

## **La Convention de l'UNESCO et l'enjeu de la diversité culturelle au sein de trois processus interaméricains : la Communauté des démocraties, la Confédération parlementaire des Amériques et le Forum interparlementaire des Amériques.**

**Dorval Brunelle \***

*Pour souligner le premier anniversaire de l'adoption de la Convention de l'UNESCO, la présente chronique se penchera sur le traitement réservé depuis 1994 à l'enjeu de la diversité culturelle à l'intérieur de trois processus interaméricains. À cause du nombre des thèmes abordés dans les trois cas et à cause de l'importance accordée à la diversité culturelle par certains partenaires, dont le Canada, nous aurions pu nous attendre à ce que les questions liées de près ou de loin à la culture figurent en bonne place dans les déclarations et les recommandations issues de ces rencontres depuis leurs tout débuts. Or, ce n'est pas le cas. C'est seulement à compter de l'année 2001, quelques mois avant l'adoption de la Déclaration universelle de l'UNESCO, que la diversité culturelle reçoit un traitement de faveur, mais elle disparaît par la suite du processus des Sommets pour n'être évoquée que par les parlementaires. Pour étayer la comparaison, nous allons procéder en trois temps. En premier lieu, nous allons revenir rapidement sur les circonstances entourant l'adoption de la Convention. Par la suite, nous effectuerons quelques rappels concernant les processus interaméricains et,*

*enfin, nous suivrons l'enjeu de la diversité culturelle à travers les trois processus retenus aux fins de l'analyse.*

### **La Convention de l'UNESCO**

La Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO, le 20 octobre 2005, représente l'aboutissement d'un processus long et complexe<sup>1</sup>. En même temps, cette

---

\* L'auteur est professeur au département de sociologie et directeur de l'Observatoire des Amériques à l'UQAM. Il tient à remercier Violaine Bonassies pour ses commentaires et précisions concernant le dossier des droits des peuples autochtones dans les Amériques.

<sup>1</sup> Ce processus a une double origine, la première est intérieure à l'UNESCO, la seconde, extérieure. À propos de cette dernière dimension, il convient de souligner trois choses : le précédent que représente la Déclaration sur la diversité culturelle du Conseil de l'Europe de 2000, le rôle moteur joué, entre autres, par les ministres de la Culture de la Francophonie, ainsi que le rôle joué par les différentes coalitions nationales sur la diversité culturelle.

Voir la présentation de Raymond Weber à la table ronde des ministres de la culture tenue à l'UNESCO en décembre 2000 qui précise ceci à propos de la déclaration du Conseil de l'Europe: "Ce texte est d'abord destiné à aider les gouvernements dans leur réflexion sur la mondialisation et les négociations multilatérales mais il doit aussi permettre d'engendrer des actions concrètes, notamment dans trois domaines : 1° les politiques culturelles; 2° les politiques du

convention vient désormais s'inscrire dans la riche panoplie des instruments internationaux voués à la protection des expressions et manifestations culturelles sous toutes leurs formes matérielles et immatérielles<sup>2</sup>. Cependant, contrairement aux autres instruments adoptés ces dernières années par l'UNESCO, qui touchaient surtout à la sauvegarde des dimensions patrimoniales de la culture<sup>3</sup>, cette fois la convention, en voulant protéger et promouvoir "la diversité des expressions culturelles" et surtout, en étendant sa couverture aux biens et services culturels, ainsi qu'aux industries culturelles elles-mêmes, s'engage sur un terrain très contesté. Or, si plusieurs gouvernements dans les Amériques, dont ceux de la Bolivie, du Canada et du Québec ont, à un moment ou à un autre, joué un rôle de premier plan dans la préparation et l'adoption de ces instruments juridiques, il reste à voir comment la convention elle-même saura faire droit à une revendication aussi

---

patrimoine culturel; et 3° les politiques linguistiques ». L'auteur ajoute à ce propos : « un travail sera mené en 2001 avec l'Union européenne ».

En ligne :

[http://72.14.205.104/search?q=cache:jiY0Uu2KQkwJ:www.unesco.org/culture/development/highlights/texts/html\\_fr/RapportFinal-Fra.rtf+conseil+de+1%27europe+declaration+diversite+culturelle+raymond+](http://72.14.205.104/search?q=cache:jiY0Uu2KQkwJ:www.unesco.org/culture/development/highlights/texts/html_fr/RapportFinal-Fra.rtf+conseil+de+1%27europe+declaration+diversite+culturelle+raymond+)

Voir également la Déclaration sur la diversité culturelle adoptée à la réunion tenue à Cotonou, au Bénin, en juin 2001, qui appuie « le principe d'un cadre réglementaire international à caractère universel favorable à la promotion de la diversité culturelle ». Cité dans le document présenté ci-après à la page 2.

Voir, enfin, l'Accord international sur la diversité culturelle (modèle pour discussion), issu du Groupe de consultations sectorielles sur le commerce extérieur -Industries culturelles, Ottawa, septembre 2002.

En ligne : [http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/sagit\\_paper-fr.asp](http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/sagit_paper-fr.asp)

<sup>2</sup> Citons, parmi les principaux instruments, la Déclaration de principes de la coopération culturelle internationale de 1966, la Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels de 1970, la Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de 1972, la Déclaration de l'UNESCO sur la race et les préjugés raciaux de 1978, la Recommandation relative à la condition de l'artiste de 1980, la Recommandation sur la sauvegarde de la culture traditionnelle et populaire de 1989 et, enfin, la Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle de 2001.

