

# **LA DIVERSITÉ CULTURELLE : VERS UNE CONVENTION INTERNATIONALE EFFECTIVE?**

## **INTRODUCTION**

GILBERT GAGNÉ

Le Groupe de recherche sur l'intégration continentale (GRIC) de l'Université du Québec à Montréal a organisé le 31 mars 2004 une conférence sur le thème « La diversité culturelle : vers une convention internationale ? ». Précisons que le GRIC a pour mandat de se pencher sur le phénomène de l'intégration économique internationale et cela, en particulier, dans les Amériques. Par ailleurs, on sait que le Canada et le Québec ont joué un rôle de premier plan en vue d'obtenir un traitement spécifique au profit de la culture dans les rapports économiques internationaux. Le GRIC était donc bien placé pour réunir l'expertise afin de situer l'essentiel de la problématique de la diversité culturelle dans un cadre de mondialisation économique.

La notion de diversité culturelle est devenue le cri de ralliement des États et des citoyens qui résistent aux effets homogénéisants de la mondialisation. Les présents pour parler au sein de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) ont pour objet d'en arriver à une convention internationale à caractère contraignant afin de sauvegarder la diversité culturelle. Ces efforts tournent autour de trois principaux axes thématiques que la conférence du GRIC a tenu à aborder. Ces axes : 1) Culture et commerce, 2) La culture comme droit fondamental et 3) Diversité culturelle et Société de l'information, comptent plusieurs problématiques qui se recoupent. Dans le cadre de la conférence, ces axes ont chacun fait l'objet d'un atelier et ont été abordés dans un souci chronologique afin de mieux faire ressortir l'évolution de l'initiative visant à une Convention internationale sur la diversité culturelle (CIDC). Dans le cadre d'une table ronde, en conclusion, les intervenants à la conférence ont exprimé leurs vues sur la possibilité et le caractère souhaitable d'une CIDC.

Il faut souligner, d'emblée, que plusieurs questions restent en suspens. La première est bien sûr de savoir si une CIDC pourra être conclue. En juillet 2004, l'UNESCO rendait public un avant-projet préliminaire issu des travaux d'un comité d'experts indépendants. Celui-ci figure en annexe du présent ouvrage. À partir de septembre 2004, des négociations intergouvernementales doivent avoir lieu. Un avant-projet de CIDC est attendu afin d'être adopté à la prochaine Conférence générale de l'UNESCO en octobre 2005. La démarche devant aboutir à une CIDC se précise donc peu à peu. Elle fait suite au mandat confié en octobre 2003 au Directeur général de l'UNESCO de soumettre un avant-projet de Convention internationale portant sur la protection de la diversité des contenus culturels et des expressions artistiques. Cet avant-projet procède d'une logique essentiellement culturelle, ce qui ne le placerait pas en position antinomique au regard d'autres instruments internationaux. En fait, l'actuel projet de

CIDC repose sur la prémisse que les considérations culturelles ne sont pas moins importantes que les considérations commerciales et place ce dernier, d'un point de vue juridique, sur un pied d'égalité avec le régime de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). On verra toutefois que demeure la question du caractère contraignant d'une éventuelle convention, dans la mesure où la présente initiative se situe hors des cadres de l'OMC. Cependant, le caractère contraignant ou effectif d'une CIDC ne pourra de toute façon être véritablement évalué qu'après quelques années de mise en oeuvre de la Convention.

Connaissant l'intérêt que suscite chez un large public la question de la diversité culturelle face à la mondialisation, le GRIC a résolu à travers l'ouvrage qui suit de donner suite aux communications et perspectives présentées lors de cette conférence internationale. Même s'il paraît au moment des négociations, et donc avant qu'une CIDC n'ait pu être conclue, le présent ouvrage permet de faire le point sur un enjeu essentiel de la mondialisation et des cadres de la gouvernance mondiale.

