

SOUTIEN A L'ELABORATION DE POLITIQUES DANS LE DOMAINE DU PATRIMOINE CULTUREL IMMATERIEL

NOTE D'ORIENTATION GENERALE

TABLE DES MATIERES

SOUTIEN A L'ELABORATION DES POLITIQUES DANS LE DOMAINE DU PATRIMOINE CULTUREL IMMATERIEL	1
NOTE D'ORIENTATION GENERALE	1
POURQUOI CETTE NOTE ?	2
PRINCIPE CONCEPTUEL	3
UNE HIERARCHIE DE POLITIQUES ET DE LOIS	3
ELABORATION DE LA POLITIQUE DANS LE CONTEXTE DE LA CONVENTION ET DE SES DIRECTIVES OPERATIONNELLES	5
ELABORATION DE LA POLITIQUE DANS LE CONTEXTE D'AUTRES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX EN RAPPORT AVEC LE PCI	7
CONTEXTES NATIONAUX DE L'ELABORATION DE LA POLITIQUE DE SAUVEGARDE DU PCI.....	8
GUIDE PRATIQUE	9
UNE DIVERSITE D'APPROCHES	9
PRINCIPALES QUESTIONS QUI SE POSENT POUR ELABORER UNE POLITIQUE EN MATIERE DE PCI	11
ROLE DES EXPERTS-CONSEILS POUR SOUTENIR EFFICACEMENT LES POLITIQUES	13
ETAPES POSSIBLES D'UNE EVALUATION DES BESOINS.....	15
ANNEXES DE LA NOTE D'ORIENTATION	16
ANNEXE 1 : ABREVIATIONS.....	16
ANNEXE 2 : RECOMMANDATIONS AUX EXPERTS DISPENSANT DES CONSEILS STRATEGIQUES.....	17
ANNEXE 3 : MODELE DE RAPPORT	19
ANNEXE 4 : AIDE-MEMOIRE	21

POURQUOI CETTE NOTE ?

La Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel (ci-après « la Convention ») encourage les États parties à élaborer ou à modifier des politiques et des dispositions législatives concernant le patrimoine culturel immatériel (PCI) ou à modifier celles qui sont en vigueur, afin de faciliter la mise en œuvre de la Convention (article 13 ; directives 103–105). Les États parties doivent créer au niveau national un environnement favorable, dans lequel (a) le PCI est valorisé et respecté, (b) les communautés, groupes et individus concernés¹ peuvent bénéficier le cas échéant d'une aide pour sauvegarder² leur PCI et (c) la gestion de ce PCI par les communautés peut être reconnue et protégée.

De nombreux États ont déjà adopté une politique relative au PCI. Ils ont, à cet effet et selon les cas, modifié la politique et la législation en vigueur, élargi le mandat d'institutions existantes ou élaboré de nouvelles politiques et lois, mis en place de nouvelles institutions ou initiatives. De fait, il est parfois plus important de se demander si les règlements peuvent entraver la transmission et la pratique continues du PCI et de prendre les mesures qui s'imposent, plutôt que de vouloir à tout prix adopter de nouveaux règlements. Certains États en sont encore au stade de la détermination des ajouts ou modifications éventuels qu'il conviendrait d'apporter à leurs cadres juridiques et politiques pour soutenir la mise en œuvre de la Convention. L'UNESCO est parfois contactée par des États cherchant des conseils en matière de politique et de législation pour la mise en œuvre de la Convention. C'est la raison pour laquelle la présente note d'orientation a été rédigée.

Si le terme « politique » a de nombreuses significations, il est employé ici pour décrire un système de moyens d'action, de principes directeurs et de procédures qui visent à atteindre un but spécifique. Lorsque nous parlons de politiques relatives au PCI, nous entendons à la fois des politiques dont le but précis est de soutenir la sauvegarde du PCI ainsi que des politiques qui peuvent avoir des conséquences sur la sauvegarde du PCI, bien que leur but soit assez différent. Les politiques relatives au PCI concernent donc les politiques culturelles mais également les politiques en matière d'éducation, de santé, de sécurité alimentaire, de migration, etc. Les politiques des États sont généralement exposées dans les constitutions, les documents stratégiques, les actes législatifs et les mesures réglementaires³. Toutefois, il se peut que les politiques des États ne soient pas toujours officiellement transcrites et consignées en tant que tel, elles peuvent parfois s'exprimer dans le cadre de procédures décisionnelles, de création d'institutions, de lois et de priorités budgétaires. L'élaboration de la politique est, par conséquent, un processus complexe qui dépasse de loin la simple rédaction d'un document. En outre, une attention toute particulière doit être accordée à la capacité de mettre en œuvre les actions proposées, notamment au soutien apporté par les politiques et les différents acteurs, aux ressources et aux incitations.

Le PCI est un domaine relativement nouveau de l'élaboration de politiques. Si la Convention et ses Directives opérationnelles suggèrent quelques mesures politiques envisageables, aucune orientation n'est donnée aux experts quant à la façon de prodiguer des conseils en matière de politique. La présente Note d'orientation donne quelques conseils pratiques aux experts qui se lancent dans des évaluations des besoins d'un pays en matière de politique et qui conseillent les gouvernements sur l'élaboration de politiques de sauvegarde du PCI dans le contexte de la Convention. Elle a pour but de les aider à poser les questions qui leur permettront de mieux comprendre la situation générale, d'aider le pays à réfléchir aux implications de différentes options politiques, d'identifier les difficultés et les besoins de l'État concerné et de suggérer des domaines où les capacités pourraient être renforcées. Des informations plus détaillées sont fournies dans les fiches d'informations associées qui approfondissent certains domaines spécifiques de la politique,

1. Ci-après dénommées les communautés concernées.

2. L'article 2.3 de la Convention définit ainsi la sauvegarde : « mesures visant à assurer la viabilité du patrimoine culturel immatériel, y compris l'identification, la documentation, la recherche, la préservation, la protection, la promotion, la mise en valeur, la transmission, essentiellement par l'éducation formelle et non formelle, ainsi que la revitalisation des différents aspects de ce patrimoine. »

3. Il existe naturellement d'autres groupes ou organisations (tels que les chefs traditionnels) qui élaborent des politiques relatives au PCI pouvant avoir une incidence sur la sauvegarde de ce patrimoine.

comme les dispositions constitutionnelles, le processus d'élaboration d'une politique en matière de PCI, les politiques dans le secteur de la culture et celui de l'éducation, ainsi que divers autres domaines qui recoupent celui du PCI (par exemple, le développement économique, la viabilité environnementale, l'égalité des genres, la cohésion sociale, la paix, etc.). Outre une réflexion sur les questions à aborder dans chacun de ces domaines, on trouve également dans les fiches d'information des renvois à la Convention et à ses textes, ainsi que des exemples et des expériences d'élaboration de la politique dans d'autres pays.

La Note d'orientation prend comme point de départ la Convention et ses directives opérationnelles et s'appuie sur des documents concernant le travail des organes de la Convention, sur les rapports périodiques des États parties à la Convention, sur les études demandées pour le présent projet par l'Unité de renforcement des capacités de la Section du patrimoine culturel immatériel au siège de l'UNESCO à Paris et sur d'autres publications ayant trait au sujet.

PRINCIPE CONCEPTUEL

UNE HIERARCHIE DE POLITIQUES ET DE LOIS

Du fait de la diversité des systèmes adoptés par les États, il est difficile de faire une synthèse des politiques et des lois couvrant tous ces systèmes. Nous ferons cependant quelques commentaires d'ordre général sur les liens entre les différents types d'instruments juridiques.

Il existe entre les politiques, les lois et les règlements des liens hiérarchiques. Si l'on considère les documents nationaux, on trouve généralement une *constitution* au sommet de la hiérarchie juridique de l'État. Les *règlements* sont des documents rédigés par des ministères, des agences d'État ou d'autres organismes habilités qui expliquent comment la loi doit être appliquée, par exemple ce que diverses parties prenantes doivent faire pour se conformer à la loi. La *législation* est un autre terme pour désigner les textes de loi promulgués par un législateur ou toute autre autorité compétente du pays. Les *documents de politique générale* sont rédigés sous l'égide du gouvernement et définissent les buts, les méthodes et les principes généraux qui guideront l'action du gouvernement notamment, mais sans que ce soit limitatif, l'élaboration de lois et de règlements plus spécifiques.

Outre les documents nationaux, les États ratifient généralement des centaines d'*instruments internationaux*, notamment les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Ils peuvent aussi être membres d'organisations internationales, telles que l'Organisation mondiale du commerce, l'Organisation des pays exportateurs de pétrole ou le Fonds monétaire international, qui s'engagent à adopter des approches politiques définies. Lors de la ratification des instruments internationaux (ou ultérieurement), les États peuvent être autorisés à faire des déclarations ou à émettre des réserves à l'égard de ces instruments pour signifier qu'ils n'acceptent pas certaines de leurs obligations ou formulations. Une fois ratifié, un instrument international ne devient pas automatiquement une loi de l'État. Dans les États dits « dualistes »⁴, quand bien même les instruments internationaux ont été ratifiés, il faut qu'ils soient transposés dans le droit national pour prendre effet, ce que les États mettent parfois du temps à faire. Dans certains pays, beaucoup de choses ont été faites depuis la ratification de la Convention du patrimoine immatériel, et au contraire très peu dans d'autres pays.