<sup>3</sup> Comme la Convention du patrimoine mondial de 1972 et, plus récemment, la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel de 2003.

complexe que celle que recouvre la notion de diversité culturelle. Car autant plusieurs des formes et contenus de cette revendication ont une indéniable profondeur historique à l'intérieur du continent, autant les instruments dont on disposait jusqu'à maintenant n'avaient pas pu leur offrir une protection adéquate. La question se pose alors de savoir en quoi et comment, dans un contexte général où ce sont les enjeux entourant la protection des industries culturelles qui risquent de prendre le pas sur les autres dimensions, le défi posé par la diversité culturelle pourra être relevé.

En effet, même si plusieurs des objectifs de la convention s'inscrivent dans le droit fil d'objectifs déjà définis dans des instruments antérieurs, ou même si certains d'entre eux évoquent ceux de la Convention sur la diversité biologique de 1992<sup>4</sup>, il en est un, celui "de reconnaître la nature spécifique des activités, biens et services culturels en tant que porteurs d'identité, de valeurs et de sens"<sup>5</sup>, qui revêt une portée toute nouvelle. Cette reconnaissance entraîne une conséquence déterminante que l'on retrouve parmi les huit « Principes directeurs » dont un, le « Principe de la complémentarité des aspects économiques et culturels du développement » établit que : « La culture étant un des ressorts fondamentaux du développement, les aspects culturels du développement sont aussi importants que ses aspects économiques, et les individus et les peuples ont le droit fondamental d'y participer et d'en jouir »<sup>6</sup>. Plus avant, à l'article consacré aux « Définitions », toute l'étendue du principe de la complémentarité des biens et services culturels apparaît en pleine lumière puisque la notion de « diversité culturelle » renvoie

---

<sup>4</sup> On trouvera le texte de cette convention sur le site suivant : <http://bch-cbd.naturalsciences.be/belgique/convention/textconv/texte001.htm>

<sup>5</sup> Voir la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, article premier « Objectifs », para (g). En ligne : [http://portal.unesco.org/culture/fr/ev.php-URL\\_ID=29388&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/culture/fr/ev.php-URL_ID=29388&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

<sup>6</sup> *Idem*, article 2 para. 5.

successivement à celles de « contenu culturel », « d'expressions culturelles », « d'activités, biens et services culturels », pour s'étendre ensuite aux « industries culturelles » et aux « politiques et mesures culturelles »<sup>7</sup>.

Or c'est bien la difficile réconciliation entre des objectifs qui portent tous d'une manière ou de l'autre sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, d'une part, et l'insertion inopinée de la notion d'industries culturelles parmi les définitions, d'autre part, qui fait à la fois toute l'originalité et toute l'ambivalence de la convention. Par la suite, les industries culturelles sont mentionnées à deux reprises. La première fois, à l'article 6 para 2(c) portant sur les droits des Parties au niveau national, quand il est question des mesures auxquelles ces dernières peuvent recourir incluant celles « qui visent à fournir aux industries culturelles nationales indépendantes et aux activités du secteur informel un accès véritable aux moyens de production, de diffusion et de distribution d'activités, biens et services culturels ». La seconde, à ce même article 6 para 2(h), qui cite « les mesures qui visent à promouvoir la diversité des médias, y compris au moyen du service public de radiodiffusion ».

---

<sup>7</sup> *Idem*, article 4. Il y aurait d'ailleurs tout un développement incident à faire concernant les définitions qui sont complémentaires sans l'être tout à fait, mais qui ne semblent pas répondre aux règles générales de la rédaction législative établies par Courtney Ilbert dans *Legislative Methods and Forms*, publié par The Clarendon Press, en 1901, un ouvrage classique sur la question. On en trouvera un résumé dans : Louis-Philippe Pigeon, *Rédaction et interprétation des lois*, Québec, Éditeur officiel, 1978, p. 44-58.

Deux de ces règles méritent d'être rappelées, celle qui exige que « chaque disposition s'interprète en regard des autres », l'autre, la présomption à l'effet que les rédacteurs de la convention n'ont pas voulu enfreindre d'autres dispositions du droit international. Or les définitions apparaissant à l'article 4 sont à ce point larges et vagues qu'elles rendent très difficiles l'interprétation de certaines dispositions de la convention, par exemple, celles de l'article 6 sur les « droits des Parties au niveau national », tandis que les dispositions de l'article 6 para. 2(c), concernant les industries culturelles vont sans doute à l'encontre du principe du traitement national promu et défendu par l'Organisation mondiale du commerce. Enfin, nous reviendrons, en conclusion, sur la ligne de partage entre la Convention de l'UNESCO et la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, adoptée le 29 juin 2006.

Il s'agit alors de voir dans quelle mesure la convention pourra s'avérer un instrument efficace pour promouvoir et protéger la diversité culturelle dans un sens large, incluant les savoirs des peuples autochtones, ou bien si elle servira surtout à légitimer et à renforcer la protection accordée aux industries culturelles. Et même si les deux objectifs sont tout à fait louables, il n'en reste pas moins que, des deux, c'est bien la diversité culturelle, surtout celle des peuples autochtones, qui est encore et toujours la plus menacée dans les Amériques.

### **Rappels concernant les processus des sommets et les dialogues parlementaires interaméricains**

Avant toute chose, il convient de préciser les termes de l'analyse, parce que nous n'aurons pas affaire à des administrations, comme l'Organisation des États américains (OEA), par exemple, mais bien à des processus de coordination de rencontres de chefs d'État et de gouvernement des Amériques, dans un cas, de rencontres de parlementaires, dans les deux autres<sup>8</sup>. Pourtant ces trois processus ont été mis en place à une seule et même fin, celle de faire avancer un vaste projet d'intégration à grande échelle entre les pays des Amériques.

