

La convention de l'UNESCO sur la diversité culturelle entrera en vigueur le 18 mars

**Il faudra maintenant passer de 50 à 150 pays signataires
pour assurer une mise en œuvre effective de la Convention**

Robert Pilon, Vice-président exécutif, Coalition canadienne pour la diversité culturelle

Document d'analyse présenté aux délégués participants à la Neuvième Assemblée générale du Comité international de Liaison des Coalitions pour la Diversité culturelle à Montréal, du 15 au 17 mars 2007

Le 18 décembre dernier, le nombre de pays ayant ratifié la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles* atteignait le seuil minimum requis de 30 pays. La Convention de l'UNESCO entrera donc en vigueur le 18 mars, trois mois après avoir franchi ce cap des 30 ratifications, tel que le stipule le texte de la Convention.

L'entrée en vigueur permettra d'enclencher le processus de mise en œuvre de la Convention avec la tenue de la première Conférence des Parties. Selon des rumeurs persistantes, cette première réunion des pays signataires devrait d'ailleurs être convoquée d'ici peu par le directeur général de l'UNESCO, M. Koïchiro Matsuura, et se dérouler à Paris avant la fin juin (fort probablement du 18 au 20 juin).

L'entrée en vigueur de la Convention représente une immense victoire pour tous les pays, tous les responsables gouvernementaux et toutes les organisations représentant les professionnels de la culture à travers le monde qui ont milité avec constance et ferveur pendant près de dix ans pour que cette convention voit le jour.

Si l'heure est à la célébration, c'est sans doute aussi un moment opportun pour dresser un premier bilan et pour faire le point sur le chemin qui reste encore à parcourir.

Le succès remarquable de la Phase I de la campagne de ratification

Le mouvement des ratifications s'étant poursuivi en janvier et février, on compte à ce jour 53 pays ayant déposé leurs instruments de ratification. Près d'une dizaine d'autres pays ont complété toutes les étapes de leur processus interne d'approbation et devraient procéder au dépôt de leurs instruments au cours des prochains jours. C'est donc quelques 55 - 60 pays signataires qui seront convoqués à participer en juin à la 1^{ère} Conférence des Parties.

L'entrée en vigueur de la Convention et la convocation à la 1^{ère} Conférence des Parties marqueront la fin de la Phase I de la campagne de ratification, une phase qui aura connu un succès tout à fait remarquable.

La réussite est d'abord remarquable en ce qu'un nombre aussi élevé de pays, représentant déjà très exactement 50% de la population mondiale, ait ratifié la Convention moins d'un an et demi après son adoption par la Conférence générale de l'UNESCO en octobre 2005, un « rythme de ratification exceptionnellement rapide » selon le directeur général Matsuura. Elle l'est aussi parce qu'on retrouve des pays de tous les continents et de la plupart des grands

ensembles linguistiques parmi les pays signataires. Elle l'est enfin, parce ce que ce groupe de pays compte tout autant nombre de « pays émergents » (Chine, Inde, Brésil, Mexique, Afrique du Sud) que de pays développés clés (Canada, France, Allemagne, Espagne, Italie).

Il faut rappeler que ce succès est le fruit du travail acharné de centaines et de centaines de participants à cette campagne de ratification, dans des dizaines de pays à travers le monde, notamment des chefs d'États et de gouvernement, ministres de la Culture et hauts fonctionnaires des pays leaders (Canada, Québec, France, mais aussi Espagne, Brésil, Inde, Chine, Afrique du Sud, etc), des dirigeants d'organisations internationales (Union Européenne, Francophonie, etc), mais aussi des représentants des milieux culturels.

À cet égard, il faut souligner la contribution importante au succès de la campagne de ratification du mouvement international des coalitions, qui compte aujourd'hui 37 coalitions nationales à travers le monde, coalitions réunies au sein du Comité international de liaison des coalitions pour la diversité culturelle (CIL). Le processus de ratification de la Convention est en effet terminé ou quasi-terminé dans 25 des 37 pays où existent ces coalitions.

L'objectif de la Phase II de la campagne de ratification : atteindre 150 pays signataires

La Coalition canadienne et tout le mouvement international des coalitions se lanceront dès les prochaines semaines dans la phase II de la campagne de ratification, avec l'objectif d'atteindre au moins 125 -150 ratifications au cours des deux ou trois prochaines années. Et cet objectif est partagé par nombre d'autres intervenants au dossier, notamment par les responsables gouvernementaux tant au Canada que dans les autres pays leaders.

Car le nombre de 53 pays signataires - ne représentant qu'à peine plus du quart des 192 pays membres de l'UNESCO - demeure nettement insuffisant.

Pour que la Convention ait une véritable force juridique et politique, il est en effet impératif qu'elle soit ratifiée par un grand nombre de pays, à l'instar de tous les grands traités internationaux. Ainsi, 150 pays sont membres de l'OMC, 169 ont ratifié le Protocole de Kyoto et 152 la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel. À moyen terme, il n'y a d'ailleurs aucune raison pour qu'il n'y ait pas un nombre aussi important de pays qui ratifient la Convention de l'UNESCO, d'autant plus que 148 pays ont voté en faveur du texte et seulement deux contre en octobre 2005.

