

DES BALISES POUR L'IDENTITÉ : LA CONVENTION INTERNATIONALE SUR LA DIVERSITÉ CULTURELLE

Georges Azzaria

La protection de la diversité culturelle a franchi une étape importante en octobre dernier avec l'approbation d'un projet de Convention internationale sur la diversité culturelle. Ce projet est innovateur en ce qu'il prévoit un dispositif institutionnel et un mécanisme de règlement des différends, mais sa réussite dépendra largement de son pouvoir réel de contraindre. À ce chapitre, le choix de l'UNESCO comme organisme de rattachement pourrait décevoir puisque, sous ce chapeau, la convention ne lierait pas directement les membres de l'OMC. En dépit de la méfiance que suscite cette dernière en matière de culture, et dans la mesure où les États désirent vraiment donner à la culture un statut autonome qui pourra rétablir l'équilibre avec les règles commerciales, inscrire une clause à cet effet dans un accord distinct et en faire un fondement de l'interprétation des différends soumis à l'OMC pourrait s'avérer un détour obligé.

Cultural diversity protection reached a crucial stage last October with the approval of a project for an International Convention on Cultural Diversity. This convention project is innovative in that it provides for an institutional mechanism as well as a dispute settlement process. But its success will mainly depend on its real power of enforcement. Thus, the choice of UNESCO as the organization to which the project will be attached might prove to be a disappointment since under this umbrella, the instrument would not directly bind WTO members. Despite the mistrust aroused by the latter on matters of culture, and to the extent that states really want to give culture an autonomous status which will restore the balance with trade rules, the inclusion of a distinct accord to this effect, making it a basis for interpreting the disputes submitted to the WTO, might prove to be essential.

Le projet d'un instrument international visant à protéger la diversité culturelle a franchi une étape importante ces dernières semaines. Lors d'une réunion tenue au Cap, en Afrique du Sud, au mois d'octobre, les ministres de la culture de vingt et un pays ont en effet approuvé l'ébauche d'une éventuelle et probable *Convention internationale sur la diversité culturelle*. Dans les jours suivants, le Sommet de la francophonie de Beyrouth a lui aussi préconisé l'adoption d'un accord afin de mieux encadrer les États qui cherchent activement à protéger leur culture. Le Canada et le Québec sont au nombre des promoteurs les plus convaincus de cet instrument, notamment au sein du Réseau international sur la politique culturelle. Avec comme toile de fond un nouveau cycle de négociations au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), il devenait impérieux d'affirmer avec détermination le rôle de la culture comme moteur de l'identité. Lorsqu'on accole à la culture une définition large qui puise ses racines dans les faits anthropologiques de chaque

nation, le réflexe de protection en est un qui vient presque naturellement.

Cette initiative se situe dans un élan de protection identitaire des États. D'aucuns diront que les nations tendent de plus en plus à se ressembler, que leur singularité s'efface et donne aux détails l'ampleur d'un trait fondamental. Dans cette optique, et considérant que la mondialisation accélère ce phénomène, il devient pressant de valoriser ces différences et de permettre leur libre déploiement. Toutefois, ce souci protecteur ne vise pas à déstabiliser les fondements du droit économique international et veut donc préserver la quiétude relative des ententes économiques. Le jeu—au sens mécanique de l'intervalle qui permet le mouvement—permet alors aux discours des États d'osciller entre la valorisation de l'identité nationale et les bienfaits du commerce international.

On a longtemps réfléchi aux droits individuels et au droit au commerce de manière quasi abstraite, sans

Le discours qui sous-tend la Convention ne condamne pas la culture américaine et ne verse pas dans un antiaméricanisme primaire, il vise au contraire à permettre à cette culture de se déployer mais aussi de permettre aux autres cultures de s'exprimer. Ce que certains ont acquis par les lois du marché, les autres le gagneront par un mécanisme de contraintes.

les intégrer au contexte social ou au particularisme des cultures. L'affirmation d'une diversité culturelle est donc une façon de proposer un contrepois à une pensée qui vise l'universel sans s'encombrer du relatif et ainsi de placer des droits culturels parmi l'éventail des droits fondamentaux. On exagère à peine en affirmant que, dans le discours de plusieurs ministres de la Culture, l'inviolabilité de la culture côtoie aujourd'hui l'inviolabilité de l'être humain.

Certains fondements des droits culturels en tant que droits de la personne sont connus. La *Déclaration universelle des droits de l'homme* ou encore le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* de 1966 posent les principes de l'accès de chaque citoyen à la vie culturelle et de la protection des intérêts des auteurs. Ces instruments sont rédigés sur le mode des grands principes, sans s'intéresser au contenu des politiques culturelles. Ils utilisent une définition qui ne retient pas comme fondement premier celui du maintien de la diversité culturelle, bien que le concept d'identité ne leur soit pas totalement étranger.

