

UN ASPECT IMPORTANT DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION SUR LA PROTECTION ET LA PROMOTION DE LA DIVERSITÉ DES EXPRESSIONS CULTURELLES : LE FONDS INTERNATIONAL POUR LA DIVERSITÉ CULTURELLE

Ivan Bernier*

Introduction : La place du Fonds dans l'économie générale de la Convention

La *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*, la plus récente des conventions adoptées par l'UNESCO dans le champ de la diversité culturelle¹, se distingue des conventions précédentes² en ce qu'elle s'intéresse non pas tant aux manifestations passées de la créativité culturelle qu'à l'exercice même de cette créativité dans le présent. Le champ d'action de la Convention, tel que défini à l'article 3, est clair : « La présente Convention s'applique aux politiques et aux mesures adoptées par les Parties relatives à la protection et à la promotion de la diversité des expressions culturelles ». Les termes « expressions culturelles », tels que compris dans la Convention, renvoient aux expressions « qui résultent de la créativité des individus, des groupes et des sociétés, et qui ont un contenu culturel »; elles s'incarnent et se transmettent essentiellement dans la production, la diffusion et la distribution d'activités, biens et services culturels³. C'est grâce à leur production constante d'activités, biens et services culturels que les cultures s'adaptent aux changements internes et externes de leur environnement et se perpétuent. À l'inverse, toute culture qui cesse de produire, diffuser et distribuer des activités, biens et services culturels qui expriment son identité risque de se scléroser et de disparaître avec le temps.

¹ UNESCO, *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*, 2005 : http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL_ID=31038&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

² Les autres conventions, telles qu'identifiées par le Directeur général de l'UNESCO lors d'une cérémonie organisée au Palais des Beaux-Arts de Bruxelles pour célébrer la ratification de la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles par la Communauté européenne et les États membres, le 19 décembre 2006, sont la Convention de 1972 concernant la protection du patrimoine mondial et la Convention de 2003 pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel : UNESCO, 20 décembre 2006, Flash Info N° 209-2006.

³ Article 4, paragraphes 3 et 4, de la Convention.

* M. Ivan Bernier est professeur émérite à la Faculté de droit de l'Université Laval au Québec.

Les politiques et mesures culturelles, on le constate, jouent un rôle crucial dans la protection et la promotion des expressions culturelles. Les pays développés l'ont bien compris et la vaste majorité d'entre eux ont mis en place un ensemble élaboré de politiques et mesures culturelles répondant substantiellement à leurs besoins. Les pays en développement aussi ont des politiques et mesures culturelles mais elles sont en général nettement moins élaborées et leur mise en application est souvent déficiente faute de moyens financiers. Dans ce contexte, le Fonds se présente comme un des moyens concrets pour les aider et son insertion dans la Convention se veut un rappel qu'il ne peut y avoir de véritable diversité des expressions culturelles, et partant de diversité culturelle, si certaines Parties, faute de moyens financiers, ne peuvent créer sur leur territoire un environnement encourageant les individus et les groupes sociaux à créer, produire, diffuser et distribuer leurs propres expressions culturelles et y avoir accès.

1 – Les dispositions de la Convention ayant trait au Fonds

La disposition fondamentale est l'article 18 qui traite de la création et du fonctionnement de ce dernier. Il se lit ainsi :

1. Il est créé un Fonds international pour la diversité culturelle, ci-après dénommé « le Fonds ».

2. Le Fonds est constitué en fonds-en-dépôt conformément au Règlement financier de l'UNESCO.

3. Les ressources du Fonds sont constituées par :

(a) les contributions volontaires des Parties;

(b) les fonds alloués à cette fin par la Conférence générale de l'UNESCO;

(c) les versements, dons ou legs que pourront faire d'autres États, des organisations et programmes du système des Nations Unies, d'autres organisations régionales ou internationales, et des organismes publics ou privés ou des personnes privées;

(d) tout intérêt dû sur les ressources du Fonds;

(e) le produit des collectes et les recettes des manifestations organisées au profit du Fonds;

(f) toutes autres ressources autorisées par le règlement du Fonds.

4. L'utilisation des ressources du Fonds est décidée par le Comité intergouvernemental sur la base des orientations de la Conférence des Parties visée à l'article 22.

5. Le Comité intergouvernemental peut accepter des contributions et autres formes d'assistance à des fins générales ou spécifiques se rapportant à des projets déterminés, pourvu que ces projets soient approuvés par lui.

6. Les contributions au Fonds ne peuvent être assorties d'aucune condition politique, économique ou autre qui soit incompatible avec les objectifs de la présente Convention.

7. Les Parties s'attachent à verser des contributions volontaires sur une base régulière pour la mise en œuvre de la présente Convention.