Les coalitions poursuivront également un deuxième objectif dans le cadre de cette phase II de la campagne de ratification : s'assurer d'une représentation plus équilibrée de toutes les régions ou sous-régions du monde et de tous les grands ensembles linguistiques parmi les pays signataires de la Convention.

Car cette représentation laisse encore grandement à désirer. Ainsi, la région Asie-Océanie ne compte à ce jour que deux pays signataires (non des moindres toutefois, puisqu'il s'agit de la Chine et de l'Inde) et le monde Arabe que deux (Tunisie et Jordanie). Du côté de l'Afrique, on compte déjà onze ratifications, mais ce sont en majorité des pays d'Afrique francophone, l'Afrique anglophone n'étant représentée à ce jour que par l'Afrique du Sud et la Namibie. Par ailleurs, bien qu'une bonne majorité des pays d'Amérique du Sud ait terminé le processus

de ratification ou soit sur le point de le faire, il n'y en a encore que trois pays de la région Caraïbes-Amérique centrale qui ont fait de même. Enfin, si on compte déjà une dizaine de pays d'Europe de l'Est parmi les signataires, il reste que des pays clés de cette région, comme la Russie, l'Ukraine, la Pologne et la République Tchèque, ne sont pas encore au rendez-vous.

La Coalition canadienne compte donc diriger l'essentiel de ses activités internationales de mobilisation dans cette Phase II de la campagne de ratification de la Convention vers les cinq zones prioritaires suivantes : l'Asie, l'Afrique anglophone et lusophone, les pays du Monde arabe, l'Europe de l'Est et, finalement, l'Amérique centrale et les Caraïbes.

Les enjeux de la phase initiale de la mise en œuvre de la Convention

L'originalité de la Convention de l'UNESCO, c'est qu'on y reconnaît formellement, pour la première fois dans l'histoire du droit international, le « droit souverain des États de conserver, d'adopter et de mettre en œuvre les politiques et mesures qu'ils jugent appropriées pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles sur leur territoire ».

C'est aussi la reconnaissance de « la nature spécifique des activités, biens et services culturels en tant que porteurs d'identité, de valeurs et de sens », qui de ce fait « ne doivent donc pas être traités comme ayant exclusivement une valeur commerciale ».

En somme, la Convention donne désormais une légitimité en droit international au traitement différentiel que les États accordent aux biens et services culturels comparativement aux autres marchandises, lorsqu'ils mettent en place des politiques culturelles telles que des quotas de contenus nationaux ou des mesures d'aides réservées aux entreprises nationales. Et ce, même si ces politiques sont techniquement contraires aux règles usuelles qui gouvernent généralement les accords de commerce, tels les principes d'accès au marché et de traitement national.

Cela dit, c'est une chose d'avoir un droit et c'en est une autre, bien différente, d'avoir la capacité et la volonté d'exercer ce droit. Capacité institutionnelle et financière des États, notamment des pays en développement, de mettre en place des politiques de soutien au développement de la production et des industries culturelles nationales. Volonté politique de ne pas céder leur droit d'établir ces politiques en accédant aux requêtes de libéralisation du secteur de la culture, dans le cadre des négociations multilatérales ou bilatérales de commerce.

Voilà donc, pour le mouvement des coalitions, les deux enjeux majeurs de la phase initiale de la mise en œuvre de la Convention au cours des deux ou trois prochaines années :

- comment arriver à mettre en place des mécanismes de coopération nord-sud susceptibles d'appuyer efficacement et significativement le développement des industries culturelles des pays du Sud;
- comment s'assurer de la cohérence entre les positions soutenues par les pays signataires dans le cadre de l'UNESCO et celles que ces mêmes pays mettront de l'avant à l'OMC ou dans d'autres enceintes de négociation d'accords internationaux de commerce.

Concernant l'objectif de développement des industries culturelles des pays du Sud, la Convention prévoit différents mécanismes pour contribuer au renforcement des capacités institutionnelles et financières de ces pays, dont le plus important est la création du *Fonds*

international pour la diversité culturelle. L'Article 18 de la Convention stipule que les ressources du Fonds seront constituées notamment par « les contributions volontaires des Parties » et par « les fonds alloués à cette fin par la Conférence générale de l'UNESCO ».

Concernant l'objectif de cohérence, le texte de la Convention prévoit à l'Article 20 que « lorsqu'elles interprètent et appliquent les autres traités auxquels elles sont parties ou lorsqu'elles souscrivent à d'autres obligations internationales, les Parties prennent en compte les dispositions pertinentes de la présente Convention ». De plus, à l'article 21, « Les Parties s'engagent à promouvoir les objectifs et principes de la présente Convention dans d'autres enceintes internationales. À cette fin, les Parties se consultent, s'il y a lieu, en gardant à l'esprit ces objectifs et ces principes ».