On peut trouver des dispositions relatives au PCI dans diverses composantes du système juridique : la constitution, le droit coutumier, la politique et les lois sur différents sujets, ainsi que dans les politiques culturelles générales ou dans les lois et politiques subsidiaires du secteur culturel. Les stratégies nationales de développement qui servent de cadre national pour l'aide extérieure au développement ou les dotations budgétaires de l'État doivent également être prises en considération.

4. Voir https://fr.wikipedia.org/wiki/Dualisme_et_monisme_en_droit_international

De nombreux États décentralisent l'élaboration de la politique culturelle à des niveaux subordonnés d'administration ou de gouvernance. Certains ont plusieurs systèmes juridiques pour prendre en compte certaines formes de droit coutumier et ont, de ce fait, adopté différentes dispositions qui s'appliquent aux différentes communautés du pays.

La forme la plus courante de décentralisation⁵ (que nous appelons « décentralisation territoriale ») est observée dans les systèmes que l'on peut considérer comme fédéraux. Par exemple, en Argentine, l'État est responsable de la promotion des politiques fédérales relatives au PCI, mais chacune des 24 provinces autonomes est chargée de les mettre en œuvre sur son territoire. Le second type de décentralisation à prendre en compte – la décentralisation non territoriale – est généralement lié à la présence dans le pays de groupes indigènes ou minoritaires dont les besoins ou les systèmes de gouvernance ne se limitent pas à un territoire spécifique.

Même quand les chefs traditionnels ou autres structures traditionnelles à la tête des communautés n'ont pas une autorité administrative à fondement territorial, le gouvernement central peut reconnaître leur rôle dans les autres processus de règlement des litiges, par exemple, ou leur déléguer certaines tâches dans le cadre du droit coutumier⁶. Les autorités traditionnelles, telles que les anciens ou les chefs, et les structures de gouvernance traditionnelles peuvent jouer un rôle central dans la représentation des communautés, dans la transmission, la sauvegarde et la gestion du PCI, la gestion des ressources et des espaces naturels liés à la pratique du PCI. Les structures de gouvernance traditionnelles ont évidemment évolué au fil du temps et sont parfois contestées par la communauté. La reconnaissance de ces structures par l'État peut fluctuer en fonction du contexte politique. La reconnaissance par l'État de certains types de chefs, la nomination des chefs traditionnels et la codification du droit coutumier peut réinventer totalement les structures traditionnelles de gouvernance.

Quand un État décide de déléguer une partie de son autorité aux structures de gouvernance traditionnelles, il peut prendre des dispositions pour instaurer un système juridique pluriel. Les systèmes juridiques pluriels ne sont pas tous semblables : on peut faire une distinction entre pluralisme « faible » et pluralisme « profond ». Dans les systèmes qui se caractérisent par un pluralisme juridique faible, le droit coutumier est englobé dans le système juridique dominant et validé par lui : les règles coutumières sont « détachées de leur contexte institutionnel et appliquées par le système étatique ». Dans les systèmes qui se caractérisent par un pluralisme juridique profond, l'État considère que les principes fondamentaux du droit coutumier peuvent être incompatibles avec ceux du système juridique dominant ; les institutions coutumières concernées se voient alors accorder une marge de manœuvre pour fonctionner en dehors des structures étatiques⁷. Le degré d'autorité accordé aux chefs traditionnels et l'étendue de leur pouvoir changent selon que le pluralisme pour lequel opte l'État est « faible » ou « profond ». Il existe un lien conceptuel étroit entre les principes fondamentaux du droit coutumier, les formes d'autorité traditionnelles, les systèmes sociaux des communautés et la pratique du PCI⁸. Il est donc important, lorsqu'on étudie les effets de la décentralisation non territoriale sur les questions de sauvegarde du PCI, de tenir compte du lien juridique, administratif et conceptuel qui existe entre l'État et les sources traditionnelles d'autorité et de pouvoir, ainsi que des implications de ce lien pour l'élaboration des politiques relatives au PCI.

On le voit, l'élaboration de la politique liée au PCI ne prend pas toujours la forme d'une politique propre au PCI dans le secteur de la culture. Des dispositions relatives au PCI peuvent être incluses dans la législation relative à la gestion du patrimoine, les mandats institutionnels, les règlements, etc. Certaines politiques mentionnent explicitement le PCI ; d'autres ont seulement une incidence indirecte sur sa sauvegarde.

5 La décentralisation est une délégation statutaire de pouvoirs par le gouvernement central d'un État souverain à un niveau de gouvernement infranational, par exemple régional ou local. C'est une forme de décentralisation administrative.

6. Examen des rapports des États parties 2014, ITH/14/9.COM/5.a, § 11.

7. Forsyth, M. 2012, 'Do You Want it Giftwrapped? Protecting Traditional Knowledge in the Pacific Island Countries' [Vous voulez un paquet cadeau ? Protection des savoirs traditionnels dans les pays insulaires du Pacifique], in Peter Drahos et Susy Frankel (ed.), *Indigenous peoples' innovation: Intellectual Property Pathways to Development* [L'innovation chez les peuples autochtones : la propriété intellectuelle, une voie vers le développement], ANU ePress, Canberra, pp. 189-214.

8. Forsyth, 'Do You Want it Giftwrapped?' [ibid] Voir également Forsyth, M. 2009. *A Bird that Flies with Two Wings [Un oiseau qui vole avec deux ailes]* (ANU Press).

ELABORATION DE LA POLITIQUE DANS LE CONTEXTE DE LA CONVENTION ET DE SES DIRECTIVES OPERATIONNELLES

Les deux principales obligations qui incombent aux États parties en vertu de la Convention sont : de prendre les “mesures nécessaires” pour sauvegarder le PCI présent sur leur territoire (article 11(a)) ; d’identifier et de dresser un ou plusieurs inventaires du PCI présent sur leur territoire avec la participation des communautés concernées, et d’effectuer des mises à jour régulières de ces inventaires (articles 11(b) et 12.1)⁹. La Convention impose très peu d’obligations clairement contraignantes aux États parties et, si l’article 13 encourage l’élaboration d’une politique et d’une législation pour la sauvegarde du PCI, elle n’impose aucune obligation explicite dans ce sens¹⁰. Dans l’esprit de la Convention, le rôle général des États parties et des autres parties prenantes de la sauvegarde du PCI (telles que les chercheurs et les ONG) est d’aider les communautés à sauvegarder leur PCI, soit en leur apportant une aide concrète et spécifique pour sauvegarder un élément particulier, soit en apportant sa contribution à des mesures plus générales visant à créer un environnement favorable à la sauvegarde.

Bien que la plupart des actions de sauvegarde d’éléments spécifiques du PCI soient menées au niveau local, au sein des communautés ou groupes concernés, la Convention et ses directives opérationnelles encouragent les États à créer un environnement institutionnel et professionnel favorable à la sauvegarde, par exemple :

- Élaborer une politique, des règlements et une législation relatifs au PCI ou modifier les politiques en vigueur (article 13 ; directives opérationnelles 103–105) ;
- Intégrer la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel dans les plans, politiques et programmes de développement à tous les niveaux (directive opérationnelle 170) ;
- Établir ou désigner des organismes compétents pour la sauvegarde du PCI (article 13(b) ; directive opérationnelle 109) ;
- Créer des centres de documentation sur la gestion des informations relatives au PCI ou renforcer ceux qui existent, et en faciliter l’accès (article 13(d) ; directive opérationnelle 109), partager l’expertise et les informations à l’échelle internationale (articles 1(d) et 19 ; directives opérationnelles 86–88) ;
- Renforcer les capacités de sauvegarde de toutes les parties prenantes, notamment les communautés concernées (article 13(d)(i), 14 ; directives opérationnelles 82, 86 et 107(k)) ;
- Prendre des mesures financières pour soutenir la sauvegarde du PCI (article 13(d)) et créer des mécanismes fiscaux incitant à faire des contributions au Fonds du PCI (directive opérationnelle 78) ;
- Créer des organismes consultatifs ou des mécanismes de coordination pour identifier le PCI, en faire l’inventaire, mettre en œuvre des programmes, etc. (directive opérationnelle 80) ;
- Encourager la coopération et la création de réseaux entre les communautés, les experts, les centres d’expertise et les instituts de recherche, ainsi que les réseaux internationaux d’institutions et de centres de catégorie II spécialisés dans le PCI (directives opérationnelles 79–80, 86 et 88).

Par ailleurs, pour mettre en place une infrastructure d’appui aux activités de sauvegarde, la Convention encourage vivement les États parties, voire même exige, en vertu de l’article 11(b), qu’ils prennent en compte les intérêts et les droits des communautés concernées¹¹.

