

L'importance de promouvoir les objectifs et principes de la Convention sur la diversité des expressions culturelles dans d'autres enceintes internationales

Comment la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles s'avérera-t-elle un instrument international efficace pour défendre le droit des pays d'appliquer des politiques culturelles ?

Après deux ans de travaux de mise en œuvre de la Convention, il est encore trop tôt pour répondre à cette question. Néanmoins, si on considère les priorités de mise en œuvre pour les deux prochaines années déterminées pendant la Seconde Conférence des Parties à Paris au mois de juin dernier, il y a lieu d'être préoccupés.

La question de la relation de la Convention avec les autres instruments internationaux se trouve dans la section V de la Convention qui comprend les articles 20 et 21.

L'article 20 indique que la Convention a le même poids que les autres instruments internationaux et engage les États à prendre en compte ses dispositions au moment de contracter de nouveaux engagements de même qu'au moment d'interpréter ou appliquer les accords auxquels ils sont déjà parties. L'article 21 engage les États à se consulter afin de promouvoir les principes et objectifs de la Convention dans d'autres enceintes internationales.

Avant la Conférence de juin, un consensus semblait s'être dégagé parmi les États parties à la Convention concluant que les termes de l'article 20 étaient suffisamment clairs pour exclure le besoin de directives opérationnelles.

Il restait l'article 21. Les directives opérationnelles auraient été particulièrement utiles pour cet article, comme nous l'expliquons plus tard dans ce texte. Également, la question était de savoir si les États étaient prêts à aborder ce sujet à ce stade de la mise en œuvre.

Finalement, le plus étonnant pendant cette Seconde Conférence n'a pas été la décision des Parties de ne pas mandater le Comité intergouvernemental de développer des directives opérationnelles sur l'article 21.

Ce qui fut frappant était plutôt le silence complet des Parties sur cet article clé. La décision a donc été prise par défaut, en l'absence de débat sur la question.

Toutefois, la pression exercée à l'encontre de la culture qui a mené à la mobilisation pour un instrument international qui garantisse le droit des pays d'assurer la diversité culturelle, n'a pas disparue. Au contraire, les accords de commerce continuent de proliférer et avec eux la pression sur les pays pour qu'ils contractent des engagements de libéralisation qui risquent de restreindre leur capacité d'appliquer des politiques et autres mesures pour appuyer leurs propres cultures. En outre, il importe également de faire valoir la vision de la Convention dans les autres enceintes internationales afin de

maximiser les ressources qui peuvent être mobilisées pour réaliser les objectifs de coopération internationale de la Convention.

Ainsi, il est maintenant crucial que, lors de sa prochaine rencontre au mois de décembre prochain, le Comité intergouvernemental décide de poursuivre le travail sur la façon de promouvoir les principes et objectifs de la Convention dans d'autres forums internationaux.

Le Comité a le pouvoir d'entamer ce travail. En effet, cette question a été considérée assez importante durant les négociations pour qu'on décide d'inclure dans le mandat du Comité la fonction d'établir des procédures de consultation pour promouvoir les objectifs et principes de la Convention dans d'autres enceintes internationales (article 23 6 e)¹.

Le texte qui suit analyse les événements qui nous ont menés à la situation présente, en commençant par les pressions qui ont poussé les organisations culturelles à travers le monde à travailler ensemble pour mettre en place un instrument juridique garantissant le droit des États d'appliquer des politiques culturelles.

Les articles 20 et 21 : pourquoi sont-ils essentiels

Pour comprendre l'importance de ces articles, il faut se rappeler le contexte dans lequel la Convention a émergé.

À la fin des années 1990 et au début des années 2000, les organisations professionnelles à travers le monde se sont mobilisées pour la mise en place d'un instrument international sur la diversité culturelle comme réponse à une menace croissante : si rien n'était fait, les accords de commerce allaient inéluctablement et durablement empiéter sur la capacité des pays d'appliquer et de maintenir des politiques culturelles.

De ceci a émergé l'idée d'un instrument international qui reconnaîtrait la nature distincte des biens et services culturels, qui ne doivent pas être réduits à leur seul potentiel commercial puisqu'ils sont des vecteurs essentiels de valeurs, d'identité et de sens. Cet instrument garantirait aussi le droit des États d'appliquer des politiques et autres mesures pour appuyer leurs propres cultures.