Le chapitre premier, le seul qui ne soit pas issu de la conférence, explique comment doit être compris le concept de diversité culturelle. Parce qu'elle est trop souvent réduite à un slogan, François de Bernard juge essentiel de refondre, conceptuellement, l'idée de diversité culturelle. La diversité culturelle est : 1) *diverse*, non dans le sens d'un constat mais d'un mouvement qui advient dans la lutte ; 2) *culturelle*, insistant sur la spécificité propre de la culture, entre autres face à la nature et à la biodiversité ; 3) *dynamique*, et non statique ; 4) à la fois une *réponse* et une question ; et, enfin, 5) un *projet*, au sens d'un ensemble cohérent d'idées, d'efforts et d'objectifs. D'après de Bernard, la diversité culturelle représente un projet tout à la fois théorique, juridique et politique, lequel doit s'inscrire dans la rencontre de la philosophie, des sciences humaines et sociales avec le droit, et ce afin de réitérer l'irréductibilité du domaine culturel face à la sphère marchande. Après ce premier chapitre, l'ouvrage débute avec l'axe « Culture et commerce » qui est à l'origine de l'idée d'une CIDC.

### **Culture et commerce**

La culture, et en particulier les politiques culturelles, a donné lieu à un débat au niveau international qui concerne le traitement des biens et services culturels dans les rapports économiques internationaux et qui tourne autour de deux perspectives apparemment irréconciliables. Selon l'une, même si les biens et services culturels ont une valeur marchande et s'inscrivent dans les circuits commerciaux, ils ne sauraient être assimilés à de simples marchandises, car ils sont porteurs de valeurs et de symboles et, de là, touchent à l'identité culturelle d'une nation. La culture doit donc être sujette à une exception aux normes et aux règles de libéralisation des échanges. C'est là le principe de l'exception culturelle, avant tout défendu par les gouvernements de la France, du Canada et du Québec. Selon l'autre, la culture constitue un secteur économique comme les autres et les mesures publiques visant à promouvoir et à protéger les industries culturelles ne sont qu'une autre forme inacceptable de protectionnisme. Les États-Unis se sont faits les porte-étendards de cette approche voulant que les biens et services culturels ne sauraient faire l'objet de dispositions spécifiques.

Or ce débat a évolué et s'est élargi au fil des années, passant du traitement des biens et services culturels dans les échanges internationaux à l'impact de la libéralisation des échanges

sur les identités culturelles. Les biens et services culturels devraient être sujets à des règles particulières afin d'assurer un équilibre entre la libéralisation économique et la poursuite effective de politiques culturelles par les pouvoirs publics. Différentes options pourraient s'appliquer (accord sectoriel, code interprétatif) si l'exception/diversité culturelle était présentement en négociation sous les auspices de l'OMC, ce qui n'est pas le cas. Se pose la question du choix du forum car l'UNESCO ne constitue pas un régime à caractère aussi efficace et contraignant que l'OMC s'il s'agit avant tout de faire bénéficier les biens et services culturels de dispositions d'exception dans les échanges commerciaux. Il semble qu'une majorité d'États tiennent d'abord à forger un consensus en faveur de la diversité culturelle hors de l'OMC. Le choix de l'UNESCO s'explique du fait que les États souhaitent voir émerger une norme proprement culturelle et enchâsser la diversité culturelle dans le droit international, présumément afin de renforcer leurs positions dans le cadre de futures négociations commerciales. La question des liens entre la culture et le commerce ne semble donc pas être abordée *de front* dans le cadre des négociations en cours pour en arriver à une CIDC. Plusieurs questions demeurent, entre autres, quant aux possibles liens et impacts d'un accord conclu au sein de l'UNESCO sur le droit de l'OMC.

C'est à partir du combat de l'exception culturelle qu'ont débuté les présents efforts visant à une CIDC. Dans le chapitre 2, je discute d'une CIDC avant tout dans la perspective du dilemme culture-commerce. Je fais d'abord une synthèse de l'évolution du débat autour des notions et des stratégies d'exemption, d'exception et de diversité culturelle. Par la suite, je souligne l'essentiel des efforts en vue d'une CIDC, notamment de la part du Canada et de la France et le rôle-clé joué par des organisations comme l'UNESCO et le Réseau international sur la politique culturelle (RIPC), de même que les principales menaces au projet du fait des initiatives commerciales américaines. Je m'attarde sur des questions centrales que soulève la présente démarche en vue d'une CIDC. Celles-ci tiennent au choix du forum de l'UNESCO sur celui de l'OMC et, de là, au caractère effectif d'une éventuelle convention. Cela m'amène à discuter des dispositions-clés de l'avant-projet de CIDC, particulièrement en ce qui regarde le règlement des différends. Je fais ressortir qu'il n'est pas aisé d'élaborer une convention dans laquelle doit prévaloir la perspective culturelle et, en même temps, d'assurer qu'elle ait le caractère contraignant des dispositions économiques internationales.

