

**Première rencontre internationale des associations professionnelles du milieu de la culture
Montréal, septembre 2001**

**PRÉSERVER ET DÉVELOPPER LA DIVERSITÉ CULTURELLE :
NÉCESSITÉ ET PERSPECTIVES D'ACTION**

Ivan Bernier
Faculté de droit, Université Laval, Québec

**1. Préserver la diversité des expressions culturelles à l'heure de la mondialisation : une
nécessité**

A- Que faut-il entendre par « diversité culturelle » ?

Pour certains, l'expression « diversité culturelle », empruntant à la notion de bio-diversité, renvoie à la totalité des communautés culturelles en existence dans le monde, ces dernières étant entendues dans le sens de regroupements possédant une identité et une personnalité propres selon les éléments particuliers qui les définissent (langue, religion, ethnie, histoire, etc.). Pour d'autres, elle implique d'abord et avant tout la diversité des expressions culturelles, car c'est à travers leur expression culturelle que s'exprime la vitalité des communautés culturelles : condamnées au silence, elles ne peuvent que s'étioler et disparaître. Pour d'autres encore, elle a un sens plus large, englobant non seulement la diversité des communautés culturelles existantes avec leurs caractéristiques et leur expression propres, mais aussi le pluralisme culturel au sens de pluralisme des points de vue et le pluralisme des idées.

Mais ces divers sens de l'expression « diversité culturelle » ne sont pas également pertinents lorsqu'on s'interroge sur la nécessité de préserver la diversité culturelle face au phénomène de la libéralisation des échanges et de la mondialisation de l'économie. En fait, on peut parler à cet égard d'un double danger qui serait d'adopter une approche trop restrictive ou trop large. Une approche définitivement trop large est celle qui étend la signification de l'expression « diversité culturelle » au pluralisme des points de vues et des idées. Non pas que la préoccupation soit sans fondement, mais il faut reconnaître que le problème, à ce niveau, en est un qui est d'abord et avant tout interne à l'État. Une approche trop restrictive est celle qui ramènerait la problématique de la préservation de la diversité culturelle à la seule question de la préservation de l'expression culturelle. Comme on le verra plus loin, il existe un lien étroit entre la préservation des cultures entendues dans un sens sociologique et anthropologique et l'expression culturelle, cette dernière étant essentielle en tant que langage symbolique à l'adaptation des cultures aux transformations interne et externe de leur environnement. En ce sens, on peut affirmer que la préservation de la diversité culturelle passe obligatoirement par la préservation de l'expression culturelle. Or, pour survivre et se développer, cette dernière a besoin à la fois d'un solide appui au sein de la communauté culturelle d'origine et d'un contact le plus large possible avec l'ensemble des autres cultures.

B- Pourquoi préserver la diversité culturelle ?

Essentiellement parce que la diversité culturelle est menacée et parce que les instruments culturels existants n'offrent pas une réponse adéquate à cette menace.

- Les dangers de la mondialisation

La mondialisation, en effet, si elle est d'abord et avant tout un processus économique, est aussi dans ses effets un processus culturel. En propageant une nouvelle forme d'économie qui est axée essentiellement sur la concurrence et qui tend à imposer un même moule commercial aux multiples attentes des citoyens dans les divers domaines de l'activité humaine, elle induit des formes nouvelles d'organisation sociale qui remettent en cause non seulement les façons de faire et d'agir traditionnelles mais aussi les valeurs existantes. Ces transformations, lorsqu'elles sont imposées plutôt qu'acceptées, remettent en cause la légitimité même du processus de mondialisation. En ce sens, on peut affirmer que les deux processus sont interdépendants et que le succès de l'un dépend du succès de l'autre.