Durant les négociations sur le texte de la Convention en 2004 et 2005, les débats sur cette question spécifique de la relation de la Convention avec les autres instruments internationaux ont été difficiles. Néanmoins, il était primordial que la Convention affirme clairement sa non-subordination aux autres instruments internationaux et engage les signataires à prendre en compte ses dispositions non seulement au moment de

¹ **Article 23 - Comité intergouvernemental**

6. Sans préjudice des autres attributions qui lui sont conférées par la présente Convention, les fonctions du Comité intergouvernemental sont les suivantes :

e) établir des procédures et autres mécanismes de consultation afin de promouvoir les objectifs et principes de la présente Convention dans d'autres enceintes internationales ;

contracter de nouveaux engagements, mais aussi pour interpréter et appliquer les autres instruments internationaux auxquels ils sont parties (article 20).

Il était aussi nécessaire de prévoir une consultation parmi les États signataires pour promouvoir les objectifs et principes de la Convention dans d'autres enceintes internationales (article 21). Étant donné que, si la Convention devient réellement effective, les droits et obligations de la Convention devront nécessairement interférer avec d'autres domaines, notamment commerciaux, la consultation des Parties est essentielle pour affirmer le consensus sur la scène internationale concernant le droit des États de soutenir leurs cultures par des politiques et d'autres mesures.

Le consensus obtenu sur ces questions pendant les négociations se retrouve dans le libellé adopté pour les articles 20 et 21.

Avec l'entrée en vigueur de la Convention en mars 2007, les articles 20 et 21 sont devenus opérationnels. Développer des directives opérationnelles pour l'article 21 aurait permis de préciser le contenu de l'article notamment en identifiant les enceintes internationales visées, les formes de consultation possibles et en spécifiant les mesures particulières que les États pourraient adopter pour promouvoir et affirmer les principes et objectifs de la Convention. De plus, le travail pour composer de telles directives aurait suscité des discussions et des échanges parmi les États qui auraient renforcé leur engagement partagé de promouvoir la Convention dans d'autres enceintes internationales.

Première phase de mise en œuvre : priorité à la coopération internationale

Lorsque le moment est venu de donner vie à la Convention par sa mise en œuvre, les 56 États présents à la Première Conférence des Parties de juin 2007 ont préféré reporter la question délicate de la relation avec les autres instruments internationaux pour favoriser d'abord le thème essentiel de la coopération internationale.

On a priorisé, en particulier, les directives opérationnelles sur les dispositions qui traitent des moyens pour les pays développés d'appuyer les pays en développement afin de contribuer à l'émergence de leurs propres industries culturelles.

Les pays en développement qui n'ont souvent tout simplement pas de politiques culturelles ou alors sous une forme très rudimentaire nécessitent un soutien pour construire et fortifier leur propre secteur culturel.

La coopération internationale constitue, en effet, un aspect crucial de la Convention et l'investit d'une orientation dynamique et tournée vers l'avenir, complètement à l'opposé d'un instrument statique ou strictement défensif. Il faut donc reconnaître les avancées accomplies dans ce domaine pendant la première phase de mise en œuvre de la Convention qui s'est conclue par l'approbation unanime de ces directives opérationnelles à la Seconde Conférence des Parties au mois de juin dernier.

Arguments invoqués pour ne pas aborder l'article 21

Les organisations de la société civile qui ont soulevé la question des directives opérationnelles pour l'article 21 ont entendu plusieurs arguments justifiant le report du sujet.

D'abord, comme indiqué plus haut, on soulignait le caractère prioritaire à donner à la dimension « coopération internationale » de la Convention.

Tout en étant très sensibles au besoin d'une action prompte dans ce domaine et en accord avec la priorité accordée au développement de directives opérationnelles pour cet aspect de la Convention, les organisations professionnelles de la culture doutent que cette coopération puisse devenir efficace et que son objectif de soutenir les pays en développement dans la mise en place de politiques ou de mesures culturelles devienne réalisable si ceux-ci renoncent à leur droit d'en élaborer dans des négociations commerciales.

En d'autres mots, établir des procédures de consultation pour promouvoir les principes et objectifs de la Convention dans d'autres enceintes internationales permettrait de renforcer les objectifs de coopération internationale de la Convention et potentiellement d'étendre les échanges internationaux et les ressources en appui à ces objectifs.