Georges Azzaria, dans le chapitre 3, insiste sur la rhétorique de l'équilibre, qu'il juge difficile, entre la culture et le commerce. Il fait état des dangers inhérents à des notions floues de complémentarité ou d'équilibre entre culture et commerce et mentionne l'idée d'une hiérarchie où la culture devrait avoir préséance sur le commerce. Azzaria souligne que la culture a besoin du soutien de l'État et, partant, la nécessité des politiques culturelles. Il note le poids grandissant des contenus culturels américains dans le processus mondialisant et l'insuffisance du régime actuel de protection, reposant sur l'exception aux règles du libre commerce, pour assurer la pérennité de la diversité culturelle. Au vu de ce dernier constat, le projet de CIDC a été placé sous l'égide de l'UNESCO afin de voir émerger une norme proprement culturelle. Reste le problème de l'articulation entre des dispositions relevant de régimes différents car « on peut tenter de faire sortir la culture de l'OMC, mais on ne peut faire sortir l'OMC de la culture ». Là-dessus, Azzaria insiste sur le fait que les promoteurs de la diversité culturelle doivent forger des alliances avec des causes, qu'il s'agisse de biodiversité, de conditions de travail ou de santé

publique, afin de former un réseau de « porteurs de normes » autres qu'économiques.

### **La culture comme droit fondamental**

Il est question ici de la diversité culturelle de manière large, vue comme le patrimoine commun de l'humanité, en faisant un parallèle avec la biodiversité. L'emphase est mise sur les droits culturels qui sont vus comme essentiels à la dignité humaine, dans le sens où l'entend l'Organisation des Nations Unies de la possibilité pour les personnes de participer pleinement à la vie culturelle de leurs sociétés. L'UNESCO, dès le début, s'est trouvée au centre de ces discussions. À leur tour, celles-ci en sont venues, dans un contexte de mondialisation, à se préoccuper de plus en plus des rapports entre la culture et le commerce. Aussi, l'idée d'une autre exception sectorielle, à caractère protectionniste, semblait difficile à faire accepter au niveau international. Le terme « diversité culturelle » s'est alors imposé. L'idée ici est principalement d'enchâsser la diversité culturelle dans le droit international afin de mieux faire face aux prescriptions du droit commercial et, en même temps, de s'assurer que la culture ne soit pas réduite à sa seule dimension commerciale.

L'axe « La culture comme droit fondamental » traduit surtout l'élargissement de la problématique de l'exception culturelle à une réflexion et à une préoccupation quant à la position fondamentale de la culture dans le contexte de la mondialisation. Dorval Brunelle, au chapitre 4, y va d'une réflexion où il montre à quel point tout ce qui se rapporte à la culture et, à cet égard, au travail et à la faim, se trouve marginalisé face aux « préoccupations commerciales ». En fait, le droit commercial a préséance sur les droits sociaux et culturels et même sur les droits de la personne. Brunelle met en garde contre les dangers de ce qu'il appelle l'« instrumentation » qui fait que la culture peut aujourd'hui être l'objet d'un traité commercial. Devant l'extension du principe concurrentiel, il insiste sur la primauté du culturel et du politique. Les négociations commerciales, comme celles en cours sous l'égide de l'OMC ou qui suivent le modèle de l'Accord de libre-échange nord-américain, doivent être analysées non pas tant pour leur impact *sur* la culture mais bien en tant que pratiques culturelles. En effet, on perd de vue qu'en ne sanctionnant que des pratiques mercantiles, de tels accords commerciaux n'ont rien d'objectif et, au contraire, tiennent à une option culturelle et politique.