Malheureusement, de nombreux indices donnent à croire que ces deux processus n'évoluent pas de façon concomitante et que la mondialisation se réalise peut-être à l'heure actuelle au détriment de la diversité culturelle. L'échec de la troisième rencontre ministérielle de l'OMC à Seattle, en décembre 1999, marque à cet égard un point tournant en ce qui concerne la perception de cette menace. Bien que la rencontre ait échoué pour des raisons qui vont au-delà des manifestations qui ont entouré la tenue de cette rencontre, il n'en demeure pas moins que les manifestations en question, par leur ampleur, ont clairement fait ressortir l'existence, au sein de la société, d'une réelle inquiétude en ce qui concerne les répercussions de la mondialisation. Au-delà des intérêts divergents des nombreux groupes d'intérêts impliqués dans les manifestations en question, en effet, on retrouvait un thème commun qui était celui de la remise en cause d'une mondialisation exclusivement axée sur des considérations commerciales et semblant échapper à un véritable contrôle démocratique. Même si les considérations culturelles proprement dites n'ont guère fait la manchette lors des événements de Seattle, contrairement à ce qui s'était passé dans les derniers mois des négociations de l'Uruguay Round en 1993, et lors des négociations de l'AMI, en 1998, il n'en demeure pas moins que pour plusieurs observateurs, c'est l'ampleur et le rythme des changements imposés à la société par la mondialisation et le sentiment conséquent de perte de références culturelles qui ont alimenté pour une part importante le discours anti-mondialisation. Depuis Seattle, ce discours, loin de s'épuiser, a pris une ampleur croissante. Ce qui donne à croire, comme le souligne Faouzia Zouari, que « [l]a dominance des impératifs économiques sur les valeurs sociales et politiques, relayée par le développement prodigieux des autoroutes de l'information, met à l'épreuve les identités nationales, les acculant parfois au repli, voire à l'affirmation agressive d'anti-modèles»¹.

Cependant, il est important de préciser que si la mondialisation entraîne des changements dans les cultures nationales entendues dans un sens anthropologique et sociologique, cela ne veut pas dire pour autant qu'il faille rejeter toute initiative politique susceptible d'affecter d'une façon ou d'une autre le contenu des cultures en question. Affirmer le contraire serait donner un sens figé

¹

Voir : <http://confculture.francophonie.org/TrvxPrep/pdf/Synthese.pdf>

aux notions de culture et d'identité nationale, un sens qui ne pourrait que servir ceux qui veulent en faire des instruments de contrôle politique. En réalité, toute culture nationale, si elle doit demeurer vivante, est condamnée à s'adapter dans le temps à une variété de changements à la fois internes et externes. Le vrai problème que pose la mondialisation en ce qui concerne les cultures nationales est de savoir si les changements qu'elle entraîne dans les valeurs, les façons d'être et de faire, affectent la possibilité «de promouvoir et maintenir un espace public pluriel par lequel les citoyens peuvent accéder et participer à la vie culturelle, elle-même nécessaire à la vie publique»². En d'autres termes, il ne s'agit pas tant de savoir si la libéralisation des échanges, avec la logique commerciale qui la sous-tend, affecte les valeurs ainsi que les façons d'être et de faire traditionnelles, mais bien plutôt si elle est comprise et voulue par les citoyens et surtout si elle laisse place, au-delà de la simple relation producteur-consommateur, à l'exercice effectif du droit à l'expression culturelle³.

Il est loin d'être évident à cet égard que la mondialisation ait un effet globalement positif sur l'exercice du droit à l'expression culturelle lorsqu'on envisage la question sous l'angle de la production nationale de biens et de services culturels. Au moins trois bonnes raisons de s'inquiéter peuvent être avancées. La première, plus ancienne mais encore très présente, est celle d'une pénétration massive produits culturels étrangers (films, disques, livres etc.) qui en arrive à étouffer en quelque sorte la production culturelle domestique, privant ainsi les communautés concernées d'un discours symbolique essentiel à leur propre développement. Or, ceci est d'autant plus alarmant que les créateurs et les intermédiaires culturels jouent un rôle crucial en ce qui concerne l'adaptation des cultures au changement, dans la mesure où ils créent un espace de confrontation critique entre valeurs nationales et valeurs étrangères, entre valeurs et comportements du passé et perspectives d'avenir. La seconde est celle de la concentration de la production et de la commercialisation des produits culturels au sein de grands groupes industriels et l'uniformisation conséquente de l'expression culturelle sous l'impulsion d'impératifs essentiellement commerciaux. La troisième, plus récente, est celle de l'exclusion de l'espace culturel international tel qu'il se construit présentement avec les nouvelles technologies de l'information (Internet, etc.). Nonobstant le fait que ces nouvelles technologies offrent des possibilités considérables pour l'expression de la diversité des cultures, le danger qu'un fossé numérique se crée entre les pays qui ont accès à ces dernières et ceux qui ne l'ont pas demeure très réel. Dans les trois cas, c'est le droit fondamental à l'expression culturelle qui est mis en cause.