Plus spécifiquement, ce que l'on désigne désormais dans le jargon de l'OEA comme le « processus des sommets » a été inauguré par le président Clinton, à Miami, en décembre 1994, et il a été poursuivi lors de quatre sommets tenus subséquent<sup>9</sup>. Le concept fondateur de cette initiative était celui de « communauté des démocraties »<sup>10</sup>,

---

<sup>8</sup> Nous avons volontairement laissé de côté le rôle joué par l'OEA à travers son Conseil interaméricain sur le développement intégré (CIDI) sur cette question.

<sup>9</sup> Les sommets I à IV ont eu lieu respectivement à Miami en 1994, à Santiago en 1998, à Québec en 2001 et Mar del Plata en 2005, à quoi il faut ajouter le Sommet extraordinaire tenu à Monterrey, en janvier 2004.

<sup>10</sup> « The moment is ripe for an historic initiative—of the weight of the Good Neighbor policy and the Alliance for Progress—to establish the themes for inter-American relations for the rest of the decade and beyond. The NAFTA is the foundation for the gradual expansion of hemispheric free trade (...) Hemispheric institutions, including the OAS and Inter-American Development Bank and now the NAFTA

un concept qui visait à rendre compte du fait que « pour la première fois dans l'Histoire, les Etats américains constituent une communauté de sociétés démocratiques »<sup>11</sup>. Cette « communauté des démocraties » désigne un processus d'intégration à grande échelle portant sur quelque dix-sept domaines ou secteurs, et si la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) représente le coeur du projet d'intégration dans la mesure où le libre commerce apparaissait comme le moyen de favoriser la prospérité et l'amélioration des niveaux de vie, le projet d'ensemble était à la fois multidimensionnel et multifonctionnel. C'est pourquoi, dès le Sommet de Miami, et lors des trois sommets subséquents, les Plans d'action prévoient des pistes d'action dans une foule de domaines, allant depuis l'économie et l'éducation, jusqu'à la réduction de la pauvreté, la lutte contre le terrorisme, le travail, la santé, l'environnement, la justice, les sciences et technologie<sup>12</sup>.

Le processus des sommets sera poursuivi sans relâche, même si plusieurs signes annonciateurs laissent présager, dès

l'automne 2002, que le fleuron de ce projet, la ZLEA, était de plus en plus contesté. Celui-ci sera finalement abandonné lors du quatrième Sommet des Amériques tenu à Mar del Plata, en novembre 2005, mais ce n'est sans doute là que partie remise, d'autant que plusieurs autres rencontres au niveau ministériel sont régulièrement convoquées, à l'instigation de l'OEA surtout, entre ministres responsables de la sécurité, du travail ou de la culture, pour ne nommer que ces trois domaines<sup>13</sup>.

Quant aux deux autres processus, ils peuvent être interprétés comme deux réponses décalées dans le temps au défi qui était posé à l'époque à la fois par l'ampleur même de l'intégration envisagée par les chefs d'État et de gouvernement, et par le fait que cette intégration semblait devoir être menée sans que les parlements nationaux soient impliqués dans le processus. Cette situation apparaîtra d'autant plus paradoxale que certains acteurs de la société civile, non seulement avaient réclamé d'être consultés, mais avaient même obtenu de l'être, comme cela s'était produit en 1995 pour l'organisation des Gens d'affaires des Amériques (Americas Business Forum, ou ABF) qui s'était vu octroyer un statut spécial lors de la rencontre des ministres du Commerce tenue à Denver, en 1995. D'ailleurs cet octroi n'avait rien de symbolique puisque nombre des recommandations acheminées par l'ABF aux ministres étaient par la suite reprises par ces derniers dans les directives qu'ils

---

institutions, can be forged into the vital mechanisms of hemispheric governance. The organizing concept could be a hemispheric « Community of Democracies » increasingly integrated by economic exchange and shared political values. Whatever the slogan, your vision of an integrated Western Hemisphere could be a model for international relations in general and for North-South relations more specifically. (...) ».

Voir; National Security Council, *Memorandum for the President*, November 29, 1993. Declassified 3/8/96. Cité in : D. Brunelle, « The US, the FTAA, and the Parameters of Global Governance », in Marianne Wiesebron et Paulo Vizontini, (coord) *Free Trade for the Americas? The United States' Push for the FTAA Agreement*, Londres, Zed Books, 2004, pages 23-40.

<sup>11</sup> Voir le paragraphe d'introduction de la Déclaration de Miami intitulée : « Partenariat pour le développement et la prospérité: Démocratie, libre-échange et développement durable dans les Amériques ». En ligne : [http://www.ftaa-alca.org/Summits/Miami/declara\\_f.asp](http://www.ftaa-alca.org/Summits/Miami/declara_f.asp)

Bien sûr, ce concept servait en même temps de justificatif au maintien de l'embargo décrété par les États-Unis à l'encontre de Cuba en 1962, de sorte que la *communauté* compte 34 des 35 pays des Amériques.

<sup>12</sup> Voici une liste des dix-sept domaines de négociations : la responsabilité sociale des entreprises, la corruption, la défense, l'éducation, la lutte contre les drogues, le travail, la santé, l'environnement, la diversité culturelle, la sécurité continentale, la promotion de la femme, les sciences et technologies, le terrorisme, la justice, l'agriculture et les transports.