Sauf pour ce qui est des règles relatives au financement, l'article 18 est une réplique quasi intégrale de l'article 25 de la *Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel* de 2003 et de l'article 15 de la *Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel* de 1972. Il apparaît donc indiqué de tenir compte de l'expérience acquise dans la mise en œuvre de ces deux dispositions en vue de déterminer la conduite à suivre dans la mise en œuvre de l'article 18. Pour ce qui est du financement du Fonds, toutefois, la différence est majeure : les Parties, dans le cas de la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*, n'ont pas l'obligation de contribuer au Fonds, alors que la solution contraire prévaut dans le cas des deux autres Conventions. On reviendra plus loin sur les implications de cette différence d'approche lorsqu'on abordera plus en détail la question du financement du Fonds.

L'article 18 fait partie par ailleurs d'un ensemble de dispositions (les articles 14 à 18) qui s'intéressent plus particulièrement aux pays en développement. De fait, la toute première mention du Fonds dans la Convention apparaît à l'article 14 qui propose divers moyens en vue de favoriser l'émergence d'un secteur culturel dynamique dans les pays en développement. La référence spécifique au Fonds comme moyen de soutien financier, au dernier paragraphe de l'article en question, suggère une utilisation de celui-ci en lien avec les moyens d'action envisagés dans les paragraphes précédents, lesquels traitent de façon générale du renforcement des industries culturelles dans les pays en développement, du renforcement des capacités par l'échange d'information, d'expérience et d'expertise et enfin du transfert de technologies et de savoir-faire. Une autre utilisation pourrait être d'appuyer le développement des partenariats envisagés à l'article 15. Toutefois, il doit être clair dans ce dernier cas que la décision d'appuyer ou non de tels partenariats appartient en exclusivité au Comité intergouvernemental. L'article 18 de la Convention, à son paragraphe 4, précise en effet que c'est le Comité intergouvernemental, sur la base des orientations définies par la Conférence des Parties, qui décide de l'utilisation des ressources du Fonds. Le contrôle qu'exerce ce dernier est important car les partenariats, tels qu'envisagés dans la Convention, doivent mettre l'accent, en réponse aux besoins concrets des pays en développement, « sur le développement des infrastructures, des ressources humaines et des politiques ainsi que sur les échanges d'activités, biens et services culturels ».

Comme la Conférence des Parties ne se réunit en session ordinaire que tous les deux ans, il apparaît important que celle-ci définisse les orientations du Fonds le plus tôt possible afin que les Parties puissent se faire une idée concrète du rôle que ce dernier sera appelé à jouer. À défaut de précisions à ce sujet, en effet, il est à craindre que plusieurs d'entre elles retardent tout simplement leur décision de contribuer au Fonds; et plus longtemps les contributions des Parties tarderont à être versées, plus il sera difficile au Comité intergouvernemental de procéder à une distribution des ressources pour répondre aux besoins les plus immédiats. À

ce jour, l'Inde et le Canada sont les seuls pays à avoir annoncé officiellement leur intention de contribuer financièrement au Fonds, l'Inde allant même jusqu'à fixer cette dernière à 1 % de sa contribution à l'UNESCO⁴.

Aux termes de l'article 18.2, l'ensemble des contributions et autres formes d'assistance versées dans le Fonds sont administrées en tant que fonds-en-dépôt conformément au Règlement financier de l'UNESCO. Le règlement en question prescrit à son article 6.7 ce qui suit :

L'autorité compétente doit définir d'une manière précise l'objet et les conditions de constitution de chaque fonds de dépôt, de chaque compte de réserve et de chaque compte spécial. Le Directeur général peut, s'il en est besoin, eu égard à l'objet d'un fonds de dépôt, d'un compte de réserve ou d'un compte spécial, établir un règlement financier particulier régissant la gestion du fonds ou compte considéré; il en rend compte au Conseil exécutif, qui, le cas échéant, formule à son intention des recommandations appropriées à ce sujet. Sauf dispositions contraires, ces fonds et comptes sont gérés conformément au présent Règlement financier⁵.