- L'inadéquation des instruments culturels existants

Malheureusement, la vaste majorité des instruments culturels internationaux existants ignorent totalement la problématique de la préservation de la diversité des expressions culturelles dans un contexte de mondialisation croissante de l'économie. Quatre lacunes en particulier méritent d'être soulignées à cet égard.

² Voir Marc RABOY, Ivan BERNIER, Florian SAUVAGEAU et Dave ATKINSON, *Développement culturel et mondialisation de l'économie*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, 1994, p. 77

³ Voir à cet égard l'excellente étude de Jeffrey L. Dunoff intitulée « The Death of the Trade Regime » (1998) *European Journal of International Law*, Vol 10, no 4, p. 733.

- Absence d'une vision globale de l'impact de la mondialisation sur la diversité culturelle. La lacune la plus sérieuse et la plus évidente réside dans le fait que les instruments existants abordent le problème de la préservation de la diversité culturelle de façon parcellaire, à partir de points de vue distincts tels que les droits de la personne, les droits de propriété intellectuelle, la protection du patrimoine, les politiques culturelles, les droits linguistiques, le pluralisme culturel, le développement culturel, la coopération internationale en matière culturelle, etc. Ce qui manque, c'est un instrument comme celui sur la bio-diversité qui identifierait clairement la nature des risques qu'entraîne la mondialisation pour la préservation de la diversité culturelle et qui établirait des principes et des règles en vue d'assurer la préservation de cette dernière. Même si la mondialisation comporte des potentialités à cet égard, le fait est qu'elle comporte aussi des risques sérieux qu'il importe de neutraliser.

- Difficulté à aborder de front la problématique commerce/culture. La plupart des instruments qui en traitent – ils ne sont pas nombreux – se limitent à cet égard à mentionner que les produits culturels ne sont pas des produits comme les autres. On pourra rétorquer que s'il en est ainsi, c'est en raison d'une absence de consensus à ce sujet, le véritable problème consistant à opérer un rapprochement entre la perspective commerciale et la perspective culturelle. Cela n'est pas faux mais pour qu'un tel rapprochement se réalise, encore faut-il que la perspective culturelle s'exprime ouvertement. Tout se passe comme si l'on craignait d'affirmer qu'il revient à priori à chaque État, d'un point de vue culturel, de déterminer, en fonction de ses propres conditions et circonstances, quelles sont les politiques requises pour assurer la préservation et la promotion de la diversité culturelle de crainte que ceci n'entrave le processus mondial de libéralisation des échanges. Or, comme nous l'avons vu précédemment, l'expression culturelle est un élément clef de l'adaptation des différentes cultures aux transformations qu'impose la mondialisation. Aborder la question du rapport entre la culture et le commerce d'un point de vue exclusivement commercial équivaut à soumettre la culture aux impératifs commerciaux, l'empêchant ainsi de jouer le rôle qui est le sien. En dernier ressort, aussi bien la diversité culturelle que le commerce international risquent d'en sortir affaiblis.