---

<sup>13</sup> En lien avec la réserve formulée à la note 8 ci-dessus concernant l'OEA, nous ne traiterons pas non plus des Réunions interaméricaines des ministres et hauts fonctionnaires chargés de la culture organisées sous l'égide de l'OEA. Notons toutefois, au passage, que le Plan d'action de Mexico, adopté à la sixième séance plénière, le 24 août 2004, n'utilise l'expression « diversité culturelle » qu'une seule fois quand il est question, au paragraphe 17, de : « Demander au Comité interaméricain de la culture (CIC) d'établir un projet de coopération avec l'UNESCO pour la tenue d'un atelier sur la Déclaration universelle sur la diversité culturelle avant la tenue de l'Assemblée générale de l'UNESCO en 2005 ». En ligne : [www.oas.org/OASpage/esp/ultimasnoticias/Plan-de-Accion-Educacion-082404F.pdf](http://www.oas.org/OASpage/esp/ultimasnoticias/Plan-de-Accion-Educacion-082404F.pdf)

À la réunion suivante, en août 2005, il est question de la création d'un Observatoire interaméricain des politiques culturelles.

donnaient aux équipes responsables des négociations de la ZLEA.

Quant à la Conférence parlementaire des Amériques, devenue aujourd'hui la Confédération des parlementaires des Amériques (COPA), elle a été convoquée pour la première fois à l'instigation du président de l'Assemblée nationale dans la ville de Québec en septembre 1997. L'invitation avait été lancée à tous les membres des parlements des États unitaires, fédéraux et fédérés, des parlements régionaux et des organisations interparlementaires du continent afin d'établir un dialogue parlementaire interaméricain permanent<sup>14</sup>. Consciente du défi que posaient le processus des sommets et surtout l'étendue des questions abordées lors de ces rencontres, la COPA adoptait, en juillet 2000, une résolution réclamant une plus grande transparence dans les négociations en cours sur le projet de ZLEA.

Quelques années plus tard, au début de 2001, quelques mois avant la tenue du troisième Sommet des chefs d'État et de gouvernement des Amériques dans la ville de Québec en avril, sommet au cours duquel le gouvernement du Canada se proposait de faire adopter une Charte démocratique interaméricaine, le Parlement du Canada prenait à son tour l'initiative de convoquer une autre rencontre interaméricaine des parlementaires. Cette nouvelle initiative, appelée Forum interparlementaire des Amériques (FIPA)<sup>15</sup>, devait faire droit au

<sup>14</sup> L'invitation était adressée aux 35 parlements nationaux, aux 164 parlements provinciaux ou étatiques, ainsi qu'aux sept parlements régionaux à participer à une conférence sous le thème «Les Amériques de 2005: démocratie, développement et prospérité». Sur les modalités de la création de la COPA, voir, en ligne : <http://www.copa.qc.ca/Francais/Quisommes/Historique/index.html>

<sup>15</sup> Le FIPA se définit comme « un réseau indépendant des assemblées nationales des États membres de l'Organisation des États américains (OEA). Les membres du FIPA se sont engagés à promouvoir la participation des parlementaires dans le système interaméricain et à amorcer un dialogue interparlementaire sur les grandes questions qui touchent l'hémisphère ». En ligne : [http://www.e-fipa.org/About/about\\_fr.htm](http://www.e-fipa.org/About/about_fr.htm)

Par ailleurs, notons que la COPA et le FIPA sont désormais engagés dans un processus d'unification qui a été inauguré à

pluralisme des représentations politiques, mais elle n'était ouverte cette fois qu'aux 34 des 35 parlements nationaux<sup>16</sup>.

### **La diversité culturelle dans les processus des sommets et les dialogues parlementaires interaméricains**

Si l'expression « diversité culturelle » n'apparaît pas telle quelle dans les Plans d'action avant le Sommet de Québec d'avril 2001, il est quand même question de « valeurs culturelles » parmi les objectifs apparaissant dans la première des quatre « corbeilles »<sup>17</sup>, comme on les appelait à l'époque, faisant partie du plan adopté lors du tout premier sommet tenu en 1994. Sous l'intitulé « promouvoir les valeurs culturelles », on peut en effet lire ce qui suit :

« Le développement culturel constitue un élément fondamental et intégral du développement des Amériques et possède la capacité

---

Bogota le 12 juin 2006 en vue de créer une seule organisation responsable du dialogue interparlementaire dans les Amériques.

<sup>16</sup> Il est important de souligner au passage que l'initiative du gouvernement fédéral de convoquer le FIPA visait aussi à contester la légitimité de la COPA, non pas seulement parce qu'il s'agissait d'une initiative venue du Québec, mais surtout parce que la COPA avait réussi à intégrer Cuba à l'intérieur d'un dialogue parlementaire interaméricain. Par voie de conséquence, en limitant l'adhésion à un nouveau dialogue interparlementaire aux seuls membres de l'OEA, l'exclusion de Cuba se trouvait *de facto* maintenue. Ajoutons encore deux choses à ce propos : *premièrement*, le Canada compte parmi les tard venus dans le concert interaméricain et à l'OEA même, puisque son adhésion remonte à 1990, et *deuxièmement*, depuis lors, le gouvernement fédéral a assumé un rôle très actif à l'intérieur de l'organisation en tant que promoteur d'une Unité pour la promotion de la démocratie (UPD), rebaptisé Bureau pour la promotion de la démocratie (BPD). L'initiative du parlement servait ainsi à renforcer le rôle du gouvernement au sein de l'OEA sur un dossier dont il avait fait sa marque de commerce.

