

DÉVELOPPEMENT CULTUREL

LA RELANCE DU FONDS POUR LA PROMOTION DE LA CULTURE ET SES IMPLICATIONS INSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

Antonios Vlassis

Depuis un an et à la suite de la demande de certains États, l'UNESCO a pris l'initiative de relancer le fonctionnement du Fonds international pour la promotion de la culture (FIPC), suspendu en 2006. Même si cette initiative semble être majeure pour les questions du développement culturel et de coopération culturelle internationale, elle suscite certaines interrogations évidentes relatives à l'utilité de la relance, aux implications politiques et institutionnelles de cette action et au rapport que le FIPC entretiendra avec la Convention sur la diversité des expressions culturelles et son Fonds international pour la diversité culturelle.

Depuis trente ans et malgré ses obstacles financiers et symboliques¹, l'UNESCO prétend nourrir le débat sur les rapports entre le développement et la culture et devient le premier lieu international d'expression du concept de développement culturel. L'organisation reste alors susceptible de mobiliser un imaginaire collectif sur la problématique du développement et de l'importance des politiques culturelles à l'échelon national, régional et international. De ce fait, depuis un an, l'UNESCO examine la perspective de relancer le Fonds international pour la promotion de la culture (FIPC). Comme le souligne le site de l'organisation internationale, « les mécanismes institutionnels et opérationnels du Fonds sont en cours d'élaboration et seront en fonction

bientôt ». Parallèlement, dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention sur la diversité des expressions culturelles (CDEC) – entrée en vigueur en mars 2007 et ratifiée à ce jour par 124 États, dont la France, le Canada, le Brésil, la Chine, l'Inde, ainsi que l'Union européenne – un Fonds international pour la diversité culturelle (FIDC) et une banque d'expertise se sont mis en place en vue de soutenir le développement des industries culturelles des pays moins avancés. De ce fait, à la lumière des efforts de l'UNESCO pour relancer les activités du FIPC, il est nécessaire de se pencher d'un côté sur son historique, et d'un autre, sur les implications politiques et institutionnelles de cette initiative et le rapport que le FIPC entretiendra avec le FIDC et la banque d'expertise.

TRAJECTOIRE HISTORIQUE DU FIPC

C'est en novembre 1974 que la Conférence générale dans sa 18^e session a décidé de créer le FIPC. Comme le souligne le *Rapport d'audit et d'évaluation sur le FIPC*², reprenant les recommandations des conférences de Venise et de Kingston de 1970³, la Conférence se déclare « convaincue de l'urgente nécessité de promouvoir la dimension culturelle du développement des individus et des sociétés et de renforcer la coopération culturelle internationale ». Dans cet esprit, les opérations soutenues par le FIPC doivent participer à des stratégies de développement culturel, à la mise en place ou au renforcement d'institutions, de structures, d'équipements à vocation

“Il est clair que la suspension des activités du FIPC semble être le reflet d’une série des problèmes structurels dont l’UNESCO souffre depuis plusieurs années.”

culturelle, à la formation de spécialistes du développement et de l’action culturels, ainsi qu’à la production et à la diffusion culturelles. Pour atteindre ces objectifs, les ressources du FIPC sont notamment constituées de contributions volontaires des gouvernements, d’autres institutions internationales, ainsi que d’associations et de personnes privées. Le FIPC est géré par un conseil d’administration composé de quinze membres désignés par le Directeur général sur la base d’une répartition géographique et culturelle équitable, en tenant compte des ressources du Fonds. Ce conseil jouit d’une large autonomie intellectuelle et fonctionnelle au sein de l’UNESCO. L’activité opérationnelle du Fonds a débuté en 1977. Dès son origine, le FIPC contribue à la promotion des activités culturelles des pays en développement et au financement des créateurs et artistes de ces pays. Son originalité tient au fait qu’il est le premier mécanisme international spécifiquement consacré au financement du développement culturel des pays du Sud. De plus, le FIPC se distingue des autres Fonds créés par l’UNESCO pour la mise en œuvre des diverses Conventions relatives à la culture.