- Prise en compte inadéquate du déséquilibre des échanges culturels sur le plan international. Ce déséquilibre, particulièrement important dans le secteur audiovisuel, concerne aussi bien les échanges culturels des pays en développement que les échanges culturels des pays développés eux-mêmes. Dans le cas des pays en développement, confrontés pour la plupart à un marché intérieur aux ressources limitées, ils se retrouvent plus souvent qu'autrement dépendants, pour l'essentiel de leur consommation de produits culturels, d'importations provenant de quelques pays, aussi bien en développement que développés. Il en va de même dans les échanges entre les pays développés eux-mêmes où la domination marquée d'un ou de quelques pays sur le marché domestique se réalise généralement au détriment des autres productions étrangères, les importations provenant de pays en développement étant dans leur cas quasi inexistantes. Dans l'un et l'autre cas, c'est la diversité culturelle qui en ressort perdante, et ce aussi bien en ce qui concerne l'expression des cultures nationales elles-mêmes qu'en ce qui concerne l'ouverture aux autres cultures étrangères.

- Textes à caractère essentiellement déclaratoires : les divers types d'instruments internationaux existants en matière culturelle peuvent être regroupés en général en deux catégories distinctes : la première englobe les instruments non considérés comme exécutoires (déclarations, résolutions, plans d'action, recommandations, principes et lignes directrices); la deuxième catégorie comprend les instruments exécutoires (chartes, protocoles, conventions et traités). En pratique, les deux catégories d'instruments ont été plus ou moins utilisées également ; cependant, même lorsque les instruments exécutoires sont employés, ils conservent souvent un caractère principalement déclaratoire. Si un nouvel instrument sur la diversité culturelle devait se limiter d'un point de vue formel à une simple déclaration, il risque de se retrouver en compagnie d'un nombre considérable d'autres instruments qui, pour utiles qu'ils soient, ne répondent pas vraiment au défi de la mondialisation. Ce qui est requis, au strict minimum, c'est un instrument reflétant l'engagement positif des États signataires à agir en faveur de la diversité culturelle et comportant un mécanisme de suivi de cet engagement.

C - Pourquoi le marché seul ne peut assurer la diversité des expressions culturelles ?

Divers arguments économiques ont été mis de l'avant en vue de justifier l'intervention gouvernementale dans le domaine culturel, dont le plus connu est celui voulant que les produits culturels constituent des biens publics ⁴. Mais au-delà de ces arguments, il est une réalité incontournable qui est que pratiquement aucun État au monde ne laisse au seul marché le soin d'assurer le développement de l'expression culturelle sur son territoire, comme s'ils sentaient tout le besoin d'intervenir en vue d'assurer ce qui est reconnu dans les textes internationaux sur les droits de la personne comme un droit fondamental, à savoir le droit de participer pleinement à la vie culturelle de sa communauté. L'intervention gouvernementale en vue d'assurer l'expression culturelle peut être assimilée de ce point de vue à l'intervention gouvernementale dans le domaine de l'éducation.

2-) Préserver et consolider le droit des États d'adopter les politiques nécessaires au soutien de la diversité des expressions culturelles : les perspectives d'actions

A – Une stratégie à court terme : ne pas prendre d'engagements dans le domaine culturel

Une première solution serait de refuser de prendre des nouveaux engagements dans le domaine culturel. Il s'agit là de la stratégie qui a été adoptée, dans le cadre des négociations sur l'*Accord général sur le commerce des services*, par un certain nombre de pays désireux de ne pas restreindre leur liberté d'action dans le domaine des services culturels, dont la Communauté européenne et le Canada. Après avoir constaté, en effet, que sa proposition de clause de spécificité culturelle de décembre 1993 ne recevait pas d'appui, la Communauté européenne retira immédiatement cette dernière pour déclarer tout simplement qu'elle ne prendrait aucun engagement spécifique dans le domaine de

⁴ Voir à ce sujet I. Bernier et Dave Atkinson, « Mondialisation de l'économie et diversité culturelle : les arguments en faveur de la préservation de la diversité culturelle », Agence de la Francophonie, Document de réflexion, décembre 2000 : <http://confculture.francophonie.org/DocComplement/pdf/BernierAtkinson.pdf>.

l'audiovisuel. Quant au Canada, il avait déjà laissé entendre depuis un certain temps qu'il n'entendait pas prendre des engagements spécifiques dans le domaine culturel si l'Accord ne comportait pas de véritable clause d'exception culturelle, ce qu'il fit effectivement.