Voir : D. Brunelle, « Le Canada et les Amériques : une politique plombée par la Doctrine Monroe », *Chronique des Amériques*, août 2005, no 25. En ligne : [www.ameriques.uqam.ca](http://www.ameriques.uqam.ca)

<sup>17</sup> Les intitulés des quatre *corbeilles* étaient, pour mémoire : (i) préserver et renforcer la communauté des démocraties dans les Amériques ; (ii) promouvoir la prospérité par le biais de l'intégration économique et du libre-échange ; (iii) vaincre la pauvreté et la discrimination dans l'hémisphère ; et (iv) garantir le développement durable et protéger notre environnement naturel pour les générations futures. En ligne : [http://www.ftaa-alca.org/Summits/Miami/declara\\_f.asp](http://www.ftaa-alca.org/Summits/Miami/declara_f.asp)

inhérente d'enrichir nos sociétés et d'engendrer une plus grande compréhension entre nos pays.

Pour promouvoir les valeurs culturelles, les gouvernements: (i) encourageront des relations plus dynamiques entre les institutions et les organisations publiques et privées, y compris les universités, les musées, les centres artistiques et littéraires, ainsi qu'entre les participants culturels à titre individuel. De tels échanges soulignent notre diversité culturelle, reconnaissent la valeur de nos cultures locales et contribuent à améliorer la compréhension dans hémisphère ; (ii) demanderont à l'OEA et à la BID de renforcer leurs plans et leurs programmes afin de faciliter ces échanges culturels, ainsi que le flux d'informations culturelles et historiques intra et internationales »<sup>18</sup>.

Quatre années plus tard, à Santiago en 1998, la Déclaration finale du deuxième Sommet des chefs d'État et de gouvernement des Amériques a modifié l'ordre des corbeilles<sup>19</sup> et c'est dans deux d'entre elles que l'on retrouve des éléments touchant à la vie culturelle. On les retrouve à la sixième mesure de la corbeille « Éducation » qui prévoit ce qui suit:

« Établir ou améliorer, conformément à leur cadre juridique interne, des stratégies éducatives propres aux sociétés

multiculturelles afin de concevoir, avec la participation des populations autochtones et des migrants, des modèles pour l'enseignement primaire bilingue et interculturel. Par ailleurs, il faudra améliorer le contenu de l'enseignement primaire, de même que le respect et l'appréciation de la diversité culturelle des peuples, et accroître la connaissance des différentes langues parlées dans les pays de l'hémisphère, lorsque les ressources et les possibilités le permettent »<sup>20</sup>.

Et on les retrouve également dans la corbeille consacrée à l'éradication de la pauvreté où, sous l'intitulé « populations autochtones », le paragraphe suivant prévoit un engagement qui n'a ni précédent ni suite, et qui, à ce seul titre, mérite très certainement d'être cité au long:

« Afin de promouvoir une plus grande participation des populations autochtones à la société par un accès adéquat à l'éducation, aux soins de santé et à la formation professionnelle, en vue d'améliorer leur niveau de vie, les gouvernements vont: (i) appuyer les activités dans le domaine de l'éducation qui visent à améliorer la participation des populations et des communautés autochtones à la société. Ces activités tendront à renforcer l'identité des populations autochtones et à promouvoir une coexistence respectueuse des différents groupes sociaux dans les communautés et les États : (ii) promouvoir l'élargissement des services d'éducation élémentaire et secondaire par l'orientation de la formation, principalement dans les régions à fort pourcentage de

<sup>18</sup> En ligne : [http://www.ftaa-alca.org/Summits/Miami/plan\\_f.asp](http://www.ftaa-alca.org/Summits/Miami/plan_f.asp)

<sup>19</sup> Les intitulés cette fois-ci étaient, dans l'ordre : (i) l'éducation, clé du progrès ; (ii) préservation et renforcement de la démocratie, de la justice et des droits de la personne ; (iii) intégration économique et libre-échange ; et (iv) éradication de la pauvreté et de la discrimination, qui comprenait également des mesures touchant les micro entreprises et les femmes, entre autres.

En ligne : [http://www.ftaa-alca.org/Summits/Santiago/declara\\_f.asp](http://www.ftaa-alca.org/Summits/Santiago/declara_f.asp)

<sup>20</sup> <http://www.summit-americas.org/French&Portuguese/chileplan-fr.htm>

populations autochtones, grâce à un plus grand appui des gouvernements et à une coopération internationale plus intense, à la demande des gouvernements intéressés, afin que les populations autochtones aient la possibilité de recevoir une formation technique et de contribuer au développement de leurs pays. Dans la mesure du possible, la formation qui est donnée parallèlement au processus d'éducation doit répondre aux besoins de la région et à des stratégies productives; (iii) en coopération avec les organisations, les institutions de développement et les ONG régionales, soutenir et promouvoir activement les activités de renforcement des capacités et les projets productifs, notamment en ce qui concerne l'agriculture, l'artisanat, le petit commerce et la petite industrie et le marketing. Dans la mesure du possible ces activités doivent être dirigées et administrées par les populations autochtones; et (iv) faciliter l'organisation de tables rondes au niveau national et au niveau de l'hémisphère, en partenariat avec les populations autochtones, afin de promouvoir une plus grande compréhension et une meilleure coopération dans les domaines de l'éducation et de la santé, particulièrement en ce qui concerne les femmes et les enfants. Les gouvernements feront aussi la promotion d'initiatives de recherche sur la relation entre les populations autochtones, la pauvreté et le développement »<sup>21</sup>.