À sa suite, Louise Beaudoin, ancienne ministre québécoise de la Culture et des Communications (1994-1998) et des Relations internationales (1998-2003) et, à ces deux titres, actrice politique de premier plan dans le dossier de la diversité culturelle, nous fait part de remarques inspirées de son expérience (chapitre 5). Elle souligne d'abord que, dans le cadre de la mondialisation, les questions culturelles devraient être aussi importantes que les questions économiques. Cette primauté de l'économique est attribuable, en partie, à un manque de coordination entre les positions de divers membres d'un même gouvernement. Après avoir rappelé brièvement les positions des principaux États sur le dossier de la diversité culturelle, Beaudoin salue la stratégie de l'UNESCO centrée sur la protection des expressions culturelles. Elle retrace, tout en les commentant, les principaux arguments contre les droits culturels et la diversité culturelle qu'elle regroupe en trois catégories : la « momification » des cultures, le nationalisme ethnique, le protectionnisme. Elle mentionne les liens entre développement culturel et économique et s'attarde sur ce qu'elle qualifie d'autocensure. Beaudoin souligne deux mesures, une taxe sur les billets de cinéma et le prix unique du livre, outils de diversité

culturelle que le gouvernement du Québec n'a pas osé adopter au regard de l'opposition américaine ou des impératifs économiques. Elle conclut en rappelant la place à faire aux pays en développement dans le projet de la diversité culturelle et en dénonçant la prédominance du droit commercial.

### **Diversité culturelle et Société de l'information**

Ce dernier axe tourne autour du rôle crucial exercé par les nouvelles technologies de l'information et de la communication dans le processus de mondialisation et des défis que celles-ci posent pour la pérennité de la diversité culturelle et pour les instruments « traditionnels » des politiques culturelles. Cet axe se penche aussi sur la « fracture numérique » entre les pays du Nord et du Sud, ces derniers n'ayant guère les moyens de poursuivre des politiques culturelles que la mondialisation rend pourtant plus cruciales pour eux. En vue de favoriser un large consensus de la communauté internationale autour de la diversité culturelle, les présents efforts en vue d'une CIBC comportent des éléments afin de permettre aux pays en développement de tirer profit des nouvelles technologies, de réduire la fracture numérique et de mieux assurer leur identité culturelle. En somme, les efforts autour d'une CIBC visent pour une bonne part à renforcer les capacités des pays en développement sur le plan culturel afin qu'ils soient mieux à même de tirer profit de la mondialisation.

Cependant, le double thème « Diversité culturelle et Société de l'information » fait surtout ressortir les tensions entre deux initiatives qui devraient se renforcer mutuellement mais qui reposent en fait sur des logiques antagonistes. Soulignons que les États-Unis avaient quitté l'UNESCO en 1985 dans la foulée des discussions sur un Nouvel Ordre mondial de l'information et de la communication qui ont plusieurs traits communs avec la présente initiative de CIBC. Raphaël Canet, au chapitre 6, rappelle l'asymétrie des flux d'information au niveau planétaire, entre autres entre les pays du Nord et du Sud, et pose la question de comment garantir la préservation des identités culturelles dans le cadre de la mondialisation. Il distingue quatre approches de la gestion de la diversité culturelle qu'il traite de manière comparative. La première, dite de la régulation des flux d'information, est celle qui a eu cours à l'UNESCO à la fin des années 1970 ; conflictuelle, elle devait échouer et entraîner le retrait des États-Unis. La deuxième approche, du libre marché, associée à l'OMC, nie toute spécificité aux produits et services culturels. La troisième, dite de la singularité des produits culturels, associée à la présente démarche au sein de l'UNESCO, vise à créer des aires d'exception à l'abri des principes du marché, ce qui, conjugué à une éventuelle CIBC, permettrait d'assurer la diversité culturelle. Enfin, celle de la société de l'information a émergé à la fin des années 1990 dans le cadre de l'Union internationale des télécommunications (UIT). Dans la foulée du Sommet mondial sur la société de l'information (SMSI), cette approche, qui couvre un ensemble de problématiques et qui tient essentiellement de la régulation néolibérale, équivaut au *statu quo* en renvoyant aux États la tâche de préserver la diversité culturelle. Canet termine en se demandant si cette dernière approche ne vise pas à opérer une diversion face au projet de CIBC à l'UNESCO.