À ce jour, très peu d'États ont accepté d'assumer des engagements spécifiques dans ce domaine. Qui plus est, un nombre assez surprenant d'États ont inscrit des exceptions à l'octroi du traitement de la nation la plus favorisée qui concernent soit la directive "Télévision sans frontière", soit divers régimes d'aides applicables à un nombre restreint d'États, comme par exemple les accords de co-production, le motif allégué pour le maintien de telles mesures étant, dans la plupart des cas, le désir de préserver une culture et une identité régionales. Il y a là une forme de résistance à une ouverture complète des marchés nationaux de l'audiovisuel qui peut apparaître intéressante à première vue. De fait, cette stratégie de repli sur «les acquis» de l'Uruguay Round était jusqu'à récemment la stratégie de base de la France.

Mais c'est malheureusement une stratégie passive qui risque d'être rapidement dépassée par les événements dès lors qu'un nombre croissant d'États acceptent de prendre des engagements de libéralisation dans le domaine culturel. Or, les pressions en ce sens ne feront que s'accroître au fil des négociations. Déjà dans le cadre des négociations présentement en cours dans le domaine des services, des États comme la Suisse et le Brésil ont proposé en mots à peine couverts qu'un groupe de travail soit constitué en vue d'examiner le traitement à accorder aux services audiovisuels.

B – Les options de solution à long terme

a) Les approches traditionnelles : des solutions intégrées aux accords commerciaux internationaux

- Une clause d'exemption culturelle

L'exemple le plus connu d'une telle clause est celui de l'ALENA. La clause en question prévoit que les industries culturelles sont exemptes des dispositions de l'accord sauf certaines exceptions spécifiquement énumérées ; cette exemption, toutefois, n'est que partielle dans la mesure où le recours à celle-ci pour justifier une mesure qui serait autrement incompatible avec l'accord autorise la partie qui subit un préjudice du fait de son utilisation à prendre des mesures d'effet commercial équivalent. Contrairement à ce que suggère un rapport publié en 1995 par des chercheurs américains⁵, la clause d'exception culturelle de l'ALENA ne devrait définitivement pas servir de modèle aux autres accords commerciaux internationaux, parce que son contenu soulève en réalité de sérieux problèmes. Telle que rédigée, en effet, elle ne constitue pas une véritable clause d'exemption culturelle ; tout ce qu'elle dit, en fait, c'est qu'une partie peut, si elle accepte d'en payer le prix, peut maintenir des dispositions relatives aux industries culturelles qui sont incompatibles avec ses engagements. La clause a surtout eu pour effet, dans le cas du Canada, de

⁵

"Free trade with U.S. hailed by new study", *The Globe and Mail*, Toronto, December 1, 1995, p. B2

le dissuader de recourir à des mesures législatives ou réglementaires incompatibles avec l'ALE ou l'ALENA, ce qui, dans le cas du cinéma, l'aura amené à renoncer à toute intervention concernant la distribution des films, et dans le cas des périodiques, à accepter un règlement avec les États-Unis que certains ont décrit comme une pure et simple abdication.

On retrouve de véritables exemples de clauses d'exemption culturelle dans les accords de libre-échange conclu par le Canada avec Israël et le Chili ainsi que dans les accords bilatéraux en matière d'investissement conclu par le Canada depuis 1995. Les clauses en question précisent tout simplement que les dispositions des accords en question ne sont pas applicables aux mesures de l'une ou l'autre partie concernant les industries culturelles et ne donnent pas ouverture à des mesures d'effet commercial équivalent. La signification concrète de ces exemples, toutefois, demeure limitée dans la mesure où les clauses en question sont négociées dans un contexte exclusivement bilatéral. Rien ne laisse croire a priori qu'elles pourraient être transposables tel quel dans un contexte multilatéral comme celui de l'OMC. Au contraire, tout porte à croire qu'une exemption complète des produits culturels dans un tel contexte est chose pratiquement impossible