Une autre raison régulièrement entendue pour ne pas entamer de discussions sur cette question était le danger qu'elles mènent à la réouverture des débats sur la formulation de son article voisin, l'article 20.

Toutefois, élaborer des directives opérationnelles pour l'article 21 n'entraîne nullement l'obligation d'entamer des discussions sur l'article 20.

Par ailleurs, il importe aussi de souligner qu'aucun signataire n'a exprimé son intention de rouvrir les débats sur ce dernier article qui avait demandé de longues négociations. De plus, ni la Conférence des Parties ni le Comité intergouvernemental ne sont habilités à modifier le libellé de cet article.

Également, certains disaient que l'article 21 était déjà suffisamment clair et ne nécessitait pas de directives opérationnelles.

Pourtant, comme l'indique le professeur de droit international Ivan Bernier, plusieurs éléments doivent être clarifiés et à développés pour sa mise oeuvre. Par exemple : Que comprennent les termes « enceintes internationales » ? Quelles formes la consultation pourrait-elle prendre ? Quelles questions demanderont des consultations ?

Aussi invoqué était le besoin d'amener davantage de pays à ratifier la Convention afin d'assurer une représentation plus large et équilibrée de toutes les régions du monde.

On conseillait alors aux organisations de la société civile qui persistaient à demander que cette question soit abordée par le Comité intergouvernemental le plus tôt possible d'être patientes. On les mettait en garde contre le danger de forcer une discussion prématurée qui risquait d'avoir un effet négatif sur la ratification, c'est-à-dire d'effrayer les pays encore hésitants compte tenu du caractère potentiellement controversé de la Convention.

Deux années ont passé depuis la première Conférence des Parties. Quarante-deux nouveaux pays ont ratifié la Convention et 98 l'avaient ratifié au moment de la Seconde Conférence des Parties en juin dernier. Toutefois, la Conférence a été encore caractérisée par un silence généralisé sur la question de la promotion des dispositions de la Convention dans les autres enceintes internationales.

Il y a lieu de se demander combien de ratifications seront nécessaires avant que soient affirmés les objectifs de la Convention dans d'autres enceintes internationales. Il importe certainement de continuer le travail pour promouvoir une plus large ratification, mais la base des pays qui l'ont ratifiée inclut déjà la vaste majorité des membres de l'Union européenne, la majorité des membres de la Francophonie, le Brésil, le Canada, l'Inde, l'Afrique du Sud et plusieurs autres.

Finalement, on soutenait aussi qu'il n'était pas nécessaire d'aborder l'article 21 à la Seconde Conférence des Parties puisque l'article 23.6.e) mandate déjà directement le Comité intergouvernemental pour établir des procédures de consultation pour la promotion des objectifs et principes de la Convention dans d'autres enceintes internationales.

Cet argument est sans doute le plus convainquant. Pour qu'il s'avère véridique le Comité intergouvernemental doit, par conséquent, exercer le mandat qui lui a été accordé par l'article 23 et commencer à travailler pour mettre en place des procédures pour promouvoir la Convention dans d'autres enceintes internationales. Les pays qui ont été élus comme membre du Comité ont tous été d'ardents défenseurs de la Convention et la poursuite de leur rôle de premier plan est plus importante que jamais pour s'assurer que cette question critique soit abordée.

Les conséquences possibles du report de la question

La conséquence immédiate de la décision prise par défaut à la Conférence des Parties de juin dernier est qu'il n'y aura pas de directives opérationnelles sur l'article 21 avant 2013.

En effet, même si la prochaine Conférence des Parties de 2011 décide d'inscrire cet article à son ordre du jour, il faudra attendre deux autres années avant que la Conférence suivante puisse adopter un projet de directives opérationnelles.

Même si, durant cette période, les négociations multilatérales demeurent bloquées à l'OMC (et même ceci n'est en aucun cas un fait acquis), il faut s'attendre à ce que les négociations bilatérales et régionales continuent de se multiplier dans lesquelles la culture

pourrait être en jeu et sans cadre opérationnel pour guider les États afin de garantir une application cohérente des principes et objectifs de la Convention.

Déjà, si on porte une attention particulière à certains accords commerciaux conclus depuis que la Convention a été adoptée, force est de constater que plusieurs pays qui l'ont pourtant ratifiée n'ont pas toujours fait preuve de cohérence en s'abstenant de prendre des engagements dans le domaine culturel. Pour certains pays, ces accords auront un impact majeur sur leur capacité future à élaborer des politiques culturelles.