Dans le cas de la *Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel*, l'Assemblée générale des États parties, conformément à l'article 26.1, a adopté, lors de sa première réunion en juin 2006, une résolution par laquelle elle a décidé de fixer le pourcentage de la contribution à verser à ce Fonds par les États parties à 1 % de leur contribution au budget ordinaire de l'UNESCO pour la période allant de l'entrée en vigueur de la Convention, le 20 avril 2006, jusqu'au 31 décembre 2007⁶. La plupart des États parties semblent avoir contribué au Fonds à ce jour mais l'ampleur exacte de leur contribution n'est pas connue. En principe, si tous les États devaient contribuer à hauteur de 1 % de leur contribution à l'UNESCO, environ 1,3 million de dollars devraient être collectés. En date de mars 2007, aucun règlement financier concernant spécifiquement le Fonds n'avait été établi par le Directeur général et la

⁴ Pour l'Inde, voir Press Trust of India (PTI), 28 octobre 2006; pour le Canada, voir Presse Canadienne, 13 février 2007 : <http://montreal.24heures.ca/Actualite/2007/02/13/pf-3605652.html>

⁵ UNESCO, Textes fondamentaux, 1984, p. 101 à 105-106 : <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001337/133729f.pdf>

⁶ UNECO Doc. ITH/06/1.GA/CONF.201/4 : <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001461/146169f.pdf>

Conférence des Parties ne s'était pas encore penchée sur les orientations du Fonds. Il faudra donc attendre la seconde réunion de cette dernière pour avoir une idée sur ce sujet et pour que le Comité intergouvernemental puisse envisager une utilisation des ressources de celui-ci. Toutefois, des contributions volontaires peuvent aussi être versées par les États parties en plus de leur contribution ordinaire et en date de décembre 2006, quatre Parties avaient profité de cette possibilité pour conclure des accords de création de fonds en dépôt avec l'UNESCO (Italie, Japon, Norvège et République de Corée⁷).

Dans le cas de la *Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel*, un règlement financier particulier, appelé « Règlement financier du Fonds du patrimoine mondial », a effectivement été adopté⁸. Si on laisse de côté les dispositions finales du règlement en question, qui ont un caractère statutaire, ainsi que la disposition relative aux ressources du Fonds, qui ne fait que reprendre les termes de la Convention sur le sujet, la principale disposition qu'on trouve dans ce texte a trait à l'affectation des ressources. Cette disposition, qui établit en quelque sorte les orientations du Fonds, énumère à son paragraphe 1 un certain nombre d'activités susceptibles d'être prises en considération dans l'affectation des ressources du Fonds; elle se lit comme suit :

4. Dépenses

4.1 Les ressources du Fonds ne peuvent être affectées qu'à des activités définies par le Comité du patrimoine mondial et pouvant prendre les formes suivantes :

(a) 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, tel qu'il est défini par la Convention;

(b) mise à la disposition d'experts, de techniciens et de main-d'œuvre qualifiée pour veiller à la bonne exécution du projet approuvé;

⁷ Voir UNESCO, Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, Assistance internationale et fonds du patrimoine culturel immatériel, <http://www.unesco.org/culture/ich/index.php?pg=00013>

⁸ UNESCO, Patrimoine mondial, <http://whc.unesco.org/fr/regulationsfinancieres>

(c) 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;

(d) fourniture de l'équipement que l'État intéressé ne possède pas ou n'est pas en mesure d'acquérir;

(e) prêts à faible intérêt, ou sans intérêt, qui pourraient être remboursables à long terme;

(f) octroi, dans des cas exceptionnels et spécialement motivés, de subventions non remboursables.

Une telle disposition ne peut manifestement être transposée telle quelle dans le cadre du Fonds pour la diversité culturelle. Mais une disposition du même type pourrait assez facilement être rédigée en s'inspirant des dispositions pertinentes de la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*. Ainsi, le sous-paragraphe (a) de l'article 4.1 pourrait, dans cette dernière convention, renvoyer aux études sur les problèmes concrets que posent la protection et la promotion de l'expression culturelle sur le territoire des Parties, y compris les études faisant état des infrastructures, des politiques et des actions déjà en place en matière de création, de production, de diffusion et de distribution d'activités, de biens et de services culturels et identifiant les besoins les plus urgents dans les divers domaines d'expression culturelle. Pour ce qui est des autres paragraphes de l'article 4.1 qui font référence entre autres à « la mise à la disposition d'experts, de techniciens et de main-d'œuvre qualifiée », à « la formation de spécialistes de tous niveaux », à « la fourniture d'équipement », etc., il serait également aisé de les adapter aux préoccupations de la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*. À la lecture des différents critères énoncés à l'article 4.1, on constate que l'intervention en faveur des pays en développement, dans le Fonds mondial sur le patrimoine, présuppose une implication concrète des pays en question dans le développement des infrastructures, des politiques et des ressources humaines, à défaut de quoi l'action du Fonds risque d'être inefficace. Il devrait, croyons-nous, en être de même dans le Fonds international pour la diversité culturelle.