- Une clause de spécificité culturelle

En décembre 1993, à la toute veille de la conclusion des négociations de l'Uruguay Round, la Communauté européenne rendit public un projet de clause dite de « spécificité culturelle » qui aurait d'abord précisé qu'en ce qui concerne les futures négociations dans le domaine des services, les besoins spécifiques des États membres relativement à la préservation des valeurs culturelles nationales seraient pleinement reconnus. En deuxième lieu, un amendement aurait été apporté à l'article XV, qui traite des subventions dans le domaine des services, pour préciser que les négociations sur cette question spécifique tiendraient compte du besoin de flexibilité des États dans la mise en œuvre des grands objectifs de politique nationale. Enfin une note interprétative annexée à l'article II serait venue préciser que les accords de coproductions pourraient être maintenus au-delà d'une période de 10 ans.

Des trois éléments contenus dans cette proposition, le premier est définitivement le plus intéressant. Sans exclure en tant que tel le secteur de l'audiovisuel de la portée de l'*Accord général sur le commerce des services*, la clause de spécificité culturelle en question aurait reconnu le caractère culturel particulier des services audiovisuels et autorisé une partie à faire valoir cette particularité dans le cadre de ses négociations sur des engagements spécifiques. Quel aurait été l'effet concret d'une disposition de cette nature, il est difficile de le dire. Mais clairement, une telle clause est à distinguer d'une clause qui aurait carrément exempté les industries de l'audiovisuel de la portée de l'*Accord général sur le commerce des services* et laissé, par le fait même, davantage de latitude aux parties signataires. La distinction d'ailleurs ne passa pas inaperçue aux auteurs, artistes, interprètes et producteurs européens qui, dans une déclaration publique en date du 29 septembre 1993, réclamaient l'inclusion d'une véritable clause d'exception culturelle et non pas d'une simple clause de spécificité culturelle.

- Une référence à la culture dans les exceptions générales de l'article XX du GATT et de l'article XIV du GATS.

La solution la plus évidente dans le cadre de l'OMC résiderait dans une clause d'exception culturelle dont la forme et la portée se rapprocheraient de celles des exceptions générales du GATT. Se substituant en quelque sorte à l'article IV du GATT de 1994, qui prévoit déjà la possibilité d'imposer des contingents nationaux pour la projection de films cinématographiques, on la retrouverait également à l'article XIV de l'*Accord général sur le commerce des services*. Elle ferait du maintien d'une présence nationale de base dans le domaine des industries culturelles un objectif supérieur à celui de la libre circulation des biens et des services. Mais le recours à cette dernière clause demeurerait sujet à contrôle. Elle ne pourrait être utilisée en particulier pour mettre en place des mesures qui constitueraient un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiée ou une restriction déguisée aux échanges et ne pourrait être maintenue que s'il n'existe pas d'autres moyens moins dommageables pour le commerce de réaliser l'objectif légitime visé. En ce sens, elle introduirait une ligne de démarcation entre ce qui relève de la culture envisagée à la fois comme bien public et comme enjeu démocratique et ce qui relève de la concurrence entre industries culturelles. En l'absence toutefois d'un texte de référence exprimant clairement les préoccupations culturelles à cet égard, il est à craindre que les décisions prises en ce qui concerne l'interprétation d'une telle exception refléteraient d'abord et avant tout les préoccupations commerciales. De plus, une telle approche, qui suppose un amendement formel des textes de l'OMC, apparaît difficile à mettre en œuvre dans la mesure où elle exige un vote favorable des deux tiers des Membres pour entrer en vigueur et de trois quarts des membres pour être rendue obligatoire à l'encontre de l'ensemble des Membres (Article X ; 3 de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce).