En 2001, la Déclaration du troisième Sommet des Amériques souligne que la diversité culturelle doit « constituer un

---

<sup>21</sup> En ligne : <http://www.summit-americas.org/French&Portuguese/chileplan-fr.htm>

facteur de cohésion qui fortifie le tissu social et le développement de nos nations ». Le Plan d'action du Sommet établit une série d'initiatives afin d'accroître la coopération visant à renforcer la diversité culturelle dans l'hémisphère, et c'est ainsi que l'on retrouve au chapitre 17 l'engagement qui suit :

« Reconnaissant que le respect pour la diversité culturelle et l'appréciation de sa valeur contribuent au dynamisme social et économique et sont des facteurs positifs dans la promotion de la saine gestion des affaires publiques, de la cohésion sociale, du développement humain, des droits de la personne et de la coexistence pacifique au sein de l'hémisphère, et que les effets de la mondialisation offrent d'importantes possibilités de promouvoir la diversité culturelle mais suscitent également des préoccupations quant à la capacité de certaines collectivités d'exprimer les différents aspects de leur identité culturelle; reconnaissant aussi le rôle unique de la propriété culturelle dans le renforcement des liens géographiques, sociaux, historiques et anthropologiques au sein des sociétés; constatant la nécessité de renforcer les stratégies pour empêcher le trafic illicite de biens culturels, qui est préjudiciable à la préservation de la mémoire collective et du patrimoine culturel des sociétés et menace la diversité culturelle de l'hémisphère; et ayant présent à l'esprit que l'Assemblée générale des Nations Unies a déclaré l'an 2001, Année du dialogue entre les civilisations »<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Extrait du Plan d'action du Sommet des Amériques, tenu à Québec en avril 2001.  
En ligne : [http://www.pch.gc.ca/progs/ai-ia/ridp-irpd/02/quebec\\_f.cfm](http://www.pch.gc.ca/progs/ai-ia/ridp-irpd/02/quebec_f.cfm)

Ce sera le point d'orgue des engagements en la matière, puisque ni la Déclaration de Nuevo Leon issue du Sommet extraordinaire tenu à Monterrey en janvier 2004, ni la Déclaration et le Plan d'action de Mar del Plata adoptés à la suite du quatrième Sommet des Amériques de novembre 2005 ne traiteront de diversité culturelle ni des droits des peuples autochtones en la matière<sup>23</sup> et ce, malgré l'assurance apparaissant au tout début de la dernière déclaration qui « réaffirm(e) notre appui aux mandats et engagements issus des Sommets des Amériques »<sup>24</sup>.

Si nous nous tournons maintenant vers les deux réseaux interparlementaires, ils ont l'un et l'autre accordé dès le départ un soutien explicite à la Déclaration universelle de l'UNESCO, ce qui semblait aller de soi étant donné que les deux initiateurs de ces projets, l'Assemblée nationale du Québec et le Parlement du Canada, comptaient également parmi les promoteurs de la Déclaration universelle de l'UNESCO. C'est ainsi que l'expression « diversité culturelle et linguistique » apparaît dans le document fondateur de la COPA, la Déclaration de Québec de 1997<sup>25</sup>. Plus tard, lors de la deuxième rencontre tenue à Puerto Rico, en juillet 2000, la COPA « réaffirme (sa)

volonté d'encourager les échanges et le resserrement des liens entre les établissements d'enseignement, les institutions culturelles et les individus des différents États des Amériques, afin de promouvoir la diversité culturelle et de contribuer à améliorer la compréhension mutuelle des individus et des sociétés au sein du continent ». <sup>26</sup> À Caracas, en 2003, la Commission sur la ZLEA, l'économie, le commerce, le travail et la migration de la COPA dépose une recommandation à l'effet : « d'insister pour que ce processus de négociation fasse place aussi bien au respect qu'à la préservation de la diversité culturelle, laquelle constitue un patrimoine inestimable pour l'humanité ». <sup>27</sup> Enfin, à Quito en 2006, la COPA recommande la ratification de la Convention de l'UNESCO sur la diversité culturelle<sup>28</sup>.

Pour sa part, le FIPA, dès sa création en 2001, fait sienne la question de la diversité culturelle et adopte une recommandation issue du Groupe de travail 2 « Créer la prospérité » qui se lit comme suit : « Nous, parlementaires des Amériques, recommandons de protéger et de promouvoir le rôle unique que jouent les biens et services culturels dans l'identité et la diversité de la société ainsi que dans la vie des individus; (et nous) lançons un appel aux collectivités des Amériques afin qu'elles unissent leurs efforts pour favoriser le dialogue national et international et mobiliser une action à l'appui de la culture en tant qu'élément fondamental de la vie humaine au 21e siècle ». <sup>29</sup>

Lors de la première Assemblée plénière tenue à Mexico en 2002, le Groupe de travail 4 « Processus de négociation de la

<sup>23</sup> Mais il y a néanmoins un suivi qui est fait sur la question autochtone en lien avec la lutte contre pauvreté dans le Plan d'action de Mar del Plata (paragraphe 51).

<sup>24</sup> Le texte au complet est encore plus explicite : « Nous réaffirmons notre appui aux mandats et engagements issus des Sommets des Amériques ; du Sommet mondial sur le développement social (Copenhague, 1995) ; du Sommet du Millénaire des Nations Unies (New York, 2000) ; de la Conférence internationale sur le financement du développement (Monterrey, 2002) ; du Sommet mondial sur le développement durable (Johannesburg, 2002) et de la Réunion plénière de haut niveau de la Soixantième Session ordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies (New York, 2005) en tant que condition essentielle du développement durable de nos pays ».