Le paragraphe 5 de l'article 18 précise enfin que c'est le Comité intergouvernemental qui accepte les contributions et autres formes d'assistance à des fins générales ou spécifiques se rapportant à des projets déterminés, pourvu que ces projets soient approuvés par lui. Les motifs susceptibles d'entraîner un refus d'approbation de la part du Comité intergouvernemental sont ceux mentionnés au paragraphe 6 de l'article 18, à savoir le fait qu'une contribution soit assortie de conditions politiques, économiques ou autres qui soient incompatibles avec les objectifs de la Convention. Cette disposition va plus loin que la disposition correspondante de la *Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel* de 1972 qui se contente d'affirmer que les contributions au fonds ne peuvent être accompagnées d'aucune condition politique, mais est identique à la disposition correspondante de la *Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel*. Il reste à voir comment ces motifs assez généraux seront interprétés en pratique par le Comité intergouvernemental, le cas échéant. Mais comme le paragraphe 6 de l'article 18 se veut d'abord et avant tout une mise en garde, il est permis de croire que ce dernier n'aura pas à intervenir très souvent à ce sujet.

2 - Le financement du Fonds

Six moyens de financement du Fonds sont explicitement mentionnés à l'article 18.3, moyens qu'il importe d'examiner de plus près afin de voir comment ils peuvent être rendus opérationnels pour la mise en œuvre de la Convention. On se penchera successivement sur chacun de ceux-ci.

- a) Les contributions volontaires des Parties

Lors de la négociation de la Convention, un débat assez vif prit place concernant le caractère obligatoire ou volontaire des contributions des Parties au Fonds. Le débat fut finalement résolu en faveur de la seconde hypothèse, celle d'une contribution volontaire, mais avec l'ajout d'une disposition que l'on retrouve au

paragraphe 7 de l'article 18 à l'effet que « les Parties s'attachent à verser des contributions volontaires sur une base régulière pour la mise en œuvre de la présente Convention ». Le verbe « s'attachent » est utilisé dans cette dernière disposition au sens de « s'appliquent », « cherchent » ou encore « s'efforcent ». On peut donc parler d'une obligation de « meilleurs efforts » qui doit être remplie de bonne foi plutôt que d'un engagement strict. Cette obligation est elle-même qualifiée par l'ajout de l'expression « sur une base régulière » qui laisse sous-entendre que l'obligation ne saurait être remplie par le versement d'une contribution unique et définitive. Sa portée exacte n'est toutefois pas évidente. En fait, cette dernière expression semble empruntée directement de l'article 26.4 de la *Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel* qui reprend lui-même pour l'essentiel le texte de l'article 16.4 de la *Convention concernant le patrimoine mondial, culturel et naturel*. Mais pour comprendre la portée de l'article 26.4, il est nécessaire de s'arrêter brièvement aux autres paragraphes de l'article 26. L'article 26 (1) prévoit d'abord ce qui suit :

1. Sans préjudice de toute contribution volontaire supplémentaire, les États parties à la présente Convention s'engagent à verser au Fonds, au moins tous les deux ans, une contribution dont le montant, calculé selon un pourcentage uniforme applicable à tous les États, sera décidé par l'Assemblée générale. Cette décision de l'Assemblée générale sera prise à la majorité des États parties présents et votants qui n'ont pas fait la déclaration visée au paragraphe 2 du présent article. En aucun cas, cette contribution ne pourra dépasser 1 % de la contribution de l'État partie au budget ordinaire de l'UNESCO.

Cependant, les paragraphes 2 à 4 de l'article 26 viennent modifier cette obligation :

2. Toutefois, tout État visé à l'article 32 ou à l'article 33 de la présente Convention peut, au moment du dépôt de ses instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, déclarer qu'il ne sera pas lié par les dispositions du paragraphe 1 du présent article.

3. Un État partie à la présente Convention ayant fait la déclaration visée au paragraphe 2 du présent article s'efforcera de retirer ladite déclaration moyennant notification au Directeur général de l'UNESCO. Toutefois, le retrait de la déclaration n'aura d'effet sur la contribution

due par cet État qu'à partir de la date d'ouverture de la session suivante de l'Assemblée générale.

4. Afin que le Comité soit en mesure de prévoir ses opérations d'une manière efficace, les contributions des États parties à la présente Convention qui ont fait la déclaration visée au paragraphe 2 du présent article doivent être versées sur une base régulière, au moins tous les deux ans, et devraient se rapprocher le plus possible des contributions qu'ils auraient dû verser s'ils avaient été liés par les dispositions du paragraphe 1 du présent article.