La Convention et ses Directives opérationnelles encouragent la participation la plus large possible des communautés concernées à toutes les activités liées à leur PCI (articles 11(b) et 15), notamment l’élaboration et la mise en œuvre de plans/mesures de sauvegarde de leur PCI (article 15 ; directives

9. Les États parties doivent également verser des contributions au Fonds du PCI (article 26.1) et soumettre périodiquement un rapport sur les activités menées dans le cadre de la Convention (article 29).

10. L’article 13 emploie un langage incitatif mais non contraignant : « chaque État partie s’efforce » d’élaborer une politique.

11. Parce qu’elle est un accord entre les États, la Convention n’impose aucune obligation aux communautés ou aux autres parties prenantes.

opérationnelles 1–2, 7 et 29) ; et à constituer des dossiers pour demander l'inscription de leur PCI sur les listes et le registre de la Convention (directives 1–2 et 7). En encourageant la participation des communautés et leur consentement aux activités qui concernent leur PCI, la Convention souhaite spécifiquement éviter le détournement et la décontextualisation du PCI (directive opérationnelle 102). Le patrimoine immatériel ne doit pas devenir la propriété de l'État (ou d'autres parties prenantes telles que des instituts de recherche) du fait des processus d'inventaire, de proposition d'inscription ou de sauvegarde (voir également l'article 3(b)). L'État doit tout faire pour que les droits des communautés concernées sur leur PCI soient protégés (directive opérationnelle 104). Le contrôle par les communautés de l'accès à leur PCI doit être protégé dans toute la mesure du possible (article 13(d)(ii)). À cet égard, il est important de ne pas oublier que ni les éléments du PCI, ni les communautés concernées ne sont « figés » dans le temps ; il ne s'agit pas d'entités fixes et limitées. Les communautés et les groupes ne sont pas homogènes et peuvent être sujets à des conflits internes et à une stratification.

Par ailleurs, dans l'esprit de la Convention, la politique en matière de PCI peut jouer un rôle actif dans la promotion non seulement de la paix, mais aussi des principes de développement social et économique inclusif, et de viabilité environnementale. À cet égard, l'intégralité du chapitre VI des Directives opérationnelles est consacrée au thème de la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel et du développement durable. Il incite les États parties à :

- reconnaître l'importance et à renforcer le rôle du patrimoine culturel immatériel en tant que facteur et garant d'un développement durable ;
- intégrer la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel dans leurs plans, politiques et programmes de développement à tous les niveaux (directive opérationnelle 170).

Dans l'esprit de la Convention, l'élaboration de la politique en matière de PCI doit avoir pour but global :

- d'aider les communautés concernées (le cas échéant) à sauvegarder leur PCI, par exemple en renforçant leurs capacités, plutôt que de confier cette tâche à des experts extérieurs ou à des organismes d'État (articles 1, 3, 13, 15 ; directive opérationnelle 80) ;
- de sensibiliser, d'inciter à respecter et à reconnaître la diversité et la valeur du PCI présent sur le territoire des États (article 1, préambule), plutôt que de se focaliser sur le PCI d'un seul groupe ou d'établir des hiérarchies entre différents éléments du PCI ;
- de promouvoir la participation continue des communautés à la gestion de leur PCI et de veiller à ce que leurs droits soient protégés (article 15)¹², au lieu de favoriser son appropriation par des tiers (directive opérationnelle 104) ;
- d'assurer la participation active d'une grande diversité d'avis aux processus d'élaboration de la politique et aux politiques de sauvegarde du PCI (article 15, article 11(b)), plutôt que de laisser cette tâche à quelques membres des communautés, à des experts externes ou à des organismes étatiques (directives opérationnelles 79-99) ;
- de promouvoir les moyens de défendre les principes des droits de l'homme, du développement durable et du respect mutuel dans le cadre de la sauvegarde du PCI (article 2.1), plutôt que d'encourager les traditions et coutumes irrespectueuses, discriminatoires ou nuisibles à l'environnement (directive opérationnelle 102) ;
- d'inciter les États à coopérer entre eux et à développer la compréhension interculturelle à travers la sauvegarde du PCI transfrontalier (articles 19-20), plutôt que de promouvoir la « propriété » des pratiques du PCI par des communautés ou territoires spécifiques (directive opérationnelle 104)¹³.

12. Il est important de rappeler qu'il existe souvent des divergences d'opinion et des déséquilibres de pouvoir au sein même des communautés et des groupes.

13. Voir, par exemple, le document d'information pour la réunion de l'UNESCO, « Le patrimoine immatériel au-delà des frontières : la sauvegarde au travers de la coopération internationale », Bangkok, 20 et 21 juillet 2010.

ELABORATION DE LA POLITIQUE DANS LE CONTEXTE D'AUTRES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX EN RAPPORT AVEC LE PCI

Les buts et objectifs de la sauvegarde du PCI en vertu de la Convention sont étroitement liés à ceux de plusieurs autres instruments juridiques internationaux et régionaux¹⁴, notamment :

- les autres Conventions de l'UNESCO dans le domaine culturel, tels que la Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel (1972)¹⁵ et la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (2005)¹⁶, ainsi que la Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle de 2001¹⁷ ;
- les traités internationaux sur les droits de l'homme, tels que la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948¹⁸, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) de 1966¹⁹ ;
- les instruments internationaux relatifs aux droits des minorités et des autochtones, tels que la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (2007), la Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques et la Convention n° 169 de l'Organisation internationale du travail (OIT) (1989)²⁰ ;
- les instruments internationaux relatifs à l'égalité entre les genres, tels que la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, et son protocole facultatif (2000)²¹ ;
- les instruments internationaux pour la protection des droits des communautés sur leur PCI. La Convention sur la diversité biologique (CDB) article 8(j) reconnaît les droits des communautés sur leurs savoirs traditionnels et leur droit de bénéficier des avantages découlant de leur exploitation commerciale²². Le protocole de Nagoya expose les principes d'un partage juste et équitable des bénéfices découlant de l'utilisation des ressources génétiques²³. Voir également les travaux de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) sur la protection des savoirs traditionnels et ceux sur la protection des expressions culturelles traditionnelles²⁴ ;
- les instruments régionaux relatifs à la culture et au patrimoine, tels que la Convention-cadre sur la valeur du patrimoine culturel pour la société (Faro, 2005), la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (Conseil de l'Europe 157)²⁵, la loi type du Pacifique pour la protection des

14. Pour une explication de la différence entre convention, traité, déclaration et autres instruments juridiques internationaux, voir https://treaties.un.org/Pages/overview.aspx?path=overview/definition/page1_en.xml

15. Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13055&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

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

17. Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle, http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

18. Déclaration universelle des droits de l'homme, <http://www.un.org/en/documents/udhr/>

19. Pacte international sur les droits civils et politiques (PIDCP) et Pacte international sur les droits économique, sociaux et culturels (PIDESC), <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/cescr.aspx>

20. Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_en.pdf ; Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Minorities.aspx>

Convention n° 169 de l'Organisation internationale du travail (OIT), http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169

21. Voir la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et autres instruments sur <http://www.unesco.org/new/en/unesco/themes/gender-equality/resources/conventions-and-declarations/>

22. Convention sur la diversité biologique (CDB), article 8(j), <http://www.cbd.int/traditional/>

23. Protocole de Nagoya, <http://www.cbd.int/abs/text/default.shtml>

24. OMPI, projets d'articles sur la protection des savoirs traditionnels et des expressions culturelles traditionnelles, http://www.wipo.int/tk/en/igc/draft_provisions.html

25. Convention-cadre sur la valeur du patrimoine culturel pour la société, http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/Identities/default_en.asp ; Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/157.htm> ;

savoirs traditionnels et des expressions culturelles (2002)²⁶, la Déclaration de l'ANASE sur le patrimoine culturel (2000)²⁷, la Charte culturelle pour l'Afrique (1976)²⁸, la Charte de la renaissance culturelle africaine (charte de la renaissance africaine)²⁹, le projet de Déclaration américaine sur les droits des peuples autochtones³⁰.

- Les déclarations internationales de principe sur le lien entre la culture et le développement durable, notamment les Résolutions sur la culture et le développement adoptées par l'Assemblée générale de l'ONU en 2010 et 2013³¹.

Lors de l'élaboration des politiques relatives au PCI, il est important de prendre en compte ces instruments et débats internationaux et régionaux car, même s'ils n'ont pas été officiellement ratifiés par des États, ils peuvent avoir une incidence sur la façon dont le PCI et sa sauvegarde sont perçus et assurés. Il convient de noter que les environnements politiques inspirés par différents instruments internationaux peuvent également entrer en conflit les uns avec les autres³². Cela génère à la fois des contraintes et des opportunités pour l'élaboration de politiques de sauvegarde du PCI et à d'autres domaines de l'activité gouvernementale ayant une incidence sur le PCI.