Cependant, il apparaît que son fonctionnement a reposé sur une approche « *top-down* » (descendante)⁴, à savoir des priorités formulées par une autorité centrale et parfois déconnectées des besoins spécifiques des pays en voie de développement. Il s’est alors heurté sur

un décalage entre les intentions du Conseil d’administration et la volonté politique des acteurs de terrain en vue de mettre en œuvre des politiques en faveur du développement culturel. Comme le constate l’historienne Chloé Maurel⁵, le succès n’est pas toujours au rendez-vous pour les projets soutenus par le FIPC. De nombreux exemples l’attestent. Par exemple, le FIPC soutient la création d’un fonds culturel panafricain, censé développer les valeurs culturelles africaines, mais l’UNESCO observe en 1981 : « les projets ont en réalité traîné (...) Aucun projet n’a véritablement été réalisé ». En plus, à la fin des années 1980, le directeur du Fonds constate que ce dernier est peu connu.

De surcroît, sa situation financière était préoccupante : « des sources de financement envisagées dans ses statuts n’avaient pas été exploitées ; les dépenses administratives étaient trop élevées par rapport au financement de projets »⁶. D’ailleurs, à la fin des années 1990, le Directeur général de l’UNESCO regrette « le déclin du Fonds depuis le début des années 1990, compte tenu des difficultés pour accroître ses ressources financières pour réaliser l’ensemble des programmes et des opérations »⁷. Au bout de trente ans, le FIPC a cumulé une pléthore de problèmes structurels : crise de gouvernance et de gestion, ressources financières modestes, manque de visibilité, dispersion et impact isolé de ses activités. En 2006, l’UNESCO décide

alors de suspendre son fonctionnement. À ce moment, ses avoirs qui s’élevaient à environ 4 millions \$ ont été gelés. Il est clair que la suspension des activités du FIPC semble être le reflet d’une série des problèmes structurels dont l’UNESCO souffre depuis plusieurs années comme la planification stratégique insuffisante, l’absence de véritable évaluation et de suivi des activités, des critères de choix de programmes insuffisants, ainsi que les réseaux de relations et le clientélisme⁸.

DES EFFORTS MODESTES MAIS PRAGMATIQUES POUR LE DÉVELOPPEMENT CULTUREL

De la Conférence mondiale sur les politiques culturelles (MONDIACULT) en 1982 à l’adoption de la CDEC en 2005, en passant par la publication du Rapport « Notre diversité créatrice » en 1995, l’UNESCO a cherché à restituer à la culture une place centrale dans le développement économique et technologique et à étendre dans la gestion des affaires mondiales le principe du développement culturel.

Il est clair que la culture demeure encore aujourd’hui le parent pauvre face aux autres aspects du développement (économique, social, environnemental) et qu’il y a un écart entre les principes et

les idéaux énoncés par les acteurs internationaux, d'une part, et les capacités opérationnelles restreintes et la modicité des ressources financières et humaines allouées au développement culturel, d'autre part. Néanmoins, dans les dernières années, il convient de constater des efforts modestes mais pragmatiques qui visent à réaliser un passage de la sphère conceptuelle à la pratique et à la mise en œuvre du développement culturel.