À la lecture de ces paragraphes, on pourrait penser que la solution adoptée dans la *Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel* en ce qui concerne la contribution des parties au financement du Fonds n'est pas si éloignée de celle adoptée dans la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*. Dans la première, les Parties s'engagent à verser au Fonds, au moins tous les deux ans, une contribution dont le montant, calculé selon un pourcentage uniforme applicable à tous les États, sera décidé par l'Assemblée générale, sauf si, au moment du dépôt de leur instrument de ratification, elles déclarent ne pas être liées par une telle obligation; dans la seconde Convention, elles ne sont pas liées formellement au versement d'une contribution mais s'engagent néanmoins à le faire dans la mesure du possible et ce sur une base régulière. Dans les faits, cependant, les solutions en question s'écartent passablement du fait que pratiquement aucun des États parties à la Convention de 2003 n'a fait la déclaration visée au paragraphe 2 de l'article⁹. Néanmoins, il ressort du langage de l'article 26.4 que si des États parties optaient pour des contributions volontaires plutôt qu'obligatoires, ils devaient, afin de permettre au Fonds de planifier ses opérations, verser des contributions sur une base régulière, au moins tous les deux ans, le montant de celle-ci se rapprochant le plus possible des contributions obligatoires demandées. Dans la mesure où l'article 18, paragraphe 7, de la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles* s'inspire de l'article 26, paragraphe 4, de la *Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel*

⁹ Dans la cas de la *Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel*, par exemple, un seul État Partie en date de février 2007 avait utilisé l'article 26.2.

immatériel, on peut donc penser que l'expression « sur une base régulière » signifie quelque chose comme « au moins tous les deux ans ».

Le choix de ne pas recourir à une contribution obligatoire des Parties pour le financement du Fonds prévu dans la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles* de 2005 entraîne forcément certains inconvénients qu'il importe de considérer si on ne veut pas que la mission même du Fonds soit compromise. Un premier inconvénient, très sérieux, réside dans l'incertitude évidente qui est créée en ce qui concerne le financement régulier du Fonds et la difficulté conséquente de développer une approche structurée à court et moyen terme en vue de venir en aide aux pays en développement. Pour remédier à cette situation, un effort devra être fait non seulement pour amener le plus grand nombre possible de Parties à contribuer au Fonds « sur une base régulière » mais aussi en vue de déterminer des stratégies alternatives de financement prenant appui sur les autres modes de financement du Fonds mentionnés à l'article 18. Mais pour ce faire, il faut que la question du financement reçoive une attention active et soutenue. La meilleure façon d'y arriver, croyons-nous, est de mettre sur pied, au sein du Comité intergouvernemental, un groupe de travail permanent sur le financement du Fonds qui serait constitué d'un nombre restreint d'États et qui aurait pour mandat de suivre l'évolution de ce dernier et de proposer des solutions appropriées à son développement.

Un second inconvénient, moins évident à prime abord mais néanmoins très réel, est la possibilité que les Parties qui acceptent de contribuer au Fonds profitent du fait que leur contribution est volontaire pour verser celle-ci sur une base bilatérale, c'est-à-dire par voie d'entente séparée avec l'UNESCO, plutôt que sur une base multilatérale, soit en versant au Fonds des contributions non assignées à des fins spécifiques. L'expérience acquise dans le cadre du Fonds mondial du patrimoine montre qu'il s'agit là d'une hypothèse qui ne peut être écartée. Dans ce dernier cas, en effet, une distinction nette a été faite très tôt entre le fonds

général lié aux activités du programme définies par le Comité du patrimoine mondial, lequel est constitué à partir des contributions obligatoires de l'ensemble des États parties ainsi que des contributions volontaires non assignées à une fin spécifique versées par certains États parties, et les fonds-en-dépôt versés par certains États parties pour des objectifs précis. Dans le relevé des revenus et des dépenses du Fonds mondial du patrimoine pour la période du 1^{er} janvier 2004 au 31 décembre 2005 par exemple, des revenus de 6 197 943 \$ US, comprenant les contributions obligatoires (3 674 526 \$) et les contributions volontaires non assignées (2 523 417 \$), vont aux activités du programme définies par le Comité du patrimoine mondial alors que des revenus de 1 696 636 \$ US sont attribués, dans une colonne distincte, aux activités définies par les États donateurs¹⁰. Si on considère l'importance relative des contributions volontaires non assignées et des contributions volontaires assignées, on constate que les secondes se rapprochent passablement en importance des premières. Dans le cadre d'un Fonds qui est d'abord alimenté à partir des contributions obligatoires de ses membres, cela ne menace pas sérieusement l'intégrité du programme établi par le Comité responsable. Mais dans le cadre d'un fonds comme le Fonds international sur la diversité culturelle, qui doit compter sur la seule générosité de ses membres, cela est plus problématique. Si l'approche bilatérale devait l'emporter dans le financement du Fonds international pour la diversité culturelle, on risque de se retrouver devant une multiplication de projets disparates applicables à certains pays sans stratégie globale pour répondre aux besoins de l'ensemble des pays en développement. Encore là, il y a matière à réflexion pour un éventuel groupe de travail permanent sur le financement du Fonds.