De son côté, l'UNESCO a un long passé attestant son attachement aux politiques culturelles, de la *Conférence intergouvernementale sur les politiques culturelles en Europe* tenue à Helsinki en 1972 à la *Déclaration de Mexico* de 1982. L'organisme a fait des droits culturels de véritables droits de la personne, lesquels s'inscrivent au bas d'une typologie où l'on retrouve d'abord des droits politiques et des droits économiques : ces droits concernent l'individu et ne sont pas liés à l'identité d'un peuple ou à la survie de sa culture. Parallèlement, l'UNESCO a abondamment traité de la culture comprise comme un fait de civilisation. On pourrait citer nombre de documents rédigés pour le compte de l'organisme qui traduisent la préoccupation qui tient aujourd'hui le haut du pavé. En 1970 par exemple, dans *Les droits culturels en tant que droits de l'homme*, on aborde la question de la diversité des cultures et de leur survie dans le cadre d'une culture universelle. En 2001, l'organisme adoptait la *Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle*, un texte qui reprend le thème du dialogue des cultures et qui fait de la diversité culturelle un élément du « patrimoine commun de l'humanité » aussi important pour le genre humain que l'est la biodiversité pour le vivant.

L'enjeu auquel tente de répondre la *Convention internationale sur la diversité culturelle* est économique mais il est aussi lié de manière inex-

tricable à l'identité. Les produits et services culturels sont certes assimilables à des marchandises mais il n'en demeure pas moins que ces marchandises sont différentes des autres, ainsi que le rappelait récemment la Déclaration de Beyrouth. Elles sont plus signifiantes que les marchandises usuelles parce qu'elles façonnent l'identité des États. Au Canada, le concept d'identité est d'ailleurs au cœur des politiques culturelles fédérales, comme en témoignent des législations aussi importantes que la *Loi sur la radiodiffusion* et la *Loi sur les télécommunications*. Au Québec, la notion d'identité est un des motifs d'intervention avoué, aux côtés de la démocratisation de la culture et du soutien aux auteurs et aux interprètes. Lorsque le Québec a l'impression qu'il est empêché dans sa capacité d'établir des lois culturelles, il se replie généralement sur la notion d'identité pour dénoncer cet état de fait.

La *Convention internationale sur la diversité culturelle* devient une nécessité parce qu'il y a péril en la demeure, les États se sentant menacés dans leur pouvoir de mettre en œuvre des lois qui protègent leur culture. Les appels répétés à l'avènement d'une contrainte organisée—qu'ils soient alarmistes ou modérés—ont tous en commun de faire ressortir les aspects néfastes de la libéralisation des échanges économiques. Le soutien public à la culture est remis en cause et il s'agit donc de résister avec les meilleurs moyens possibles à l'application des seules lois du marché au secteur culturel. L'absence d'un soutien étatique à la culture fait craindre l'effritement de cette culture au profit de celle du voisin du Sud qui arrive en trombe chez nous. L'uniformisation, l'homogénéisation, l'ablation des différences, tous ces concepts se réfèrent essentiellement à une même menace, celle de l'américanisation croissante des modes de vie. Le discours qui sous-tend la Convention ne condamne pas la culture américaine et ne verse pas dans un antiaméricanisme primaire; il vise au contraire à permettre à cette culture de se déployer mais aussi, et c'est là que réside le point fort de l'argumentaire, de permettre aux autres cultures de s'exprimer. Ce que certains ont acquis par les lois du marché, les autres le gagneront par un mécanisme de contraintes.

Il faut souligner que, pour l'heure, les produits et services culturels sont à l'abri des accords de libéralisation du commerce. Sans entrer dans les nuances des accords qui délimitent ce secteur, on peut affirmer que le Canada et le Québec peuvent adopter des mesures de protection culturelle, soit parce que les industries culturelles

sont exemptées de l'application de l'ALÉNA, ou soit parce que le Canada a inscrit des réserves ou qu'il a refusé de faire des concessions à leur sujet. De manière générale on peut prétendre que le financement direct aux artistes, aux producteurs ou diffuseurs, les mesures fiscales, le contrôle de la propriété des entreprises culturelles et l'imposition d'un contenu national ont encore droit de citer, même si ces mesures représentent pour la plupart des entorses aux règles normales d'un commerce sans entraves. La protection de la culture représente ainsi une exception aux impératifs du libre-échange. C'est pour ériger cette exception en principe autonome et, du même souffle, pour donner une suite tangible au postulat de la menace qui plane sur les identités locales, que certains États se sont engagés à faire adopter un cadre réglementaire universel et contraignant.