Rendu opérationnel en 2010, le FIDC constitue à présent le principal instrument de l'UNESCO en vue de favoriser l'essor des industries culturelles des pays en développement et la coopération dans ce domaine. Il s'agit d'un moyen institutionnel essentiel de la CDEC, au sens où les pays en développement ont des politiques culturelles peu élaborées et leur mise en application demeurent déficiente, faute de volonté politique, d'expertise et de moyens financiers. L'utilisation du Fonds peut prendre la forme d'un soutien juridique, technique, financier, matériel ou en expertise. Son fonctionnement repose sur la bonne foi et la loyauté des Parties plutôt que sur un engagement strict, dans la mesure où les Parties n'ont pas l'obligation de contribuer au Fonds, contrairement à d'autres instruments normatifs de l'UNESCO comme la Convention sur le patrimoine mondial de 1972 et la Convention sur le patrimoine culturel immatériel de 2003⁹. Les ressources du Fonds s'élèvent à ce jour à un peu plus de 5,5 millions US\$. Les contributions réunies du Canada-Québec, de la Finlande, de la Norvège, de la France et de l'Espagne atteignent à elles seules un peu plus de 4,2 millions US\$. Pourtant, soulignons que le Canada n'a pas contribué au FIDC depuis 2008 puisque le gouvernement conservateur canadien affiche un net désengagement sur les questions culturelles. Par ailleurs, le Royaume-Uni, l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Italie, parties prenantes de la CDEC et pays développés sur le plan des industries culturelles, n'ont pas encore contribué aux ressources du FIDC.

Notons que le nombre total de demandes de financement reçues par le Secrétariat de la CDEC au 30 novembre 2011 s'est élevé à 451 et qu'à la suite de leur évaluation technique, 247 ont été jugées admissibles, pour un total de plus de 31,5 millions US\$. La plupart des demandes de financement reçues portent sur le développement des politiques culturelles, le renforcement des industries cinématographiques et audiovisuelles, la promotion des industries créatives, ainsi que le développement de la cohésion sociale, du marché de l'emploi et de la formation. En 2010, la quatrième session ordinaire du Comité intergouvernemental a décidé de limiter les contributions aux projets approuvés à 100 000 US\$. Actuellement, le FIDC soutient 48 projets dans 36 pays en développement avec un financement total de 2,8 millions US\$. Pourtant, certaines régions géographiques ne sont pas représentées dans les demandes, notamment les pays de la région arabe.

Par ailleurs, en septembre 2010, le Commissaire européen chargé du développement, Andris Piebalgs, a signé un accord avec l'UNESCO portant sur une « banque d'expertise » dotée d'un million d'euros et destinée à soutenir la

gouvernance du secteur de la culture. Au début de 2011, en lien avec la CDEC, une banque de 30 experts s'est mise en place dans le but de travailler en collaboration avec les autorités publiques des pays en développement et d'apporter son expertise dans le domaine des politiques culturelles et des industries culturelles. L'assistance technique est ainsi une assistance non-financière fournie par des spécialistes locaux ou extérieurs. Son objectif est de maximiser la qualité de la mise en œuvre et son impact en soutenant l'administration, la gestion, le développement de politiques et le renforcement des capacités. Les pays éligibles sont 71 pays en développement reconnus par le programme européen *Investing in People*, et qui ont ratifié la CDEC. À la suite de trois appels à candidature tenus en 2011, la ville de Buenos Aires, le Burkina Faso, la Barbade, Haïti, le Cambodge, le Honduras, le Kenya, le Niger, le Malawi, le Congo, Maurice, le Vietnam, la République démocratique du Congo, les Seychelles ont été sélectionnés pour bénéficier des missions d'assistance technique.

Pour finir, il convient de souligner que même si les décisions concernant les

“Rendu opérationnel en 2010,
le FIDC constitue à présent
le principal instrument de
l'UNESCO en vue de favoriser
l'essor des industries culturelles
des pays en développement et la
coopération dans ce domaine”

priorités du FIDC appartiennent en exclusivité au Comité intergouvernemental de la CDEC, son fonctionnement repose sur une approche ascendante, dite « *bottom-up* », dans la mesure où le point de départ de la formulation de ses priorités est la perspective des groupes cibles et des agents qui rendent le service. Il s'agit alors de diriger les ressources du Fonds vers les industries culturelles et les associations au bas de la pyramide, les « acteurs du terrain » ; le FIDC laisse alors de la flexibilité et de la discrétion aux bureaucrates locaux et à la société civile en matière de culture dans les choix des stratégies de mise en œuvre de leurs programmes¹⁰. Autrement dit, il considère que ces acteurs sont les acteurs majeurs de la politique en faveur du développement culturel du fait de leur rôle central dans sa concrétisation et sa mise en œuvre.