- b) Les fonds alloués par la Conférence générale de l'UNESCO

Il faut comprendre qu'il ne s'agit pas ici de montants d'argent que la Conférence générale pourrait allouer à la mise en œuvre générale de la Convention mais

¹⁰ UNESCO, doc. WHC-06/30.COM/15, Paris, juin 2006 :

bien plutôt d'une contribution directe de celle-ci au Fonds international pour la diversité culturelle à partir de son Programme régulier. Malheureusement, nous ne disposons pas d'information précise permettant d'établir si la Conférence générale a déjà procédé à de telles allocations de fonds par le passé dans le cas de la *Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel* ou encore de la *Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel*. Tout au plus peut-on faire état, à partir de notes attachées aux états financiers du Fonds du patrimoine mondial pour les deux années se terminant le 31 décembre 2005, de services fournis gratuitement, dans le cadre du Programme régulier de l'UNESCO, pour le Secrétariat du Fonds mondial du patrimoine, services évalués à 5 625 030 \$ US. Faut-il voir là une contribution tombant sous le sens de l'expression « fonds alloués par la Conférence générale » ? Cela nous apparaît douteux dans la mesure où il n'y a pas de transfert de fonds en tant que tel. Ceci dit, la mention de ce mode spécifique de financement à l'article 18 de la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles* de 2005 ainsi qu'à l'article 25 de la *Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel* de 2003 donne à croire que l'allocation de fonds par la Conférence générale est une pratique qui a déjà eu cours par le passé, ou à tout le moins une pratique envisageable. En tout état de cause, il y aurait lieu d'explorer plus avant ce mode de financement.

- c) Les versements, dons ou legs que pourront faire d'autres États, des organisations et programmes du système des Nations Unies, d'autres organisations régionales ou internationales, et des organismes publics ou privés ou des personnes privées

Cette disposition ouvre la porte à des sources de financement très diversifiées qui sont regroupées dans cinq catégories distinctes. La première catégorie est celle des « autres États », c'est-à-dire des États non parties à la Convention. Le nombre de ces États est évidemment appelé à décroître avec l'augmentation du nombre d'États parties à la Convention. Certains États, peu nombreux, refuseront systématiquement de ratifier cette dernière parce qu'ils ne sont pas

d'accord avec la Convention elle-même. Mais d'autres États qui n'ont pas encore ratifié celle-ci pour des motifs très variables qui n'ont rien à voir avec le contenu de la Convention pourraient vouloir apporter leur appui financier au Fonds.

La seconde catégorie concerne les organisations et programmes du système des Nations Unies. Un simple coup d'œil à l'index des organisations et programmes du système des Nations Unies surprend tant le nombre de ceux-ci est élevé¹¹. Mais hormis l'UNESCO, aucun parmi ces derniers n'a pour vocation principale la culture. Certaines organisations qui visent plus spécialement le développement s'intéressent malgré tout à la culture, comme la Banque mondiale et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), et pourraient être ciblées pour venir en aide au Fonds international sur la diversité culturelle. Une organisation comme la Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED) pourrait aussi être amenée à le faire. En novembre 2002, cette dernière avait organisé, en coopération avec l'UNESCO, une réunion d'experts sur les services audiovisuels en vue d'améliorer la participation des pays en développement dans ce domaine¹² et en 2004, elle était invitée par le Directeur général de l'UNESCO à se prononcer sur le projet d'une convention internationale concernant la diversité culturelle¹³.

La troisième catégorie, celle des organisations régionales ou internationales, est très vaste et offre un potentiel important en ce qui concerne le financement du Fonds. Les organisations les plus susceptibles de le faire sont naturellement celles qui œuvrent activement dans le champ de la culture. C'est le cas par exemple, sur le plan international, de l'Organisation intergouvernementale de la Francophonie qui a appuyé activement la démarche qui a mené à l'adoption de la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions*

¹¹ Répertoire officiel des sites du système des Nations Unies sur la toile : <http://www.unsystem.org/fr/>

¹² UNESCO, http://www.unesco.org/culture/industries/html_fr/geneve1.shtml

¹³ UNESCO, Doc, CLT/CPD/2004/CONF.201/5 :

http://portal.unesco.org/culture/fr/file_download.php/626c288f8150cbd3e071230e4ef40329Fr-Resolution32C34-conf201-5.pdf

culturelles. D'autres organisations, comme le Conseil de l'Europe, qui a été la première organisation internationale à adopter une déclaration sur la diversité culturelle, l'Union européenne, qui s'est impliquée activement dans la négociation de la Convention et a ratifié cette dernière ou encore le *Convenio Andres Bello*, qui, en Amérique latine, regroupe plusieurs États autour de thèmes qui rejoignent ceux de l'UNESCO, pourraient également se montrer intéressées à venir en aide au Fonds international sur la diversité culturelle. Il en va de même des banques régionales de développement comme la Banque inter-américaine de développement, la Banque asiatique de développement et la Banque africaine de développement qui ne peuvent ignorer l'apport du développement culturel au développement économique.