CONTEXTES NATIONAUX DE L'ELABORATION DE LA POLITIQUE DE SAUVEGARDE DU PCI

L'élaboration d'une politique relative au PCI peut aider les États à créer un environnement général favorable à la sauvegarde du PCI dans l'esprit de la Convention. Elle permet de justifier, d'établir, de coordonner et de garantir le financement des efforts d'aide à la sauvegarde du PCI de l'État. Elle peut clarifier et approfondir le lien entre la sauvegarde du PCI et d'autres objectifs (tels que l'éducation, la santé, le développement économique), mais aussi entre la mise en œuvre de la Convention et d'autres instruments juridiques internationaux ou régionaux ayant une incidence sur la sauvegarde du PCI. Elle peut également identifier et éventuellement atténuer les effets négatifs d'une législation qui entrave la pratique et la transmission du PCI.

De nombreux États parties ont adopté des politiques et des lois destinées à soutenir la mise en œuvre de la Convention et à garantir la sauvegarde du PCI situé sur leur territoire. Il existe également de nombreux exemples d'activités de sauvegarde liées au PCI engagées dans des pays qui n'ont pas (encore) ratifié la Convention. Néanmoins, la Convention n'oblige en aucune façon les États parties à élaborer des lois et politiques de sauvegarde du PCI et, tout en les y encourageant, ni la Convention (article 13) ni ses Directives opérationnelles n'imposent une forme pour ces cadres juridiques ou administratifs. Par ailleurs, un cadre juridique et politique formel n'est pas toujours nécessaire pour soutenir la sauvegarde du PCI : les communautés peuvent dans certains cas parfaitement s'en passer pour mettre en œuvre des stratégies de

-
26. Loi type du Pacifique pour la protection des savoirs traditionnels et des expressions de la culture <http://www.forumsec.org.fj/resources/uploads/attachments/documents/PacificModelLaw.ProtectionofTKandExprsnssofCulture20021.pdf>; Voir également 'Guidelines for developing national legislation for the protection of traditional knowledge and expressions of culture based on the Pacific Model Law 2002'; [Principes directeurs pour l'élaboration d'une législation nationale relative à la protection des savoirs traditionnels et des expressions de la culture basée sur la loi type du Pacifique de 2002], sur <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/spc/spc001en.pdf>
27. Voir <http://cultureandinformation.asean.org/wp-content/uploads/2013/11/ASEAN-Declaration-on-Cultural-Heritage.pdf>
28. Charte culturelle pour l'Afrique, <http://www.au.int/en/treaties/cultural-charter-africa>
29. Charte pour la renaissance de la culture africaine (Charte pour la renaissance africaine). Voir <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Dakar/pdf/CharterAfricanCulturalRenaissance.PDF> Concernant les instruments régionaux africains, voir également Máté Kovács, 2009. Cultural Policies in Africa, a Compendium of reference documents [Politiques culturelles en Afrique : Recueil de documents de référence] (OCPA, Madrid).
30. À propos de la Déclaration américaine sur les droits des peuples autochtones, voir http://www.oas.org/dil/indigenous_peoples_supporting_preparation_draft_declaration.htm; selon Lixinski (2013), les instruments régionaux adoptés sur le continent américain, tels que le Projet de déclaration américaine sur les droits des peuples autochtones conçoivent le PCI comme étant un creuset de la « culture pure largement partagée » du continent (élément d'un projet visant à mettre l'accent sur une identité panaméricaine) et sa sauvegarde comme faisant partie d'un processus plus général de reconnaissance et de protection des droits des peuples autochtones.
31. Pour ces documents et d'autres textes afférents, voir le site web de l'UNESCO sur les OMD : <http://www.unesco.org/new/en/culture/achieving-the-millennium-development-goals/resources/culture-and-development-resources/#c326924>
32. M. Forsyth, 2012, 'Lifting the Lid on 'the Community': Who has the Right to Control Access to Traditional Knowledge and Expressions of Culture?' [Lever le voile sur "la communauté" : qui a le droit de contrôler l'accès aux savoirs traditionnels et aux expressions de la culture ?] International Journal of Cultural Property, 19, pp.1-31.

sauvegarde. Certains pays (comme la Norvège et la Suisse) n'éprouvent pas le besoin d'élaborer une législation spécifique pour soutenir la sauvegarde du PCI.

Il ressort de la littérature sur l'élaboration de la politique en matière de PCI³³ et de l'examen des rapports périodiques³⁴ qu'il existe une diversité considérable des dispositions juridiques et administratives relatives à la sauvegarde du PCI d'une part d'un pays à l'autre, et d'autre part, quand des systèmes de gouvernance fédérale ou décentralisée sont en place, entre les différentes régions administratives du pays. Par ailleurs, les dispositions relatives au PCI sont parfois intégrées dans des politiques culturelles générales et la législation relative au patrimoine, tandis que dans d'autres cas des politiques et lois sont élaborées spécialement pour le PCI, que ce soit pour sauvegarder le PCI en général ou certains éléments en particulier.

GUIDE PRATIQUE

UNE DIVERSITE D'APPROCHES

Le processus d'élaboration de la politique en matière de PCI prend donc des formes extrêmement diverses et peut être influencé à la fois par des motivations spécifiques et le contexte social, politique et économique du pays, ainsi que par les processus normalisés d'élaboration de la politique en vigueur dans le pays. En d'autres termes, il n'existe pas d'approche spécifique unique du processus concret d'élaboration de la politique. Les politiques de sauvegarde du PCI sont relativement récentes et prennent des formes diverses, bien que des pays comme le Japon et la République de Corée aient adopté des lois relatives au PCI il y a des décennies, avant même l'entrée en vigueur de la Convention. En outre, l'élaboration de la politique en matière de PCI ne consiste pas seulement à produire des documents d'orientation en bonne et due forme, mais aussi à créer les conditions d'une mise en œuvre efficace par les parties prenantes concernées.

- Certains États ont élaboré (ou sont en train d'élaborer) des politiques et des lois spécifiques pour la sauvegarde du PCI (par exemple le Japon, la Chine, la Géorgie, le Niger), tandis que d'autres ont intégré (ou sont en train d'intégrer) le PCI dans leur législation relative à la culture en général (par exemple la France, le Maroc, la Serbie, le Viet Nam) ;
- Dans certains pays, les politiques et la législation relatives au PCI sont promulguées et appliquées au niveau infranational (par exemple provinces ou comtés, dans une structure fédérale) et peuvent par conséquent différer d'une région administrative à l'autre au sein d'un même pays (par exemple l'Autriche, le Brésil, la Belgique, les Émirats arabes unis, l'Espagne, l'Inde, l'Italie, la Mongolie et la Suisse) ;
- Certains États ont créé (ou sont en train de créer) de nouvelles institutions ou directions administratives chargées du PCI (par exemple la République dominicaine, le Gabon, l'Inde), d'autres ont élargi le mandat d'institutions existantes (par exemple le Burkina Faso) ;

33. Voir, par exemple, Lixinski, L., *Intangible Cultural Heritage in International Law* [Le patrimoine culturel immatériel dans le droit international] (Oxford University Press 2013) ; Miyata, S. 2013. *Intangible Cultural Heritage Policy in Japan* [La politique japonaise en matière de patrimoine culturel immatériel]. In L. Arizpe & C. Amescua (Eds.), *Anthropological Perspectives on Intangible Cultural Heritage* [Points de vue anthropologiques sur le patrimoine culturel immatériel] (Berlin, Heidelberg: Springer Verlag, Springer Briefs in Environment, Security, Development and Peace (ESDP) Vol. 46) ; Carvalho, A. 2008. La législation portugaise relative au patrimoine culturel immatériel et aux inventaires. In *El patrimonio cultural inmaterial. Definición y sistemas de catalogación: actas del seminario internacional*, Murcia, 15 -16 Feb. 2007, ed. Inma García Simo, pp.173-184. Murcia: Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Deacon, H.J. et al., 2004. The subtle power of intangible heritage: Legal and financial instruments for safeguarding intangible heritage [Le pouvoir subtil du patrimoine immatériel : Instruments juridiques et financiers pour la sauvegarde du patrimoine immatériel], Human Sciences Research Council. Disponible sur <http://www.hsrapress.ac.za/product.php?productid=2044>.

34. Pour consulter ces rapports : <https://ich.unesco.org/en/committee-documents-and-in-depth-studies-00862>

- Certains États ont des instruments juridiques qui protègent des éléments particuliers du PCI inscrits à leur inventaire/registre national et/ou sur la Liste représentative (par exemple le Portugal) ;
- Plusieurs États ont des dispositions spécifiques pour soutenir les principaux praticiens du PCI, parfois qualifiés de « Trésors humains vivants » (par exemple le Cambodge, le Maroc, le Sénégal) ;
- Enfin, certains États lient leur politique en matière de PCI aux dispositions visant des communautés spécifiques, qu'il s'agisse de minoritaires, de groupes autochtones ou de groupes majoritaires.

Ces différences d'approches entre pays peuvent également être attribuées à des influences régionales et internationales différentes, à des contextes socio-politiques, historiques et économiques différents dans chaque pays, à des interprétations différentes de la Convention ou à des motivations différentes pour la ratifier.