La *Convention internationale sur la diversité culturelle* est donc un rempart que se donnent les États pour parer aux effets néfastes des ententes économiques sur la culture. Le projet qui est actuellement soumis n'a rien de définitif : il représente une ébauche et c'est à ce titre, avec toutes les précautions qui doivent s'appliquer, que ses grands principes seront ici commentés. L'ambition première de l'instrument est de dépasser le stade de la Déclaration de l'UNESCO de 2001 et de créer des règles contraignantes, c'est-à-dire d'aller au-delà d'une déclaration d'intention et d'agir pour ériger une norme légale.

D'entrée de jeu, lorsqu'on regarde l'ensemble de la problématique, on ne peut s'empêcher de voir apparaître des traits paradoxaux. La raison en est toute simple : le nouvel instrument joue sur la double nature des États, celle de vouloir être partie prenante du commerce international et celle d'encourager les moyens qui garantissent son identité. Les États se donnent donc des outils afin de se prémunir contre ce qu'ils ont eux-mêmes mis au monde et qu'ils encouragent de tous leurs vœux : l'OMC et le libre commerce. C'est d'ailleurs l'aspect le plus trouble du discours des gouvernements, soit la recherche d'un dosage entre commerce et culture. Jamais est-il question d'atténuer l'emprise de l'OMC ou de retourner à un hypothétique état de nature où le commerce extérieur était lourdement frappé de taxes. Rarement d'ailleurs les règles ou les fondements de l'OMC sont remis en cause, comme s'il y avait là quelque chose d'irréremédiablement acquis.

Cela dit, le projet consiste à sortir la culture du mécanisme de l'exception négociée dans les divers accords économiques et à mettre en œuvre un nouvel outil exclusivement dédié à la reconnaissance et à la protection de la diversité culturelle. Il s'agit pour la culture de changer de statut, de passer d'une exception négociée et toujours vulnérable à une entité autonome qui aura le poids nécessaire pour établir un équilibre avec les règles commerciales.

Dans le projet soumis, la culture est définie comme « l'ensemble des traits distincts spirituels et matériels, intellectuels et affectifs qui caractérisent une société ou un groupe social ». La Convention énonce ensuite quelques principes qui motivent le soutien à la diversité culturelle dont ceux-ci : les biens et services culturels sont « vecteurs d'identité, de valeurs et de sens »; les États doivent trouver un équilibre entre la protection de leur propre culture et l'ouverture à celle des autres; le marché ne peut être le seul régulateur de la diversité culturelle. La Convention poursuit en reconnaissant l'importance d'élaborer des politiques culturelles nationales, sans que le contenu de ces politiques soit dicté. Ainsi on rappelle que l'aide financière et les institutions de service public sont des pôles d'intervention privilégiés, mais que chaque État peut agir au gré des ressources dont il dispose. Sur cet aspect, ce qui distingue cette convention du régime usuel des accords internationaux c'est qu'elle ne prescrit pas de minimum à atteindre pour chaque pays. Le contenu de ces politiques— par exemple des niveaux de financement, des quotas de musique nationale ou des mesures pour rendre les musées plus accessibles—est laissé à la discrétion des États. Le principe est donc de permettre à chaque État de déterminer ses actions et, en ce sens, la Convention n'est pas un « Kyoto de la culture » comme certains l'ont nommée, parce qu'elle ne contient pas un seuil minimal à atteindre. Elle demeure toutefois rapprochée de l'esprit de ce type d'accord international en ceci qu'elle veut faire admettre sa propre légitimité en l'énonçant dans un instrument autonome.

Plus loin, la Convention propose de renforcer la coopération culturelle internationale, par le biais d'échanges ou d'ententes, mais également en invitant les États à se consulter afin de tenir des positions communes. Ces aspects de la Convention, bien que fondamentaux, ne la distinguent pas des tentatives précédentes. Ce qui demeure novateur dans le projet soumis, et qui de ce point de vue

Le projet consiste à sortir la culture du mécanisme de l'exception négociée dans les divers accords économiques et à mettre en œuvre un nouvel outil exclusivement dédié à la reconnaissance et à la protection de la diversité culturelle.

Nul doute que la décision émanant de l'organe culturel, même si elle est prise avant celle de l'OMC, pourrait servir à interpréter le différend à l'OMC mais, à l'évidence, ce type de phare interprétatif n'est pas en soi un outil contraignant.

tente de marquer un changement important de stratégie, est le chapitre qui inclut un dispositif institutionnel—qui inaugure essentiellement un conseil devant veiller au bon fonctionnement de la Convention—et un mécanisme de règlement des différends dans les cas où un État prendrait des mesures incompatibles avec la Convention. Ce dernier élément fait pour l'instant l'objet de deux options, lesquelles, sans entrer dans leurs modalités techniques, proposent d'abord l'avenue de la médiation et ensuite, en cas d'échec, envisagent des moyens de contraindre les États déclarés fautifs à corriger la situation ou au plaignant à exercer sur eux des formes de sanctions.