- Un code d'interprétation

Dans une étude en date d'avril 2001, Daniel Schwanen, de l'Institut de recherches en politiques publiques (IRPP), met de l'avant l'idée qu'afin de mieux asseoir sa capacité de mettre en œuvre ses principaux objectifs en matière de culture, le Canada devrait proposer un code d'interprétation des politiques culturelles qui serait enchâssé dans les accords commerciaux⁶. Celui-ci comprendrait, entre autres, une définition élargie des produits culturels visés ainsi que des règles protégeant, à l'intérieur de limites bien définies, l'utilisation d'incitatifs fiscaux et de quotas à l'appui des produits culturels nationaux qui sont destinés en premier lieu à un public national. En contrepartie d'une telle protection, soumet l'auteur, le Canada devrait accepter de mettre sur la table ses mesures existantes sur l'investissement, sur les critères d'éligibilité au financement public et sur les quotas de contenu canadien à la radio et à la télévision. L'approche suggérée, on le constate, n'est pas sans lien avec la clause de spécificité culturelle avancée par l'Union européenne en 1993. Tout comme cette dernière, elle ne soustrait pas les produits culturels aux accords commerciaux internationaux mais propose plutôt une prise en compte de leur spécificité et de leur rôle.

Intéressante à première vue parce qu'elle paraît offrir une sécurité juridique de base aux gouvernements désireux d'intervenir dans le domaine culturel, la formule proposée souffre en réalité d'un défaut majeur : elle remet en cause l'ensemble des interventions gouvernementales dans le domaine culturel, aussi bien en ce qui concerne le commerce des biens que le commerce des services, sans garanties aucunes qu'au terme des négociations devant conduire à l'adoption

⁶

Choices, Vol. 7, no 4, , Institut de recherches en politiques publiques, Montréal, avril 2001, p. 27

d'un tel code, le résultat obtenu sera celui escompté. Ce que l'on peut en déduire avec une quasi-certitude, en fait, c'est que la marge de manœuvre des États en ressortira réduite plutôt qu'augmentée et que leurs interventions dans le domaine culturel prêteront davantage flanc à des attaques en raison de la complexité des règles proposées. L'idée même d'un code d'interprétation est intéressante en soi mais ce qui cause problème, c'est que le contenu de celui-ci soit défini dans un contexte de négociations purement commerciales. En l'absence d'un cadre de référence établissant clairement la perspective culturelle sur ces questions, il y a tout lieu de craindre que la diversité culturelle elle-même ressorte perdante de ces négociations.

b) Un nouvel instrument international hors OMC sur la diversité culturelle

Une dernière solution qui soulève de plus en plus d'intérêt présentement est celle d'un instrument international sur la diversité culturelle qui serait négocié en dehors de l'OMC et qui aborderait de façon globale la problématique de la préservation de la diversité culturelle dans un contexte de mondialisation de l'économie. Cette solution a été initialement mise de l'avant par un groupe consultatif mis sur pieds par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada dans le but de donner des conseils au ministre, groupe composé essentiellement de représentants des milieux culturels canadiens. L'instrument international en question, suggérait ce dernier, «établirait les principes de base devant présider à la formulation des politiques culturelles et au commerce des produits culturels et permettrait à tous les signataires de maintenir des politiques qui assurent la promotion de leurs industries culturelles»⁷ ; il «exposerait de manière explicite dans quelles circonstances les politiques culturelles seraient admissibles et seraient par là même exemptes de toute tentative de rétorsion commerciale»⁸. Cette proposition d'un nouvel instrument international sur la diversité culturelle négocié hors OMC, qui a depuis reçu un appui croissant, ne va toutefois pas sans soulever de problèmes. Ceux le plus fréquemment soulevés concernent le problème du rattachement de l'instrument en question à une organisation internationale, le problème de la nature et du contenu de l'instrument lui-même et enfin le problème du rapport entre ce dernier et l'OMC.