En termes pratiques, la mise en œuvre de la Convention - et donc la poursuite de ces deux objectifs - sera assurée par la *Conférence des Parties*, « l'organe plénier et suprême de la présente Convention » qui réunit tous les pays signataires, ainsi que par le *Comité intergouvernemental pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*, dont le mandat est de « promouvoir les objectifs de la présente Convention, encourager et assurer le suivi de sa mise en œuvre, (...) sous l'autorité et conformément aux directives de la Conférence des Parties ». Le Comité intergouvernemental sera composé de représentants de 24 États Parties à la Convention, élus par l'ensemble des pays signataires participant à la 1^{ère} Conférence des Parties en juin prochain.

Le Comité intergouvernemental a notamment pour fonction de préparer un projet de « directives opérationnelles relatives à la mise en œuvre et à l'application des dispositions de la Convention », projet qu'il devra subséquemment soumettre pour approbation à une prochaine réunion de la Conférence des Parties. Le Comité doit aussi « établir des procédures et autres mécanismes de consultation afin de promouvoir les objectifs et principes de la présente Convention dans d'autres enceintes internationales. »

Certains pays signataires proposeront peut-être que l'ordre du jour de la 1^{ère} Conférence des Parties en juin prochain soit minimal, qu'elle s'en tienne à l'élection des membres du Comité intergouvernemental et à l'adoption de son règlement intérieur. Pour le mouvement des coalitions, au contraire, il faut impérativement que les pays signataires soient plus ambitieux dès leur première réunion.

Il faut notamment que la 1^{ère} Conférence des Parties donne des paramètres clairs et des échéances précises au Comité intergouvernemental, en demandant notamment au Comité de préparer en priorité : 1) un projet de directive opérationnelle sur la création du *Fonds international pour la diversité culturelle*; 2) un projet de procédures et de mécanismes de consultation entre les Parties visant à favoriser la promotion des objectifs et principes de la Convention dans d'autres enceintes internationales, plus spécifiquement lorsque les Parties sont impliquées dans la négociation d'accords de commerce international.

Par ailleurs, des décisions importantes devront être également prises sur deux autres questions majeures : la fréquence des réunions des instances de mise en œuvre de la Convention et la participation de la société civile à ces réunions.

Sur le premier point, la convention prévoit que la Conférence des Parties doit se réunir en session ordinaire tous les deux ans et le Comité intergouvernemental une fois par an, mais l'un et l'autre organe peut accroître la fréquence de ses réunions en tenant également des sessions extraordinaires. À cet égard, il apparaît évident que les participants à la réunion de juin devront établir un calendrier de réunions comportant un nombre significatif de sessions extraordinaires au cours des deux prochaines années et ce, tant pour la Conférence des Parties que pour le Comité intergouvernemental. Autrement, la phase initiale de mise en œuvre de la Convention ne pourra progresser qu'à pas de tortue et risque de s'étaler sur plus de cinq ans.

Par ailleurs, plusieurs dispositions de la Convention, notamment l'Article 11, prévoient la « participation active de la société civile » aux efforts des Parties dans la mise en œuvre de la Convention. La conférence de juin devra voir à transposer ces principes en mécanismes concrets qui assurent une participation réelle et effective des ONG véritablement représentatives des milieux culturels aux réunions de la Conférence des Parties et du Comité intergouvernemental. À ce sujet, il faut mentionner que le Comité de liaison des coalitions pour la diversité culturelle a demandé à l'UNESCO la reconduction du statut d'observateur participant qui lui avait été accordé lors des conférences de négociations de la Convention en 2004 et 2005 et lors de la Conférence générale de 2005.

Comment s'assurer d'une mise en œuvre effective de la Convention

En conclusion, il faut affirmer clairement que la poursuite vigoureuse de la campagne de ratification demeure la meilleure façon de s'assurer d'une mise en œuvre de la Convention qui permette l'atteinte de ses principaux objectifs.

Ainsi, tant qu'il n'y aura que 50 ou 60 pays signataires de la Convention de l'UNESCO, ces pays demeureront une minorité parmi les 150 pays que compte l'OMC. La majorité des membres de l'OMC ne se sentiront aucunement liés, dans leurs actions au sein de cette organisation, par les objectifs et principes d'une convention de l'UNESCO dont ils ne sont pas parties.

Cette majorité de pays continuera donc d'être très sensible aux pressions en faveur de l'inclusion de la culture dans les accords de commerce. La minorité de pays ayant adhéré à la Convention n'aura alors que peu d'influence sur ces questions et pourra difficilement maintenir à l'OMC des positions cohérentes avec les principes de la Convention.

À l'opposé, on peut espérer plus de cohérence globale entre les décisions des pays signataires de la Convention et les décisions de l'OMC lorsque 125 des 150 pays membres de cette organisation auront ratifié la Convention. Et ce, encore plus si ces 125 pays se sont d'abord concertés sur ces questions au sein de l'UNESCO avant de prendre une décision à l'OMC.

De même, on pourra s'attendre à des contributions plus substantielles au *Fonds international pour la diversité culturelle* lorsque l'ensemble des 148 pays membres ayant voté en faveur de la Convention en octobre 2005 l'auront ratifié et ce, tant pour ce qui est des contributions individuelles des États que pour des fonds alloués par décision de la Conférence générale.