L'instrument proposé se veut un objet juridique autonome, mais il requiert un organisme de rattachement pour maximiser ses effets. La solution qui pour l'instant est retenue introduit dans l'arène un joueur qui a peu d'affinités avec le commerce et beaucoup avec la culture, l'UNESCO. Faire intervenir une instance qui a, à maintes reprises, démontré son expertise culturelle représente un avantage non négligeable. Des réserves peuvent par contre être émises sur le pouvoir de contrainte de cette avenue. Il faut savoir que, placé sous l'égide de l'UNESCO, l'instrument ne lierait pas directement les membres de l'OMC. Cette option a néanmoins le mérite de loger les préoccupations culturelles à une enseigne où la majorité des États sont présents, dont les États-Unis qui ont annoncé récemment leur intention de réintégrer l'organisme.

L'autre hypothèse envisagée consistait à abriter l'instrument au sein même de l'OMC. Cette solution, bien qu'elle comporte certains avantages, a été écartée en raison d'une méfiance documentée quant au sort que réserve l'OMC à la culture. On croit ainsi que la culture se trouverait fragilisée si elle devait être protégée par l'instance même qui la menace. Il est vrai que de présenter la protection de la culture comme une exception au libre commerce peut, à terme, mener à l'effritement de l'exception. Cependant, une notion de diversité culturelle qui serait inscrite comme principe premier et comme fondement de l'interprétation des différends soumis à l'OMC—par exemple dans un accord distinct où l'on inscrirait aussi les droits de la personne, de l'environnement, etc.—pourrait avoir un impact tout autre. La chose aurait, et c'est peut-être son attrait le plus décisif, une capacité plus immédiate de contraindre les États. Par contre, la difficulté appréhendée de faire voter un tel instrument par les membres de l'OMC milite, à prime abord du moins, contre cette approche.

Dans ce contexte, c'est toute la question des relations entre le nouvel instrument et l'OMC qui doit être éclaircie et qui permet un certain scepticisme quant à l'approche retenue. Un tel enjeu est crucial, considérant par exemple qu'il n'y a pas encore de critères qui rattachent formellement les relations entre les accords environnementaux et les accords de l'OMC. Il demeure certain que les États pourront toujours recourir au mécanisme de l'OMC et ainsi être potentiellement confrontés à des décisions concurrentes, l'une émanant d'une instance culturelle et l'autre d'une instance économique. Nul doute que la décision émanant de l'organe culturel, même si elle est prise avant celle de l'OMC, pourrait servir à interpréter le différend à l'OMC mais, à l'évidence, ce type de phare interprétatif n'est pas en soi un outil contraignant. Il faudra donc que cet outil affirme rapidement et vigoureusement ses positions face à l'OMC, afin de « contaminer » cette dernière avec des préoccupations culturelles.

La réussite du projet de Convention sera mesurée à l'étalon de son pouvoir réel de contraindre ou, à tout le moins, de convaincre. C'est sur cet aspect que les espoirs, tout comme les doutes, sont les plus profonds. S'il faut éventuellement ranger le nouvel instrument dans le rayon des bonnes intentions, rien n'aura été gagné. Ce n'est pas faire preuve d'hérésie que de douter de l'approche privilégiée lorsqu'on la compare avec l'objectif fixé. Postuler que la culture recèle de manière intrinsèque de grands pans de l'identité des États requiert d'aller au front pour inscrire ce principe dans les accords de l'OMC. Le risque de voir la diversité culturelle se marginaliser n'est pas levé avec l'entrée en scène de la Convention et de l'UNESCO, parce qu'il faut nécessairement que les membres de l'OMC acceptent d'être liés par la nouvelle convention. Si les membres de l'OMC, qui sont à peu près les mêmes que ceux qui doivent signer la Déclaration, ne peuvent admettre que la culture est hiérarchiquement supérieure au commerce, ou du moins qu'elle est son égale, il faut alors reprendre le débat au tout début et, au risque de devenir bêtement manichéen, placer les États devant l'alternative de choisir entre culture et commerce.

Georges Azzaria est professeur à la Faculté de droit de l'Université Laval. Ce texte s'appuie sur le projet de Déclaration rendu public par le gouvernement français sur le site Internet suivant : www.culture.gouv.fr/culture/actualites/politique/diversite/diversite-consultation.htm