La quatrième catégorie est celle des organismes publics ou privés. Encore là, il s'agit d'une catégorie assez vaste aux contours imprécis. S'agissant des organismes publics, ceux-ci sont trop nombreux dans la plupart des États et au plan international pour que l'on songe à en donner une idée, même si l'on s'en tient aux seuls secteurs de la culture et du développement. Le concept même d'organisme public porte à interprétation. Faut-il inclure dans celui-ci les gouvernements infranationaux ? Faute d'un concept plus approprié à l'article 18.3, il semble bien que ce soit le cas. La réponse à la question n'est pas sans importance car plusieurs de ces gouvernements infranationaux, comme le Québec, la Catalogne, la Communauté française de Belgique, la Bavière et bien d'autres encore, ont des politiques culturelles très élaborées et pourraient être intéressés à contribuer au Fonds international sur la diversité culturelle. Pour ce qui est des organismes privés, on se contentera de mentionner ici comme source possible de financement les grandes fondations privées qui sont souvent actives dans le domaine de la culture. Il est à noter que dans la *Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel*, on retrouve une disposition, l'article 17, qui prescrit que les États parties à la présente Convention « envisagent ou favorisent la création de fondations ou d'associations nationales

publiques ou privées ayant pour but d'encourager les libéralités en faveur de la protection du patrimoine culturel et naturel ».

La cinquième et dernière catégorie est celle des personnes privées. Les dons et les legs au secteur de la culture de la part des personnes privées remontent loin dans le temps et continuent de jouer un rôle important dans plusieurs pays. Mais souvent liés de nos jours à l'obtention d'avantages sur le plan fiscal, ils sont assez rarement faits en dehors du cadre national. Ce qui n'empêche pas malgré tout d'explorer plus à fond cette hypothèse.

- d) Tout intérêt dû sur les ressources du Fonds

En vertu de l'article 9 du Règlement financier de l'UNESCO, le Directeur général place à court terme, et le cas échéant à long terme, les fonds qui ne sont pas nécessaires pour faire face à des besoins immédiats et les revenus provenant des placements sont affectés comme il est prévu par les règles relatives à chaque fonds ou à chaque compte. L'importance de cette source de revenu dépend naturellement de l'importance des fonds non encore utilisés. Dans le Fonds mondial du patrimoine, pour la période biennale allant du 1^{er} janvier 2004 au 31 décembre 2005, les intérêts provenant des placements se sont élevés à 203 474 \$, ce qui n'est pas négligeable pour un fonds dont les revenus pour la même période s'élevaient à 6 197 943 \$. Dans le cas du Fonds international pour la diversité culturelle, toutefois, l'absence de contributions obligatoires venant l'alimenter sur une base récurrente pourrait avoir un impact négatif sur les revenus d'intérêt, à moins que l'on décide qu'une partie des contributions volontaires, versements, dons ou legs versés dans le Fonds soient capitalisés afin de produire des revenus récurrents.

- e) Le produit des collectes et les recettes des manifestations organisées au profit du Fonds

L'article 18.3 (e) reproduit textuellement le texte de l'article 25.3 (e) de la *Convention sur la protection du patrimoine culturel immatériel* ainsi que celui de l'article 15.3.d de la *Convention concernant le patrimoine mondial, culturel et matériel*. Toutefois, on retrouve dans ces deux dernières conventions une autre disposition qui n'est pas présente dans la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles* et qui se lit ainsi comme suit :

Les États parties prêtent, dans la mesure du possible, leur concours aux campagnes internationales de collectes organisées au profit du Fonds sous les auspices de l'UNESCO¹⁴.

Il est difficile de dire dans quelle mesure et avec quelle fréquence de telles collectes ont pu être organisées par le passé. Mais il y a peut-être encore là une piste qui pourrait être examinée de plus près pour le financement du Fonds international sur la diversité culturelle.