Les experts qui évaluent les besoins d'un pays en matière de politique de sauvegarde du PCI dans le contexte de la Convention peuvent s'appuyer sur ces différentes expériences, en utilisant diverses sources d'information. Les rapports périodiques adressés au Comité par les États parties à la Convention sont probablement l'une des sources les plus utiles à cet égard. L'UNESCO possède en outre une base de données des lois nationales relatives au patrimoine culturel qui peut être consultée pour accéder à un plus large éventail de politique en matière de PCI : plus de 250 entrées, selon le système de classification de la base de données, sont des lois en rapport avec le PCI³⁵. L'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) gère une base de données sur la législation dont les entrées peuvent être filtrées pour sélectionner celles qui ont trait aux expressions culturelles traditionnelles (plus d'un millier d'entrées)³⁶ et aux savoirs traditionnels (environ 2 000 entrées)³⁷. Bien que la base de données de l'OMPI soit essentiellement consacrée au droit de la propriété intellectuelle de ce qui serait considéré comme PCI en vertu de la Convention, elle contient également de nombreuses lois relatives au patrimoine.

Les mesures politiques, juridiques et administratives destinées à soutenir la sauvegarde du PCI ne donnent pas toujours lieu à des politiques et lois relatives au PCI, mais sont intégrées dans (et fortement influencées par) la constitution des pays, les politiques en matière d'éducation et de culture, la législation relative au patrimoine, les régimes de propriété intellectuelle, ainsi que dans les politiques et les lois relatives à d'autres secteurs d'intervention du gouvernement, comme le développement, la santé, le tourisme et l'éducation. Il convient cependant de noter que la prise en compte du PCI par la politique et la législation dans ces autres domaines n'est pas nécessairement de nature à promouvoir la sauvegarde de ce patrimoine. Elle peut même, dans certains cas, entraver ces efforts. Par conséquent, il n'est pas toujours facile (voire possible) de modifier ou d'élaborer des politiques dans d'autres secteurs que la culture pour intégrer les questions de sauvegarde du PCI. Les ministères et services ou agences gouvernementaux qui ne concernent pas la culture ont de nombreux points de vue et sujets de préoccupation différents, de sorte que la liste de leurs questions politiques prioritaires n'inclut pas nécessairement le PCI. Dans ce cas, les États peuvent d'abord élaborer des politiques et approches cohérentes du PCI dans le domaine de la culture, puis identifier les domaines clés extérieurs à la culture où les politiques et les lois entravent la sauvegarde du PCI, afin de trouver les moyens de régler le problème. Quand la sauvegarde du PCI est considérée comme une priorité par le gouvernement et, par exemple quand il est fait mention du PCI dans la constitution ou aux plus hauts niveaux de l'État, il peut être plus facile d'intégrer les questions de sauvegarde du PCI dans la politique de divers domaines ne relevant pas de la culture.

D'autres secteurs de l'action de l'État susceptibles d'avoir également un lien avec la sauvegarde du PCI sont mentionnés ci-après, sans entrer dans les détails :

- Législation sur l'égalité des chances (par exemple lorsque des dispositions sont prises en faveur d'une participation équitable à la vie culturelle) ;
- Politique diplomatique et étrangère (par exemple lorsque des dispositions sont prises afin de mettre en œuvre des mécanismes de coopération internationale pour le PCI) ;

35. <http://www.unesco.org/culture/natlaws/index.php>

36. http://www.wipo.int/wipolex/en/results.jsp?countries=&cat_id=16

37. http://www.wipo.int/wipolex/en/results.jsp?countries=&cat_id=18

- Urbanisme (par exemple, lorsque la mise à disposition d'espaces/d'équipements pour la pratique du PCI est rendue possible) ;
- Systèmes fonciers et propriété foncière (par exemple lorsque les régimes fonciers traditionnels, ou l'accès aux terres à des fins de renforcement communautaire sont rendus possibles) ;
- Agriculture (par exemple, lorsque les pratiques et savoirs traditionnels sont reconnus et soutenus) ;
- Sécurité alimentaire (par exemple, lorsque le développement communautaire encourage la pratique du PCI) ;
- Protection de l'environnement, biodiversité et changement climatique (par exemple, lorsque les ressources environnementales nécessaires à la pratique du PCI sont assurées) ;
- Gestion des catastrophes et des populations déplacées (par exemple, lorsque l'importance du PCI pour la cohésion de la communauté est reconnue) ;
- Sécurité et la consolidation de la paix (par exemple, lorsque l'importance du PCI pour la cohésion d'une communauté est reconnue) ;
- Commerce (par exemple, lorsque des politiques réglementent le commerce des objets rituels ou culturels nécessaires à la pratique du PCI, ou font la promotion de produits culturels) ;
- Exploitation minière (par exemple, lorsque des politiques réglementent l'accès aux sites sacrés et les protègent) ;
- Enfance et jeunesse (par exemple, lorsque des politiques facilitent la transmission du PCI ou protègent les droits des enfants lors de la pratique du PCI) ;
- Médias et communications (par exemple, lorsque des politiques encouragent la sensibilisation au PCI).

Un ensemble hétérogène de lois peut également influencer sur les activités de sauvegarde. Aux États-Unis, par exemple, l'American Folklife Center a recommandé en vertu de l'American Folklife Preservation Act que « le PCI soit pris en compte dans la mise en œuvre de toute législation régissant les ressources culturelles et le patrimoine culturel ». Toute une série de lois, comme the National Environmental Policy Act (sur l'environnement), the Endangered Species Act (sur les espèces menacées), the Religious Freedom Restoration Act (sur la liberté religieuse), the Executive Order 12898 (sur la justice environnementale concernant les populations minoritaires), the National Historic Preservation Act (sur les monuments historiques), the Native American Graves Protection and Repatriation Act ou NAGPRA (sur les tombes des Indiens d'Amérique) et the Federal Records Act (sur les dossiers fédéraux) ont une incidence sur la sauvegarde du PCI³⁸.

Des instruments internationaux, ainsi que des instruments régionaux relatifs au PCI, aux peuples autochtones et aux droits des minorités, entre autres, peuvent également jouer un rôle très important dans le choix de l'angle d'approche des problèmes et des solutions, voire dans l'adoption des concepts et définitions sur lesquels s'appuie la politique en matière de PCI. Ils peuvent être une aide précieuse pour élaborer une politique efficace : la coopération internationale peut être favorisée par la cohérence de la terminologie et de l'approche.

PRINCIPALES QUESTIONS QUI SE POSENT POUR ELABORER UNE POLITIQUE EN MATIERE DE PCI

Lorsqu'ils décident d'élaborer une politique et une législation en matière de PCI, les États peuvent être confrontés à des questions similaires et rencontrer les mêmes difficultés, notamment :

38. Lixinski, L. *Intangible Cultural Heritage in International Law* [Le patrimoine culturel immatériel dans le droit international] (Oxford University Press 2013), p.139.

- Quel doit être l'objet des politiques en matière de PCI et comment faut-il définir le PCI pour couvrir la plus grande variété possible d'éléments du PCI ;
- Comment soutenir la participation des communautés à la sauvegarde du PCI et comment faire pour qu'elles bénéficient des avantages qui en découlent, tout en encourageant l'équité et en limitant les conflits potentiels au sein des communautés ;
- Comment l'État peut-il aider à créer un environnement favorable à la sauvegarde du PCI par les communautés concernées, tout en évitant que ce patrimoine ne soit détourné et déformé ;
- Comment des institutions spécifiques peuvent-elles soutenir la sauvegarde du PCI et, dans ce cas, comment incorporer leurs mandats modifiés dans les politiques, lois ou règlements ;
- Comment inscrire des dispositions relatives au PCI dans d'autres politiques et lois relevant du secteur culturel et d'autres secteurs, en encourageant les synergies entre la sauvegarde du PCI et les autres objectifs de la politique ;
- Comment modifier une politique qui entrave la pratique et la sauvegarde du PCI et/ou comment atténuer les tensions entre les différents objectifs politiques ;
- La faible priorité politique accordée à la culture (et les faibles dotations budgétaires associées) ;
- Le manque de communication entre les ministères et/ou d'autres organismes ;
- Le manque de communication et de collaboration sur les questions culturelles entre le gouvernement central et les niveaux administratifs décentralisés (le cas échéant), ainsi qu'entre ces niveaux administratifs décentralisés ;
- Le manque de consultation des communautés et de leurs représentants, et plus généralement le manque de communication entre les institutions, les communautés et les autres parties prenantes ;
- Les capacités limitées des institutions et des ressources humaines.