LA RELANCE DU FIPC ET SES IMPLICATIONS POLITIQUES ET INSTITUTIONNELLES

Le point de la relance par l'UNESCO du FIPC a été inscrit à l'ordre du jour provisoire de la 186^e session du Conseil exécutif de l'organisation (3-9 mai 2011) à la demande de l'Algérie, de Cuba, de l'Égypte et du Venezuela. La note explicative établie par ces États souligne « l'indispensable relance du FIPC, en préservant son autonomie intellectuelle et fonctionnelle, et dont le rôle primordial est d'assister par des projets ciblés la promotion des œuvres culturelles des pays en développement »¹¹. Dans la mesure où l'idée du développement culturel est également portée par la Directrice générale de l'UNESCO et a fait l'objet d'une Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies lors de sa 65^e session en novembre 2010, la note explicative juge qu'il est « urgent de procéder à la revitalisation d'un Fonds actif et dynamique porté par une exigence de contenu et des projets pertinents ambitionnant de répondre aux besoins culturels des pays en développement »¹².

De ce fait, d'après ses décisions, le Conseil exécutif invite la Directrice générale à fonder ses propositions relatives à la relance du FIPC en fonction de quatre critères : a) le maintien de l'autonomie intellectuelle et fonctionnelle du Fonds ; b) le renforcement des synergies entre les différents fonds au sein du secteur de la culture et les autres secteurs de programme de l'Organisation ; c) la réduction des coûts associés à la gestion du Fonds ; d) l'utilisation du capital du Fonds et des intérêts produits¹³.

Cependant, même si l'initiative de la relance du FIPC semble être majeure pour les questions de développement culturel et de coopération culturelle internationale, elle suscite certaines interrogations évidentes relatives à l'utilité de sa relance et au rapport que le FIPC entretiendra avec la CDEC. Il s'avère que le domaine d'intervention du FIPC et du FIDC semble être identique. Cela aurait sans doute comme résultat l'enchevêtrement de leurs activités et l'émergence d'un espace institutionnel ambivalent et fragmenté où le soutien technique et financier des cultures des pays en développement relève simultanément de deux Fonds non hiérarchisés entre eux – le FIPC et le FIDC – et où la délimitation de leurs compétences et de leurs priorités peut être subtile. La problématique qui se dégage concerne alors la coordination des orientations et des ressources de deux Fonds et leur mise en réseau. Cela est crucial car il est probable que dominant des logiques de concurrence, d'incohérence des orientations et de dispersion des ressources qui satisferont moins des attentes externes que des revendications particulières.

De plus, outre les dépenses administratives nécessaires pour la mise en œuvre du FIPC, il se peut que dans une conjoncture internationale défavorable suite à la crise persistante de la dette et du déficit public, la collecte des ressources destinées au FIPC se révèle une entreprise aléatoire et incertaine qui pourrait affaiblir le nombre des contributions reçues pour le

“Même si l'initiative de la relance du FIPC semble être majeure pour les questions de développement culturel et de coopération culturelle internationale, elle suscite certaines interrogations évidentes relatives à l'utilité de sa relance et au rapport que le FIPC entretiendra avec la CDEC.”

FIDC. La relance du FIPC risque alors de créer une situation d'antagonisme entre les deux Fonds pour la possession de ressources financières et symboliques qui ne semblent pourtant pas être abondantes.

En outre, le processus de ratification de la CDEC est susceptible d'être perturbé par la mise en œuvre du FIPC dans la mesure où cette dernière pourrait involontairement contourner la Convention de 2005. D'un côté, des pays comme le Venezuela et l'Algérie, qui ne sont pas parties prenantes à la CDEC, auront l'opportunité d'accéder aux ressources du FIPC en vue de développer leurs projets culturels. D'un autre côté, des pays développés comme les États-Unis et le Japon auront l'occasion d'accomplir leur devoir moral face aux pays moins avancés en contribuant au FIPC sans être obligés de ratifier la CDEC et de s'engager dans un projet commun incluant des normes de comportement et des règles internationales.