En ligne : [http://www.ftaa-alca.org/Summits\\_f.asp](http://www.ftaa-alca.org/Summits_f.asp)

<sup>25</sup> La déclaration prévoit, au paragraphe intitulé « Cultures, langues et communications », l'énoncé suivant : « *Convenons* d'assurer la préservation et la promotion de la diversité culturelle et linguistique, d'agir pour le renforcement des institutions qui en sont responsables et de veiller au respect du pluralisme linguistique au sein des organismes, agences et institutions interaméricaines ».

En ligne : [http://www.copa.qc.ca/Francais/Nos\\_activites\\_fr/Assgenpreced/Quebec1997/D%E9clarationfinalefr.html](http://www.copa.qc.ca/Francais/Nos_activites_fr/Assgenpreced/Quebec1997/D%E9clarationfinalefr.html)

<sup>26</sup> En ligne : [http://www.copa.qc.ca/Francais/PuertoRico2000/recom\\_eduf.html](http://www.copa.qc.ca/Francais/PuertoRico2000/recom_eduf.html)

<sup>27</sup> En ligne : [http://www.copa.qc.ca/Francais/Reunions\\_missionsf/Caracas-2003-11/Recommandations/Recommandation-ZLEA.html](http://www.copa.qc.ca/Francais/Reunions_missionsf/Caracas-2003-11/Recommandations/Recommandation-ZLEA.html)

<sup>28</sup> En ligne : [http://www.copa.qc.ca/Francais/Reunions\\_missionsf/Quito-2006-05/Quito-2006-05-index.html](http://www.copa.qc.ca/Francais/Reunions_missionsf/Quito-2006-05/Quito-2006-05-index.html)

<sup>29</sup> En ligne : [http://www.e-fipa.org/Plenaries/Ottawa/plen\\_otta\\_wg\\_fr.htm](http://www.e-fipa.org/Plenaries/Ottawa/plen_otta_wg_fr.htm)



Zone de libre-échange des Amériques » déposera la recommandation suivante qui sera reprise par le FIPA en ces termes : « Nous, parlementaires des Amériques, recommandons que le processus de négociation de la ZLEA tienne compte de toutes les préoccupations des pays sur les questions de propriété intellectuelle touchant l'accès aux ressources génétiques et aux connaissances autochtones et traditionnelles, et le droit de chaque pays de protéger la santé publique et de garantir à tous un accès aux médicaments. »

Mais il n'est pas question de diversité culturelle ou de populations autochtones parmi les recommandations issues des deuxième et troisième assemblées plénières tenues au Chili en 2004 et au Brésil en 2005. Cependant il est clair aux yeux de tous alors que les négociations de la ZLEA sont dans une impasse.<sup>30</sup> Enfin, la question de la diversité culturelle reviendra à l'ordre du jour immédiatement après l'adoption de la Convention de l'UNESCO, en octobre 2005<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> « Après débat, nous manifestons la crainte sérieuse que la ZLEA telle qu'on la négocie actuellement, sans apport suffisant des parlementaires, puisse nuire à la souveraineté, ne parvienne pas à résoudre les problèmes sociaux, profite seulement aux grandes entreprises et nuise au secteur agricole. Nous reconnaissons d'autres démarches commerciales en cours, comme l'Alternative bolivarienne pour les Amériques (ALBA), la Caricom, la Communauté andine des Nations (CAN), la Communauté sud-américaine des Nations et le Mercosur. Nous ne nous opposons pas aux accords de libre-échange en général, mais sommes intéressés par un développement et des accords qui profitent aux peuples ». En [http://www.e-fipa.org/Plenaries/Brasil/reports\\_fr.htm](http://www.e-fipa.org/Plenaries/Brasil/reports_fr.htm)

<sup>31</sup> Ainsi, dans son compte rendu de la 13<sup>ième</sup> Réunion du Comité exécutif du FIPA tenu à Guatemala, en novembre 2005, le comité donne son appui à la Convention qui vient tout juste d'être adoptée à l'UNESCO : « Faisant ressortir la richesse du patrimoine culturel des Amériques, la présidente a encouragé ses collègues du Comité exécutif à promouvoir dans leur parlement respectif la ratification de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, adoptée lors de la 33<sup>ème</sup> session de la Conférence générale de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) en octobre 2005, afin que ce traité entre en vigueur le plus rapidement possible. Les délégués ont appuyé cette initiative, tout en spécifiant que, dans la plupart des systèmes politiques latino-américains, un traité devait être présenté au Parlement par l'Exécutif pour être traduit en projet de loi ». En ligne : [http://www.e-fipa.org/EC/ec\\_gu2005\\_fr.htm](http://www.e-fipa.org/EC/ec_gu2005_fr.htm)

## Conclusion

Nous avons cherché à voir comment la question de la diversité culturelle, ses contenus et déclinaisons a évolué au sein de trois processus interaméricains. Cette comparaison nous a permis de suivre l'évolution de ce dossier à travers les processus d'intégration à grande échelle en cours dans les Amériques et, par la même occasion, de faire ressortir les points de convergence et de divergence avec l'évolution de ce dossier à l'UNESCO, d'une part, et en filigrane, avec la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, d'autre part.