L'élaboration et la mise en œuvre des politiques d'appui à la sauvegarde du PCI peuvent également se heurter à des difficultés spécifiques, parmi lesquelles :

- Des malentendus concernant l'objet et les principes de la Convention, comme l'illustrent par exemple les revendications de « propriété » de la part de certains États à l'égard d'éléments spécifiques du PCI inscrits ou à inscrire sur la Liste représentative ;
- Des difficultés méthodologiques, organisationnelles et financières pour intégrer les approches de la sauvegarde du PCI dans le domaine de la culture, par exemple quand la priorité a toujours été la conservation du patrimoine matériel (tels que les sites inscrits au patrimoine mondial dans le cadre de la Convention de l'UNESCO de 1972), ou quand de nouvelles politiques sont élaborées pour promouvoir des produits culturels (en s'appuyant sur le travail de la Convention de l'UNESCO sur la diversité des expressions culturelles [2005]) ;
- Des difficultés pour intégrer la politique en matière de PCI dans la législation et les politiques relatives à d'autres secteurs que celui de la culture, comme par exemple le manque de synergie entre les politiques nationales relatives à la sauvegarde du PCI et celles qui concernent la propriété intellectuelle ou le développement durable ;
- La faiblesse des mécanismes de consultation de la population et des communautés lors de l'élaboration de la politique en matière de PCI, les conflits entre les États, les organisations de la société civile et les communautés, et l'absence d'incitation à la mise en œuvre de mécanismes participatifs et consultatifs ;
- La décentralisation de l'élaboration de la politique en matière de PCI aux niveaux administratifs infranationaux du pays, ce qui permet de répondre aux situations et besoins locaux, mais peut aussi avoir des effets négatifs sur la coordination entre les politiques de l'État.

Ces difficultés peuvent concerner n'importe quel pays du globe. De nombreux pays délèguent l'initiative de l'élaboration de la politique à différents niveaux administratifs, sans vérifier si les capacités requises existent à l'échelle locale. De nombreux pays se heurtent en outre à des difficultés pour formuler de nouvelles approches des politiques en matière de PCI quand, par exemple, il existe pour la protection du patrimoine ou

les archives documentaires, des dispositifs institutionnels établis de longue date qui ne se préoccupent pas toujours de permettre une participation maximale des communautés.

L'élaboration d'une politique et d'une législation au sein de l'État peut être facilitée par :

- Une vision claire de la situation locale, avec l'aide de conseillers techniques et juridiques, et une réflexion sur l'expérience d'autres pays, afin de centrer l'élaboration de la politique sur les domaines où elle est le plus nécessaire et qui offrent le plus de possibilités par rapport aux buts assignés à la politique, et afin de s'appuyer sur les initiatives existantes ;
- Une consultation ouverte et large des parties prenantes, notamment des communautés concernées, des citoyens, des ONG, des partis politiques, des agences gouvernementales et des ministères, afin d'obtenir leur engagement et leur adhésion et d'ouvrir ainsi la voie à une mise en œuvre efficace ;
- Une forte volonté politique pour faire avancer le processus et surmonter les obstacles éventuels ;
- De solides capacités, au sein des communautés et des institutions, en matière de communication intersectorielle entre les nombreuses parties prenantes, de collaboration et de mise en œuvre des politiques (avec les ressources et incitations éventuellement nécessaires).

Les fiches d'information thématiques associées à la présente Note d'orientation font des suggestions plus spécifiques pour guider le conseil stratégique sur ces questions et d'autres thèmes, en analysant l'expérience de nombreux États, notamment dans les domaines suivants :

- Élaboration de politiques relatives au PCI dans le cadre des dispositions générales de la constitution et des systèmes de gouvernance, et dispositions concernant les minorités ou les groupes autochtones ;
- Processus proprement dit d'élaboration de la politique en matière de PCI, couvrant aussi bien la participation des communautés que les dispositions relatives à l'identification et à l'inventaire du PCI, ainsi que les praticiens et les éléments du PCI ;
- Élaboration de politiques et de lois spécifiques pour le PCI et/ou inscription dans le cadre plus général des politiques et des lois relatives à la culture et au patrimoine ;
- Intégration des politiques relatives au PCI dans d'autres domaines de la politique et de la législation, comme la santé et la protection de l'environnement, ainsi que les dispositions politiques relatives à la cohésion sociale et à la paix, à l'égalité des genres, aux droits de l'homme et au développement économique, entre autres.

ROLE DES EXPERTS-CONSEILS POUR SOUTENIR EFFICACEMENT LES POLITIQUES

Que doit faire l'UNESCO pour apporter une aide efficace aux États parties à la Convention qui ont besoin de conseil en matière de politique ? Quel est le rôle des experts nommés pour les aider et quelles sont les limites de ce rôle ?

Le rôle des experts-conseils est d'aider leurs interlocuteurs à faire des choix éclairés et adaptés au contexte local sur le meilleur moyen d'élaborer des politiques pour soutenir la sauvegarde du PCI dans l'esprit de la Convention. L'approche envisagée par l'UNESCO vise à associer deux expertises, l'une dans le domaine des politiques culturelles et l'autre en matière de PCI, ce qui signifie que les experts travailleront en binôme afin de fournir une analyse et des recommandations intégrées. Ils procéderont à une analyse du contexte national, de la structure de gouvernance et des cadres politiques qui concernent le PCI, des problèmes politiques, des ressources humaines et institutionnelles disponibles et des difficultés que pose la sauvegarde du PCI. Sur la base de cette analyse, ils suggéreront des interventions pour renforcer les capacités, comme par exemple du conseil stratégique, une réflexion collaborative sur la politique à élaborer, une médiation pour consulter les parties prenantes sur la politique et une formation à l'élaboration de politiques.

L'intervention a pour but d'aider les interlocuteurs de l'expert dans le pays à déterminer dans quelle mesure et de quelle façon les politiques et la législation, ou des dispositions institutionnelles, peuvent soutenir les

activités de sauvegarde du PCI et la mise en œuvre de la Convention. Si de nouvelles politiques et lois sont élaborées, il convient de les adapter aux contextes, aux priorités et aux enjeux locaux. Les politiques, lois et règlements en vigueur peuvent être modifiés ou amendés. Dans certains cas, créer des institutions formelles ou adopter une législation et une politique spécifiques pour le PCI peut ne pas être optimal (voire possible) et il faudra trouver d'autres solutions.

L'UNESCO, qui possède une grande expérience du conseil stratégique aux États dans le domaine de la culture, a également mené une réflexion sur les opportunités et difficultés associées à cet exercice. En 2011, la Division des politiques culturelles et du dialogue interculturel de l'Organisation s'est penchée sur la question des principes et processus régissant la formulation et la mise en œuvre des politiques culturelles³⁹. Des missions de conseil stratégique ont été effectuées dans le cadre de la Convention de 2005. L'atelier sur le conseil stratégique de 2014 a fait la synthèse des expériences de la Section du PCI et de divers autres secteurs de l'UNESCO, notamment le Secteur de l'éducation et l'Institut international de planification de l'éducation (IIEPE), et d'agences comme le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), en matière de conseil stratégique aux États⁴⁰.

Sur la base de ces expériences, on peut définir un certain nombre de conditions favorables à une efficacité optimale du soutien à l'élaboration de politiques de sauvegarde du PCI :

- L'appui stratégique ne doit être apporté qu'à la demande du pays (signe d'une volonté politique d'élaborer une politique) et doit reposer sur l'engagement du pays de prendre en compte le processus et ses résultats ;
- L'appui stratégique doit se fonder sur une compréhension claire du but général de la politique à formuler, tel qu'il est exprimé par diverses parties prenantes du pays et en accord avec les priorités du système de gouvernance local et national ;
- L'appui stratégique doit être centré sur la situation locale et reposer sur l'identification des difficultés, besoins et priorités liés au PCI ainsi que sur l'analyse des solutions possibles (y compris celles qui ne requièrent pas l'élaboration d'une politique ou de lois) ;
- L'appui stratégique ne doit pas être une intervention ponctuelle, avec pour seul but d'aider les interlocuteurs de l'expert à rédiger un document stratégique : il doit permettre à ces interlocuteurs de s'approprier le processus. Il doit s'accompagner des ressources humaines et financières nécessaires pour permettre l'analyse, la participation des parties prenantes et le suivi.

Le rôle de l'expert-conseil n'est donc pas de suggérer des solutions types ou de rédiger des documents stratégiques pour les États, mais de fournir, à leur demande, une analyse, des informations et toute autre forme d'aide en vue d'un processus endogène et consultatif d'élaboration de la politique. L'expert-conseil doit s'appuyer sur la consultation des parties prenantes locales, des experts juridiques de l'État concerné, de ses interlocuteurs nationaux et des spécialistes compétents de l'UNESCO qui travaillent dans le pays. Les experts-conseils peuvent présenter des exemples de politiques élaborées dans d'autres pays, pertinents tant par leur contenu que par leur mise en œuvre, et poser des questions concernant et/ou élargissant le cadre de référence de l'élaboration de la politique. Une part importante du travail des experts-conseils consistera à jouer un rôle de facilitation et recherche de consensus dans leurs contacts avec les parties prenantes du pays, et à servir de caisse de résonance pour toutes les idées émises lors des échanges. Les experts-conseils doivent tout mettre en œuvre pour supprimer les obstacles à la participation de certaines catégories d'individus (par exemple les femmes) et groupes sociaux (par exemple les personnes appartenant à des minorités ou à des peuples autochtones) à ce processus. Ce faisant, ils favoriseront un processus participatif et inclusif d'élaboration de la politique.