CONCRÉTISATION, INNOVATION ET DISTINCTION DES ACTIONS

Pour optimiser les activités du FIPC et ne pas perturber le fonctionnement du FIDC, il est essentiel que dans les directives opérationnelles relatives au FIPC, l'UNESCO élabore une approche structurée et globale de la problématique du développement culturel, favorisant la complémentarité des orientations stratégiques, de la méthodologie de travail et des ressources financières de deux Fonds. L'originalité du FIPC repose sur son architecture institutionnelle, à savoir l'autonomie intellectuelle et fonctionnelle de son Conseil qui mène en principe son action au-delà des logiques interétatiques.

Premièrement, le FIPC pourrait adopter une approche hybride de l'utilisation de ses ressources¹⁴. En ce sens, la prise de décision reposerait sur un processus interactif et de négociation qui pren-

drait place entre les acteurs du terrain qui déterminent la mise en œuvre et le Conseil qui formule la politique du FIPC. D'un côté, le Conseil du FIPC devrait agir à titre de guide, coordonnant l'établissement d'une vision cohérente du développement culturel et voir à la mise en œuvre de buts centraux clairs. À cette fin, celui-ci devrait créer des incitations et faire une évaluation régulière des résultats et du processus et rendre les acteurs sur le terrain responsables de leurs pratiques et de leurs performances dans une visée d'amélioration. D'un autre côté, les acteurs du terrain possèdent de nombreuses connaissances, une expérience qui leur est propre et une idée juste du paysage culturel. Pour cela, il s'agirait comme stratégie de laisser aux acteurs du terrain une certaine autonomie et de les responsabiliser afin qu'ils puissent créer des programmes adaptées à leur contexte.

Deuxièmement, le FIPC devrait concrétiser les objectifs de son intervention et formuler des priorités distinctes de celles du FIDC. Il conviendrait de s'orienter plus particulièrement, d'une part, vers

des régions et des pays qui sont profondément dépourvus de ressources financières et d'expertise en vue de développer leurs industries culturelles, et, d'autre part, de favoriser des activités et des domaines des industries culturelles qui ne sont pas au cœur de l'intervention du FIDC.

Troisièmement, vu une structure plus flexible que celle du FIDC, le Fonds international pour la promotion de la culture devrait élaborer des mécanismes innovants pour mobiliser les ressources adéquates pour son fonctionnement, en insistant notamment sur l'implication plus accrue du secteur privé dans des projets d'investissement et sur la contribution des industries culturelles des pays avancés au développement culturel et à la coopération culturelle internationale.

Antonios Vlassis

Chercheur postdoctoral au Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (Université du Québec à Montréal) et maître d'enseignement auprès du Département de Science Politique de l'Université Libre de Bruxelles

Développement culturel : la relance du Fonds pour la promotion de la culture et ses implications institutionnelles et politiques