Alain Ambrosi, quant à lui, montre que la diversité culturelle non plus que le rôle de l'État en matière de culture n'ont figuré de manière notable dans les démarches relevant du SMSI (chapitre 7). Il souligne d'abord que le choix de l'UIT sur l'UNESCO est révélateur de la

place faite au modèle néolibéral et au secteur privé dans le projet de la société de l'information. Ainsi, des références timides aux droits touchant à l'information et à la communication ne sont attribuables qu'à la pugnacité des représentants de la société civile. Ambrosi insiste sur les acteurs et les enjeux de la société de l'information et de la diversité culturelle en mettant en parallèle les déclarations et positions des gouvernements et de la société civile. Il s'attarde sur la perspective et le rôle de la société civile qui, seule, fait montre d'une option favorable à la diversité culturelle, entre autres en ce qui concerne la nécessité du rôle de l'État et d'une CIDC effective et contraignante.

Au chapitre 8, François de Bernard fait clairement ressortir que les projets de la diversité culturelle et de la société de l'information sont antinomiques. En fait, à l'instar de Canet et d'Ambrosi, de Bernard est d'avis que l'initiative de la société de l'information correspond à une tentative de diversion susceptible de court-circuiter la démarche en faveur de la diversité culturelle telle que promue à l'UNESCO.

### **Vers une convention internationale effective?**

Enfin, la conclusion amène à une réflexion d'ensemble quant à la possibilité et au caractère d'une CIDC. La démarche se précise depuis la publication par l'UNESCO en juillet 2004 de l'avant-projet de Convention sur la protection de la diversité des expressions culturelles. Le projet de CIDC vise à faire reconnaître le rôle essentiel de la diversité culturelle dans le développement économique et social, y compris la fonction particulière des biens et services culturels dans les sociétés. On y souligne, entre autres, la double nature – culturelle et économique – des biens et services culturels, ainsi que le droit fondamental pour tout individu et société de pouvoir participer et de bénéficier de la vie culturelle. L'objet de la CIDC consiste à en arriver à une perspective culturelle articulée sur la problématique culture-commerce, notamment en précisant les droits et obligations des États parties et en répondant aux besoins des pays en développement en matière de diversité culturelle. Le projet de Convention s'applique aux politiques culturelles des États. L'emphase est mise sur le principe d'équilibre, à savoir la préservation et la promotion des cultures nationales et l'ouverture aux autres cultures, et sur la transparence dans la mise en oeuvre par les États de leurs politiques culturelles.

On a déjà mentionné que demeure la question de savoir si une CIDC deviendra réalité et, le cas échéant, celle de son caractère effectif. Or cela ne pourra être évalué qu'avec l'entrée en vigueur et la mise en oeuvre de la Convention. Néanmoins, le mécanisme proposé de règlement des différends est dès à présent critiqué parce que non contraignant. Reste aussi la question de la position des États-Unis qui, dès le départ, se sont montrés hostiles à l'égard du projet de CIDC. En fait, au cours des mois à venir, un difficile équilibre devra être recherché entre le caractère contraignant de la Convention et le nombre d'États disposés à voter en faveur du projet. Une CIDC ne peut en effet voir le jour qu'avec un vote favorable des deux tiers des États membres de l'UNESCO, soit 127 pays. Par la suite, demeurera la question du nombre d'États qui ratifieront la Convention. J'entends donc résumer les idées principales qui se sont dégagées des trois ateliers, ainsi que les propos des intervenants dans le cadre de la table ronde qui a clos la conférence, pour conclure sur des considérations essentielles quant à une CIDC effective.

Les quelques commentaires qui précèdent, non plus que ce bref ouvrage, ne prétendent épuiser le sujet de la diversité culturelle. À tout le moins, ce recueil collectif vise à faire comprendre à un vaste public les enjeux essentiels de la présente démarche afin d'en arriver à une CIDC. Ce faisant, cet ouvrage souhaite contribuer à la réflexion en vue d'arrêter les normes et les dispositions sur le plan international qui sauront assurer un rééquilibrage entre les prescriptions de l'économie de marché et les impératifs culturels, sociaux et politiques.