Le rôle de l'expert-conseil est d'être « l'ami de tous, mais l'allié d'aucun », en aidant ses interlocuteurs à réfléchir de façon stratégique sur les opportunités, difficultés et stratégies à considérer pour élaborer la

39. Division des politiques culturelles et du dialogue interculturel, Secteur de la culture de l'UNESCO, 2011 'Operational processes for the formulation and implementation of cultural policies' [Processus opérationnels pour la formulation et la mise en œuvre de politiques culturelles].

40. UNESCO, Section du PCI, Compte rendu de l'atelier « Comment conseiller efficacement en matière de politique ? »

politique. Une fois qu'il aura établi une relation de confiance avec ses interlocuteurs, il pourra soulever des questions sensibles, susceptibles de créer des problèmes pour la mise en œuvre de la Convention à l'échelle nationale ou internationale, et aider ses interlocuteurs à explorer les stratégies envisageables pour y remédier. Mais il doit se garder d'exprimer tout jugement sur les questions qui relèvent de l'autorité souveraine de l'État ou qui sortent du cadre de la Convention.

ETAPES POSSIBLES D'UNE EVALUATION DES BESOINS

Un certain nombre d'étapes peuvent être suivies avec les interlocuteurs du pays lors du processus de consultation, puis du processus d'élaboration de la politique qui suivra⁴¹. Les annexes 2-4 donnent de plus amples informations sur ces étapes.

- Procéder à une étude documentaire du contexte national de la sauvegarde du PCI, notamment :
 - le contexte historique, socio-économique, politique et culturel du moment ;
 - les tendances démographiques dans le pays, en particulier l'émigration et l'immigration récentes, ainsi que les différentes communautés présentes dans le pays et les relations qu'elles entretiennent ;
 - le contexte juridique et politique national, régional et international ayant une incidence sur la sauvegarde du PCI (pas seulement la culture, mais aussi l'éducation, la santé, la propriété intellectuelle, etc.), notamment les buts de l'élaboration de la politique dans le domaine de la culture ;
 - le cadre institutionnel et les mandats correspondants.
- Identifier les diverses parties prenantes (par exemple les communautés, les ONG, les ministères et les agences gouvernementales, les institutions et les centres de recherche) et engager des consultations avec leurs représentants, pour :
 - identifier les buts, questions et difficultés stratégiques liés à la sauvegarde du PCI dans le pays (dans le domaine de la culture ou plus généralement),
 - évaluer les interventions et politiques qui soutiennent la sauvegarde du PCI,
 - déterminer la capacité des institutions de remplir leurs missions actuelles,
 - hiérarchiser les besoins et les opportunités en matière de sauvegarde du PCI,
 - identifier les domaines éventuels dans lesquels l'élaboration ou la révision des politiques, ainsi qu'un soutien institutionnel pourraient aider à sauvegarder le PCI.
- Procéder à une première analyse et évaluation des besoins, en vue du renforcement des capacités et de l'élaboration de politiques ;
- Consulter les parties prenantes concernées sur cette analyse et l'évaluation des besoins ;
- Rédiger le rapport final d'évaluation des besoins, avec notamment une évaluation du pays et des suggestions pour de nouvelles actions de conseil ou de renforcement des capacités.

41. Les documents suivants contiennent quelques étapes similaires : UNESCO, section de la Diversité des expressions culturelles, *Guide méthodologique – Missions d'assistance technique* ; Division des politiques culturelles et du dialogue interculturel (UNESCO, secteur de la Culture), 2011 'Operational processes for the formulation and implementation of cultural policies'.

ANNEXES DE LA NOTE D'ORIENTATION

ANNEXE 1 : ABREVIATIONS

ANASE (ASEAN)	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
CEDAW	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
Comité	Comité intergouvernemental pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel
Communautés	Sauf indication contraire, recouvre les « communautés, groupes et individus » au sens où l'entend la Convention
Convention	Sauf indication contraire, désigne la Convention de l'UNESCO sur la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel (2003), et toute référence à un « article » sans autre précision renvoie à cette Convention.
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
PIDESC	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
PCI	Patrimoine (culturel) immatériel
Rapport de l'IOS	Rapport du Service d'évaluation et d'audit (IOS) sur le travail normatif de l'UNESCO dans le domaine de la culture, document IOS/EVS/PI/129 REV. (octobre 2013).
OAPI	Organisation africaine de la propriété intellectuelle
Ratification	Recouvre divers termes désignant les processus par lesquels les États peuvent adhérer à la Convention : ratification, acceptation, approbation et adhésion
Ratifier	Recouvre les termes « ratifier », « accepter », « approuver » et « adhérer »
Registre	Registre des meilleures pratiques de sauvegarde
LR	Liste représentative
ADPIC	Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
DUDH	Déclaration universelle des droits de l'homme
DNUDPA	Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNHRC	Comité des droits de l'homme des Nations Unies
OMT	Organisation mondiale du tourisme
LSU	Liste de sauvegarde urgente
WHC	Convention du patrimoine mondial
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle

ANNEXE 2 : RECOMMANDATIONS AUX EXPERTS DISPENSANT DES CONSEILS STRATEGIQUES⁴²

1. **Comprendre la vision stratégique.** Effectuez des recherches préliminaires pour comprendre les dynamiques sociales, économiques et politiques propres à chaque État qui auront une incidence sur l'élaboration de la politique relative au PCI, notamment la place du PCI dans la vision stratégique du pays. Cherchez également à comprendre le contexte juridique dans lequel la politique en matière de PCI sera élaborée.
2. **Demander qu'un interlocuteur principal soit nommé.** Demandez qu'une personne employée à titre permanent par l'agence gouvernementale en charge de l'élaboration de la politique soit nommée comme interlocuteur dès le début du processus. Si un État a ratifié la Convention, mais n'a nommé ni responsable ni interlocuteur et ne possède ni expérience ni programme dans le domaine du PCI, vos conseils stratégiques risquent de rester lettre morte.
3. **Demander qu'une équipe technique soit constituée.** Cette équipe devra être nommée et briefée avant votre arrivée ; elle devra vous accompagner pour nouer des liens avec les parties prenantes, apporter sa contribution et rédiger des comptes rendus tout au long du processus ; enfin, elle sera chargée de veiller ensuite à ce que les recommandations du rapport soient suivies d'effet.
4. **Communiquer des informations sur votre formation/expérience.** Veillez à ce que des informations sur votre formation et votre expérience soient communiquées à vos interlocuteurs dans le pays dès le début du processus, afin qu'ils puissent tirer le meilleur parti de votre expertise.
5. **Participer à l'identification des parties prenantes.** Demandez que l'on vous consulte sur la question de l'identification des parties prenantes avant le début de votre mission dans le pays, afin de pouvoir, le cas échéant, élargir l'éventail des personnes consultées et ainsi approfondir le processus de consultation.
6. **Gérer les attentes du gouvernement.** Comme nous l'avons déjà dit, le rôle de l'expert-conseil n'est pas de suggérer des solutions types ou de rédiger des documents stratégiques pour les États. L'expert doit donc gérer ces attentes de la part de gouvernements désireux d'obtenir une solution miracle, en leur expliquant que son rôle est de les aider à faire des choix éclairés et adaptés au contexte local afin d'élaborer une politique qui soutienne le mieux possible la sauvegarde du PCI dans l'esprit de la Convention.
7. **S'appuyer sur l'expertise existante.** Tisser des liens, et partager des informations, le plus tôt possible avec les ONG et d'autres acteurs de la société civile afin qu'ils comprennent mieux comment ils peuvent soutenir la sauvegarde du PCI au sein des communautés. Très souvent, ces organisations ont déjà fait l'expérience de processus et mécanismes consultatifs similaires qui peuvent être une source d'idées ou de recommandations précieuses pour que tout se déroule bien.
8. **Veiller à ce qu'un suivi soit assuré après la consultation.** Les parties prenantes souhaiteront soumettre des idées et des suggestions une fois que votre mission sera achevée et que les recommandations auront été transmises à l'État, ainsi que lors du processus d'élaboration de la politique. Veillez à ce que des dispositions soient prises pour recevoir et exploiter ces contributions.
9. **Savoir « lire entre les lignes ».** Faites état, dans la mesure du possible, des contradictions entre les pratiques locales et les dispositions en matière de non-discrimination prévues par les politiques et les lois nationales en vigueur. Traitez les questions difficiles avec tact et diplomatie : ne portez pas de jugement et respectez la souveraineté nationale.
10. **Instaurer une relation de confiance avec toutes les parties prenantes.** Attendez d'avoir instauré une relation de confiance avec l'équipe technique et les parties prenantes de l'État et d'avoir bien

42. Remerciements à Stephen Chifunyise.

compris le contexte local, pour soulever des problèmes difficiles comme les questions de droits de l'homme, par exemple quand une pratique du PCI paraît discriminatoire.