NOTE

- 1 - Holly, D.A., *Les Nations Unies et la mondialisation, Pour une économie politique des organisations internationales*, Paris, L'Harmattan, 2003, pp. 217-250 ; Singh, J.P., *UNESCO : Creating Norms for a Complex World*, London, Routledge, 2010, pp. 83-108.
- 2 - UNESCO, « Rapport sur le Fonds international pour la promotion de la culture (FIPC) incluant un audit et une évaluation couvrant la période 1999-2009 », Conseil exécutif, 185 EX/32, Partie I, Paris, 23 septembre 2010.
- 3 - Confrontée aux besoins des pays en voie de développement, l'UNESCO prend l'initiative d'organiser une Conférence intergouvernementale sur les aspects institutionnels, administratifs et financiers des politiques culturelles (Venise, août-septembre 1970) qui est la première réunion à caractère gouvernemental convoquée à l'échelle mondiale sur des questions concernant la culture. Le rapport final de la Conférence de Venise constitue une nouveauté : la Conférence ne s'intéresse pas aux relations culturelles internationales, mais aux politiques culturelles nationales, reconnaissant ainsi les responsabilités des États à l'égard de la vie culturelle de la nation et de son développement culturel. Il note que « les pouvoirs publics peuvent et même doivent exercer dans ce domaine comme dans bien d'autres qui touchent à la dignité de la personne et au développement de la communauté les fonctions de stimulation, d'organisation et d'assistance qui sont devenues partie intégrante des sociétés modernes ». UNESCO, « Rapport final : Conférence intergouvernementale sur les aspects institutionnels, administratifs et financiers des politiques culturelles », Venise 24 août-2 septembre 1970.
- 4 - Sabatier, P.A., « Top-down and bottom-up approaches to implementation research : A critical and suggested synthesis », *Journal of Public Policy*, 6, 1986, pp. 21-48.
- 5 - Maurel C., « L'action de l'UNESCO pour promouvoir l'art contemporain des sociétés postcoloniales », *Africultures*, 16 février 2011.
- 6 - UNESCO, « Rapport sur le Fonds international pour la promotion de la culture (FIPC) incluant un audit et une évaluation couvrant la période 1999-2009 », Conseil exécutif, 185 EX/32, Partie I, Paris, 23 septembre 2010, p. 7.
- 7 - *Ibid.*, p. 7.
- 8 - Maurel C., « L'UNESCO aujourd'hui », *Vingtième Siècle. Revue d'Histoire*, n°102, 2009, pp. 131-144 ; Courrier, Y., *L'UNESCO sans peine*, Paris, L'Harmattan, 2005.
- 9 - Rappelons que lors des négociations de la CDEC, un débat a eu lieu à propos

du caractère obligatoire ou volontaire des contributions des Parties au Fonds. La création de ce dernier résulte d'une demande des certains pays en développement qui ne souhaitaient pas que la CDEC se réduise à un instrument voué à servir les intérêts des pays développés. Pour autant, la préoccupation des promoteurs d'un instrument international sur la diversité des expressions culturelles comme la France et le Canada, portait moins sur le renforcement de la coopération culturelle internationale que sur la reconnaissance de l'importance des politiques culturelles et de la spécificité des produits culturels. D'autres pays comme les États-Unis, le Japon et l'Australie se montraient largement sceptiques sur la mise en place d'un Fonds alimenté par des contributions obligatoires. Le débat fut résolu en faveur du caractère volontaire des contributions, 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 ». Voir, Vlassis A., « La mise en œuvre de la Convention sur la diversité des expressions culturelles : portée et enjeux pour l'interface entre le commerce et la culture », *Études internationales*, 42(4), décembre 2011, pp. 493-510.

- 10 - Selon les commentaires du groupe d'experts qui a évalué les demandes de financement du deuxième appel, le Fonds s'adresse aux besoins et priorités des pays en développement sans imposer d'agenda qui mènerait inévitablement à une sélection et une conceptualisation des programmes du haut vers le bas. UNESCO, « Comité intergouvernemental pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, Point 10A de l'ordre du jour provisoire : Mise en œuvre du Fonds international pour la diversité culturelle (FIDC) », CE/10/4.IGC/205/10A, Paris, 26 octobre 2010.
- 11 - UNESCO, « La relance des activités du Fonds international pour la promotion de la culture (FIPC) », Conseil exécutif, 186 EX/39, Paris, 18 avril 2011, p. 1.
- 12 - *Ibid.*, p. 1.
- 13 - UNESCO, « Décisions adoptées par le Conseil exécutif à sa 186^e session », Conseil exécutif, 186 EX/Décisions, Paris, 19 juin 2011, p. 14.
- 14 - Voir Carpentier, A., « Les approches et les stratégies gouvernementales de mise en œuvre des politiques éducatives », *Éducation et francophonie*, vol. 40, n°1, 2012, pp. 12-31 ; Younis T., *Implementation in Public Policy*, London, NY, Gower Publishing, 1990.