisissent d'exercer ces pouvoirs, sur les conseils du Bureau Mondial du Scoutisme. Il n'est pas nécessaire d'apporter des modifications aux dispositions relatives à la gouvernance.

3.6 Organisations Nationales Scoutes et Guides (ONSEG)

11. *L'OMMS élabore une description complète et mise à jour d'une ONSEG, reflétant notre politique actuelle relative à la qualité de membre de l'AMGE et de l'OMMS, incluant les obligations de payer les cotisations et décrivant toutes les formes/modèles d'adhésion aux deux organisations mondiales.*

Les ONSEG étaient définies à l'origine dans un accord (la 'Déclaration sur les Relations') entre l'Association Mondiale des Guides et des Eclaireuses (AMGE) et l'OMMS; essentiellement cela signifiait que tous les effectifs masculins de ces Organisations nationales étaient enregistrés auprès de l'OMMS et tous les effectifs féminins étaient enregistrés auprès de l'AMGE. La Déclaration sur les Relations n'est

plus en vigueur et le terme d'ONSEG est maintenant largement utilisé pour décrire les Organisations nationales qui sont membres aussi bien de l'AMGE que de l'OMMS, avec diverses formes d'enregistrement auprès des deux organes mondiaux.

Le rapport du Groupe de Travail sur le Réexamen de la Gouvernance de la précédente période triennale contient les commentaires suivants:

"Les membres féminins des ONSEG ne peuvent pas participer aux instances formellement élues de l'OMMS. Cependant, il existe une disposition de longue date permettant aux membres des organisations membres de l'AMGE de prendre part aux événements pour les jeunes de l'OMMS.

Dans l'intérêt de l'unité du Mouvement, il est clairement souhaitable de faire tomber toutes les barrières inutiles à la participation à l'OMMS.

Selon nous, l'OMMS doit poursuivre activement les discussions à la fois en interne et avec l'AMGE sur les questions suivantes :

- *la définition d'une ONSEG ;*
- *si le coût de l'enregistrement des membres féminins des ONSEG auprès de l'OMMS peut être réparti sur une période de temps ou si des facilités peuvent être accordées à l'association concernée ;*
- *comment faciliter la participation active des ONSEG dans la vie de l'OMMS."*

On peut dire que les deux derniers points ci-dessus ont été traités par diverses Conférences Mondiales du Scoutisme. Gardant ces discussions à l'esprit, le groupe de travail est convaincu que des discussions conjointes avec l'AMGE sur ce sujet ainsi que d'autres questions sont nécessaires et devraient être poursuivies.

En outre, le groupe de travail est d'avis qu'il sera utile pour l'OMMS d'avoir sa propre description d'une ONSEG, reflétant notre propre politique par rapport à la qualité de membre de l'AMGE et de l'OMMS comprenant l'obligation de payer les cotisations, et décrivant toutes les formes/modèles d'adhésion aux deux organisations mondiales. Cela ne devrait pas nécessairement être une déclaration ou un document conjoint, à convenir entre l'AMGE et l'OMMS, mais plutôt un document de référence de l'OMMS. Un débat avec l'AMGE sur le texte d'un tel document serait très utile.

4. Conséquences

4.1 Impact sur les OSN existantes

Le groupe de travail admet que certaines OSN existantes pourraient être affectées négativement par ces recommandations et suggère que, s'il devait y avoir de tels effets défavorables, les changements ne s'appliquent qu'aux cas futurs, respectant ainsi les décisions déjà prises et fournissant une mesure de protection.

4.2 Constitution

Comme indiqué dans la Recommandation 12, nous proposons que suite à la décision du CMS concernant ces recommandations, les projets d'amendements nécessaires à la Constitution de l'OMMS soient préparés sous la supervision du Comité des Constitutions.

4.3 Interprétation

En cas de conflit entre les versions française et anglaise de ce rapport, la version anglaise prévaudra.

5. **Conclusion**

Ce rapport est soumis au Comité Mondial du Scoutisme pour discussion et décision.

Au nom du Groupe de Travail sur le Réexamen de la Gouvernance:

**David Bull
Président**

22 août 2009

Version 3