Même s'il est vrai qu'il appartient à chaque pays d'appliquer la Convention par ses actions, cette tâche sera beaucoup plus facile si tous les États signataires travaillent ensemble pour affirmer et renforcer le consensus que la Convention représente.

Si les ministres du Commerce font fi des engagements de leur pays en regard de la Convention et continuent de libéraliser leur secteur culturel dans les négociations commerciales, alors cet instrument juridique deviendra une coquille vide. La Convention serait réduite au statut de traité de coopération internationale davantage reconnu pour ses bonnes intentions que pour son réel impact pratique.

Comment éviter ce scénario?

La volonté politique, la clé de la solution

Il importe d'abord de rappeler que le Comité intergouvernemental possède la latitude et la responsabilité, selon le mandat qui lui est conféré par l'article 23 6 e), d'identifier des mécanismes pour promouvoir les principes et objectifs de la Convention dans d'autres enceintes internationales. Dans son [étude](#) qui vient de paraître sur les relations de la Convention avec les autres instruments internationaux, le professeur Ivan Bernier souligne l'importance de ce mandat explicite confié au Comité.

Il faudra donc suivre avec grand intérêt la prochaine réunion du Comité qui devrait se tenir en décembre. Il sera alors important que les ministres de la Culture et la société civile se mobilisent à nouveau et fassent entendre leurs voix.

Le travail du Comité pourra fournir la base de la décision de la Conférence des Parties par laquelle le Comité sera chargé de développer des directives opérationnelles pour l'article 21 pour la période 2011-2013.

Pour ce qui est de l'article 20, et comme l'indique le professeur Bernier, sa signification réelle se révélera dans la pratique de chaque État partie à la Convention. Chaque signataire a donc la responsabilité de respecter cet engagement fondamental de non-subordination de la Convention aux autres traités internationaux et la prise en compte de ses dispositions non seulement au moment de contracter de nouveaux engagements, mais également au moment d'interpréter et d'appliquer les accords auxquels ils sont déjà parties.

Il importe de rappeler également qu'en réalité ces deux articles sont déjà en vigueur, même s'il est vrai que des directives opérationnelles pour l'article 21 permettraient de définir des moyens spécifiques pour les États de promouvoir les principes et objectifs dans d'autres enceintes internationales. En ratifiant la Convention, les États se sont engagés à faire preuve de cohérence et à ne pas renoncer, dans d'autres enceintes, aux droits qu'ils ont si clairement affirmés dans la Convention.

Par conséquent, l'affirmation d'une véritable volonté politique sera particulièrement déterminante pour la mise en pratique concrète des principes et objectifs de la Convention.

L'importance de la poursuite de la mobilisation

Étant donné les défis qui sont toujours devant nous pour réaliser le plein potentiel de la Convention, il est primordial pour les coalitions et les organisations culturelles qui s'étaient mobilisées partout dans le monde en faveur d'un instrument international qui allait reconnaître la nature distinctive des biens et services culturels et affirmer le droit des pays de soutenir leur culture, de poursuivre la mobilisation

Les gouvernements doivent percevoir clairement l'importance que les organisations professionnelles de la culture attachent au développement d'actions concrètes pour affirmer de façon coordonnée et concertée les principes et objectifs de la Convention dans toutes les enceintes appropriées.

Considérant le rôle de premier plan que les États qui siègent actuellement au Comité intergouvernemental ont joué durant la campagne qui a mené à la Convention, les organisations professionnelles de la culture comptent une fois de plus sur ces États pour montrer la voie en abordant cette question essentielle pour la Convention.

Parallèlement, il importe de redoubler de vigilance et de surveiller tous les accords de commerce dans lesquels les gouvernements sont en voie de s'engager. L'impact de la Convention dépendra de l'action cohérente des États qui ne doivent pas renoncer, par des engagements de libéralisation dans le domaine de la culture, à ce qu'ils ont clairement soutenu en votant en faveur ou en ratifiant la Convention.

L'efficacité ultime de la Convention comme instrument pour soutenir le droit des États d'appliquer des politiques culturelles est en jeu. La mobilisation et la vigilance du milieu culturel sont plus importantes que jamais.