La référence explicite aux « recettes de manifestations organisées au profit du Fonds » suggère par ailleurs, dans le contexte particulier de la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*, la tenue d'évènements culturels organisés en collaboration avec les créateurs culturels eux-mêmes, tant sur les plans national qu'international. Sur le plan national, on peut songer par exemple à l'organisation de concerts bénéfiques qui pourraient être enregistrés « live » et rendus disponibles sous forme de CD dont les droits iraient au Fonds. Et avec la multiplication de tels évènements, on pourrait même envisager la mise en circulation, sur le plan international, de coffrets de « musiques du monde », toujours au profit du Fonds. Des initiatives semblables

¹⁴ Le texte cité est celui de la convention de 2003, art. 28. Dans la Convention de 1972, le texte correspondant, l'article 18, se lit ainsi : Les Etats parties à la présente Convention prêtent leur concours aux campagnes internationales de collecte qui sont organisées au profit du Fonds du patrimoine mondial sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture. Ils facilitent les collectes faites à ces fins par des organismes mentionnés au paragraphe 3, article 15.

pourraient être envisagées dans d'autres secteurs de la création culturelle (sous forme de DVD par exemple) et dans la foulée de grands événements comme les festivals. L'idée ici est que les créateurs eux-mêmes, et plus généralement la société civile, s'impliquent activement dans le financement du Fonds.

- f) Les autres ressources autorisées par le règlement du Fonds

Cette disposition résiduaire ouvre la porte à des sources de financement autres que celles déjà mentionnées aux alinéas précédents de l'article 18.3. On peut penser ici aux prêts à faible taux d'intérêt ou sans intérêt et aux subventions mentionnés à l'article 4.1 du Règlement financier du Fond du patrimoine mondial. L'article 18.3 rend cependant l'acceptation de ces autres sources de financement conditionnelle à leur conformité au règlement du Fonds. Cette dernière exigence renvoie, vraisemblablement, aux exigences de conformité envisagées au paragraphe 6 de l'article 18 (absence de conditions politiques, économiques ou autres).

Ainsi qu'on peut le constater, des voies assez diversifiées s'offrent pour doter le Fonds d'un financement adéquat et régulier. Mais la tâche de convaincre les éventuels donateurs ne sera pas facile et un effort particulier devra être fait pour expliquer concrètement les bénéfices attendus de la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*.

CONCLUSION

La création du Fonds international pour la diversité culturelle dans le cadre de la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles* résulte d'une demande pressante des pays en développement qui ne souhaitent pas que la diversité des expressions culturelles se limite dans les faits à la diversité des expressions culturelles des pays développés. La mise en place du Fonds en question a donc à leurs yeux une valeur à la fois symbolique et pratique. En ce sens, on peut affirmer que la Convention ne sera véritablement un succès que si l'expression culturelle de l'ensemble des Parties est protégée et promue.

Force est de reconnaître, toutefois, que comparativement au Fonds mondial sur le patrimoine et au Fonds pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, le Fonds international pour la diversité culturelle se trouve handicapé au départ du fait qu'il ne peut compter sur les contributions obligatoires des Parties. Ce choix des négociateurs, plutôt que d'être vu négativement, doit être compris comme un appel à développer des approches nouvelles en matière de financement. Il est donc important à cet égard qu'une attention particulière soit apportée à cette question. Afin d'assurer qu'il en soit ainsi, il y aurait lieu d'envisager sérieusement, croyons-nous, la possibilité que soit créé, au sein du Comité intergouvernemental, un groupe de travail permanent qui aurait pour mission de surveiller l'évolution du Fonds et de proposer des avenues susceptibles d'assurer son développement.

Dans la mesure par ailleurs où il est clair que les ressources du Fonds ne seront jamais à la hauteur de l'ensemble des besoins, il est important que des critères transparents concernant l'utilisation des ressources du Fonds soient élaborés. En nous inspirant des critères développés dans le cadre du Fonds mondial sur le patrimoine, nous avons suggéré à cet égard une adaptation de ces derniers au contexte propre de la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité*

des expressions culturelles. Il nous a semblé que les critères en question privilégiaient une approche structurée en matière d'utilisation des ressources du Fonds qui favorisait une prise en charge par les pays en développement eux-mêmes de la protection et de la promotion de leurs expressions culturelles.

Enfin, en abordant le thème du Fonds international sur la diversité culturelle, il nous est apparu que si les premiers bénéficiaires de la Convention devaient être les créateurs culturels eux-mêmes, il était tout à fait logique que ceux-ci se retrouvent aux premiers rangs des partisans du Fonds. On serait donc en droit de s'attendre à ce que ces derniers, tant individuellement qu'à travers leurs associations professionnelles et les nombreuses coalitions sur la diversité culturelle qui ont vu le jour un peu partout dans le monde depuis le début des années 2000, s'impliquent activement dans le financement du Fonds.