La double conclusion à tirer de ce survol des déclarations et autres recommandations issues des trois processus étudiés, au delà de l'étonnante inconstance et de la volatilité des engagements souscrits dans le processus des sommets, tient au resserrement du contenu de l'expression « diversité culturelle » et au positionnement des gouvernements et parlementaires sur la question. La progression du contenu de l'expression « diversité culturelle » n'a rien de linéaire, comme nous l'avons vu, puisque c'est en 1998 que les chefs d'État et de gouvernement accordent la plus grande extension à cet enjeu qui, au sortir du Sommet de Santiago, touche à plusieurs aspects parmi lesquels les cultures autochtones et les droits des peuples autochtones figurent en bonne place. D'ailleurs le paragraphe intitulé « Populations autochtones » de la Déclaration de 1998 va encore plus loin en proposant de : « Procéder à l'examen intergouvernemental, dans le cadre de l'Organisation des États américains (OÉA), du projet de "Déclaration américaine des droits des peuples autochtones" préparé par la Commission interaméricaine des droits de la personne en vue de l'adoption possible d'une Déclaration ». <sup>32</sup> Cet engagement

---

<sup>32</sup> En ligne : <http://www.summit-americas.org/French&Portuguese/chileplan-fr.htm>  
Notons, au passage, que cet engagement se retrouvera également dans la Déclaration de Monterrey, ainsi que dans

apparaît d'autant plus étonnant, en rétrospective, que le Canada et les Etats-Unis d'Amérique (EUA) comptent, à l'heure actuelle, parmi les deux plus farouches adversaires du projet de Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones adopté le 29 juin 2006 par le Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies.

Quant au positionnement des gouvernements sur ces questions, il convient de noter deux choses : l'une à l'effet que, depuis 2001, le processus des Sommets n'accorde plus aucune importance à l'enjeu de la diversité culturelle, l'autre que, depuis 1998, les questions autochtones ne font plus partie des préoccupations des Sommets des Amériques, une exclusion d'autant plus injustifiée que la décennie 1995-2004 avait été déclarée Décennie internationale des peuples autochtones par l'ONU. Nous pouvons risquer plusieurs explications à ces faits. La première explication, de nature structurelle, tient à l'ascendant historique que les EUA exercent sur tous leurs partenaires à l'intérieur des Amériques, avec le résultat que, si certains d'entre eux jouissent d'une marge de manœuvre à l'intérieur des organisations internationales, cette marge serait très réduite, sinon nulle pour certains, à l'intérieur du système interaméricain. Dans de telles conditions, pour autant que les EUA s'opposent à un enjeu quel qu'il soit, cet enjeu a de bonnes chances d'être tout simplement mis de côté. La deuxième explication est de nature conjoncturelle et elle tient au repositionnement stratégique intervenu dans les Amériques depuis le 11 septembre 2001, alors que le gouvernement des EUA concentre l'attention sur les questions de commerce et de sécurité aux dépens des autres questions et enjeux, surtout des enjeux culturels ou des questions autochtones qui ne les intéressent pas de toute façon.

Par ailleurs, si les parlementaires ont, quant à eux, surtout depuis 2001, accordé une bonne place à la Déclaration et plus tard à Convention universelle de l'UNESCO, c'est sans doute parce que les sénateurs et autres représentants au Congrès des EUA sont absents des dialogues interaméricains, une absence dûment notée par le FIPA lors de sa rencontre de 2005<sup>33</sup>. Au demeurant, sur la question autochtone, les parlementaires ne sont pas tellement plus constants ou cohérents que leurs exécutifs.

Pour terminer, nous voyons qu'il subsiste une grande étanchéité entre l'évolution des processus aux deux niveaux, comme le montre le décalage entre le progrès de la négociation de déclarations et de conventions autour d'enjeux comme la diversité culturelle et les droits des populations autochtones, au niveau mondial, et le traitement qui leur est réservé à l'intérieur des processus interaméricains. À son tour, ce décalage renforce encore, si besoin était, l'influence que les EUA sont susceptibles d'exercer sur le dossier de la diversité culturelle, en particulier, grâce aux négociations d'accords bilatéraux de libre-échange. Ces deux facteurs pourraient avoir pour effet de retarder l'adoption de la Convention universelle de l'UNESCO et d'enrayer celle de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones dans les Amériques<sup>34</sup>, et ils pourraient même se faire sentir plus tard encore quand viendra le temps, pour les signataires de ces deux instruments, de procéder à la mise en œuvre des normes issues de ces instruments dans leur droit interne.

Enfin, la conclusion la plus significative à tirer de la comparaison que nous avons engagée tient au fait que, en l'absence d'une véritable complémentarité entre le niveau mondial et le niveau interaméricain, d'une part, et en l'absence d'homologie entre les

---

la Déclaration (para. 30 et 31) et le Plan d'action de Mar del Plata (para. 60).

---

<sup>33</sup> En ligne : [http://www.e-fipa.org/Plenaries/Chile/plen\\_ch\\_wg\\_fr.htm](http://www.e-fipa.org/Plenaries/Chile/plen_ch_wg_fr.htm)

<sup>34</sup> Cette déclaration doit être encore adoptée par décision finale de l'Assemblée générale de l'ONU d'ici décembre 2006.

secteurs et domaines protégés aux deux niveaux, d'autre part, le risque se profile que les industries culturelles, de plus en plus isolées de toutes autres manifestations culturelles et linguistiques en tant que vecteurs d'identité, de valeurs et de sens, soient plus facilement réduites à des marchandages et taillées en pièces dans les nombreux accords de libre-échange en cours de négociation dans les Amériques.

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette publication demeurent l'entière responsabilité de l'auteur-e et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'Observatoire des Amériques ou des membres du Centre Études internationales et Mondialisation (CEIM).