11. **Faire du « rapport » un outil.** Expliquez dans votre rapport quelles autres mesures auraient pu également être prises, ou quelles autres parties prenantes auraient pu être consultées, ainsi que les raisons (comme des contraintes de temps ou de budget) qui vous ont empêché(e) de le faire. Les agences gouvernementales sont parfois réticentes à entrer en contact avec certaines communautés ou ONG, de sorte qu'il est difficile d'avoir une vision exhaustive de la situation. Comprenez et expliquez ces limites en les replaçant dans leur contexte ; n'occultez pas les lacunes observées.
12. **Diffuser les conclusions du rapport.** Votre rapport de mission sera adressé à l'UNESCO et aux interlocuteurs du pays. Faites tout votre possible pour que vos conclusions soient également transmises aux responsables techniques du gouvernement, de la société civile ou des parties prenantes de la communauté. Par ailleurs, soumettez directement vos recommandations sous forme d'exposé aux responsables politiques du secteur chargé de la mise en œuvre de la Convention (généralement celui de la culture).

ANNEXE 3 : MODELE DE RAPPORT

Nom de l'État partie

Informations générales sur le pays

Quels sont les aspects pertinents de la population, du contexte socio-économique et historique et de la démographie (notamment la diversité ethnique) de l'État à prendre en considération ?

Quel rapport l'État et ses communautés ou ONG ont-ils jusque-là entretenu avec la Convention (candidatures, demandes d'assistance internationale, membre du Comité, commentaires de l'opinion publique sur les dossiers de candidature, ONG accréditées, etc.) ?

Contenu et méthodologie de l'évaluation des besoins

Quel était le contenu et la finalité de l'évaluation des besoins ?

Comment l'évaluation des besoins a-t-elle été effectuée et avec quelle participation des interlocuteurs, des communautés et des autres parties prenantes du pays ?

Dispositions actuelles pour la sauvegarde du PCI dans les politiques et les mandats institutionnels de l'État

Le PCI est-il mentionné dans les politiques ou mandats institutionnels existants ? Si c'est le cas, comment est-il défini et quelles dispositions a-t-on prises pour sa sauvegarde ?

Quels instruments juridiques régionaux et internationaux ont été ratifiés ou adoptés par l'État partie et comment peuvent-ils guider l'élaboration de la politique en matière de sauvegarde du PCI ?

En quoi le cadre politique et institutionnel de l'État partie contribue-t-il à la sauvegarde du PCI dans l'esprit de la Convention? De quelle manière cela permet-il (pour autant que ce soit le cas) :

D'encourager la sensibilisation des parties prenantes à la valeur et à la fonction de la diversité du PCI présent sur le territoire, aux principes de la Convention et au rôle important des communautés concernées dans la sauvegarde du PCI (articles 1, 15) ;

D'encourager la participation la plus large possible des communautés concernées à toutes les activités concernant leur PCI, ainsi que leur consultation et celle d'autres parties prenantes pour gérer le PCI (le cas échéant) (article 15) ;

D'intégrer la sauvegarde du PCI dans les programmes de planification et de promouvoir sa fonction dans la société (article 13(a)), par exemple en prônant le respect mutuel, les droits de l'homme (notamment l'égalité entre les genres) et le développement durable (article 2.1) ;

D'aider à identifier et à dresser l'inventaire du PCI présent sur le territoire, avec la participation pleine et entière et le consentement des communautés concernées, à effectuer la mise à jour ces inventaires et à mettre ces informations à la disposition des communautés à des fins de sauvegarde (articles 11-12) ;

De soutenir d'autres façons de sauvegarder le PCI avec la participation pleine et entière et le consentement des communautés concernées. Il peut s'agir du renforcement des capacités, de la recherche, de la diffusion d'informations (gérées comme il convient) (articles 13-14) ;

D'encourager les synergies dans la mise en œuvre des diverses conventions de l'UNESCO relevant du domaine de la culture, ainsi que les synergies entre la sauvegarde du PCI, la promotion des industries culturelles et la protection du patrimoine matériel ; et (en fonction des dispositions des politiques spécifiques relatives au PCI) (article 3)

De protéger les droits et le bien-être des communautés concernées en sauvegardant leur PCI, en prônant un développement durable, en veillant à ne pas décontextualiser le PCI et à ne pas favoriser une commercialisation excessive, à ne pas donner une image fautive des communautés (directives opérationnelles 102, 104) ;

De partager l'expertise et les informations au-delà des frontières nationales (articles 1(d) et 19 ; directives opérationnelles 86–88), notamment la coopération et la création de réseaux entre les communautés, les experts, les centres d'expertise, les instituts de recherche, les réseaux internationaux d'institutions liées au PCI et les centres de catégorie II (directives opérationnelles 79–80, 86 and 88).

Principaux problèmes posés par la sauvegarde du PCI

Quels sont les principaux problèmes rencontrés pour sauvegarder le PCI et faire en sorte que les communautés recueillent les bénéfices de la sauvegarde, tels qu'ils sont exprimés par les communautés concernées et les autres parties prenantes ?

Y a-t-il d'autres problèmes mis en évidence par l'expert-conseil ?

Lacune des politiques de sauvegarde du PCI

Auxquels de ces problèmes l'élaboration de politiques permettrait-elle d'apporter les meilleures réponses ?

Quelles lacunes politiques ont été identifiées par les interlocuteurs et les parties prenantes du pays ? EY a-t-il d'autres lacunes politiques qu'il conviendrait de signaler ?

Le processus politique

Quel est le processus politique qui a de fortes chances d'être adopté par l'État ? Quelles recommandations peut-on faire, le cas échéant, pour faciliter la planification de ce processus ?

Besoins en matière de renforcement des capacités

Quels besoins en matière de renforcement des capacités ont été identifiés par les interlocuteurs, les communautés et les autres parties prenantes du pays ? Quels autres besoins dans ce domaine mériteraient également d'être pris en compte ?

Quels exemples d'approches politiques serait-il pertinent que les interlocuteurs et les parties prenantes du pays explorent ?

Quel programme de renforcement des capacités répondrait le mieux à ces besoins ?

ANNEXE 4 : AIDE-MEMOIRE

Voici un aide-mémoire pour préparer une évaluation des besoins, principalement à des fins de budgétisation.

Tâche	Actions
Production d'un document de cadrage	
<p>L'expert-conseil produit un document de cadrage pour l'évaluation des besoins, après avoir consulté les interlocuteurs du pays et l'UNESCO pour parvenir à une compréhension commune :</p> <ul style="list-style-type: none"> de la raison d'être de l'évaluation des besoins, de son contenu, de son déroulement et de ses résultats ; des rôles de l'expert-conseil, des interlocuteurs du pays, des représentants des communautés et des autres parties prenantes ; du lien entre l'évaluation des besoins et le processus d'élaboration d'une politique dans le pays. 	<p>L'expert-conseil rencontre/échange avec les interlocuteurs du pays et l'UNESCO (peut se faire par mél. ou sur skype)</p> <p>Identification des principales parties prenantes</p> <p>Résultat : document de cadrage (chapitre 1 de l'évaluation des besoins)</p>
Production d'une étude documentaire préliminaire	
<p>Fourniture, par les interlocuteurs du pays, d'informations sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> les principales questions et difficultés que soulève la sauvegarde du PCI ; les instruments politiques existants qui ont trait au PCI ; les mandats institutionnels en rapport avec le PCI. <p>Étude documentaire préliminaire du contexte national, des principales questions et difficultés soulevées par la sauvegarde du PCI, des instruments politiques existants qui ont trait au PCI et des mandats institutionnels en rapport avec le PCI.</p>	<p>Les interlocuteurs du pays fournissent des informations</p> <p>L'expert-conseil effectue un travail de recherche documentaire</p> <p>Résultat : étude documentaire préliminaire</p>
Consultations sur l'étude documentaire préliminaire et élaboration d'une analyse politique	
<p>Consultations pour discuter et développer les questions soulevées dans l'étude documentaire préliminaire, identifier les éventuelles lacunes politiques et trouver des solutions. En examinant ces lacunes, discussions sur les besoins en matière de renforcement des capacités.</p>	<p>L'expert-conseil rencontre les interlocuteurs du pays, les représentants de la ou des communauté(s) et des autres parties prenantes</p>
Production d'un projet de rapport d'évaluation des besoins	
<p>L'expert-conseil produit un projet de rapport et le remet aux interlocuteurs du pays et à l'UNESCO pour solliciter leurs commentaires avant de le modifier et de le finaliser.</p>	<p>Consultation par mél. ou sur skype des interlocuteurs du pays et des principales parties prenantes, selon le cas, ainsi que de l'UNESCO</p>
Production du rapport final d'évaluation des besoins	
<p>L'expert-conseil produit et soumet son rapport final à l'UNESCO pour approbation et diffusion.</p>	<p>Résultat : version finale de l'analyse des besoins soumise à l'UNESCO</p>