- Le rattachement de l'instrument

S'agissant du rattachement de l'instrument en question à une organisation internationale, diverses hypothèses peuvent être envisagées. L'organisation gouvernementale la plus évidente à première vue est l'UNESCO. La suggestion n'est pas sans mérite mais elle se butte aussi à de sérieux inconvénients. Du côté positif, on peut mentionner le fait que cette organisation soit déjà sensibilisée à la question (colloque de juin 1999 à Paris, projet de déclaration sur la diversité culturelle), son caractère multilatéral et sa forte présence dans les pays en développement. Au débit, le point majeur est évidemment l'absence marquée des États-Unis de cette organisation, son efficacité relativement limitée et son absence de poids face à l'OMC. En dehors de l'UNESCO, et traitant à part le cas de l'OMC, peu d'organisations internationales apparaissent

⁷ *Nouvelles stratégies pour la culture et le commerce*, Canada, ministère des Affaires étrangères et du commerce extérieur, Groupe de consultations sectorielles sur le Commerce international - Industries culturelles, Ottawa, février 1999, p. 33.

⁸ *Idem*

en mesure pour le moment d'abriter un instrument comme celui qui est envisagé ici⁹. Un rattachement à l'OMC pourrait en théorie intervenir après la conclusion d'un instrument hors OMC, comme l'a suggéré le Rapport Lalumière/Landau en France, mais on se trouverait alors en présence de deux instruments distincts, avec priorité évidemment d'un point de vue commercial à l'OMC. Reste la possibilité d'un instrument international non rattaché à une organisation en particulier, comme on en retrouve dans le domaine de l'environnement. Pour qu'une telle approche donne des résultats, il faudrait pouvoir compter dès le départ sur un nombre de signataires important, y compris une majorité de pays développés ; de plus, il faudrait au strict minimum que l'instrument en question incorpore des dispositions créant un comité du suivi.

La nature de l'instrument

Ainsi que nous l'avons vu précédemment, diverses hypothèses peuvent être envisagées à ce sujet allant d'un texte essentiellement déclaratoire comme la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992 à un accord contraignant et justiciable comme l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (TRIPS) de 1995. Face à la menace que fait planer la mondialisation sur la préservation de la diversité culturelle, toutefois, il est clair que l'on ne peut plus se satisfaire d'un instrument à caractère essentiellement déclaratoire pour assurer la préservation de celle-ci. Seule une convention avec des engagements contraignants en ce qui concerne la reconnaissance du droit des États d'intervenir comme ils le jugent nécessaire dans le secteur culturel peut garantir ce résultat. Ceci n'exclut pas l'adoption dans un premier temps d'une déclaration si cette dernière est considérée comme un passage obligé pour en arriver à l'adoption d'une véritable convention à caractère contraignant. Mais il y a risque alors que la déclaration soit perçue comme un aboutissement plutôt que comme une étape.

- Le contenu de l'instrument

Outre le préambule, qui situerait le contexte du nouvel instrument et en établirait les objectifs, l'instrument, devrait comporter une première partie à caractère éducatif et déclaratoire qui aurait pour rôle d'expliquer en termes simples pourquoi il faut intervenir en vue d'assurer la préservation de la diversité culturelle (les principaux arguments étant l'argument culturel, qui fait référence en particulier aux droits fondamentaux en matière culturelle, en particulier celui d'avoir accès à sa propre culture, l'argument démocratique, qui fera référence aux objectifs de participation, de cohésion sociale et de coexistence pacifique et enfin l'argument économique, qui fera référence à l'apport du capital culturel et de la diversité créatrice en matière de développement). On devrait aussi retrouver dans cette première partie une série de définitions portant sur les principaux termes utilisés, dont ceux de culture, de diversité culturelle, de collectivités culturelles et d'industries culturelles.

⁹ Une autre hypothèse, qui n'a pas encore vraiment été explorée, serait un rattachement à l'ONU : après tout, plusieurs textes fondamentaux de cette organisation rattachent la culture et la diversité culturelle au domaine des droits de la personne ; voir entre autres les articles 22 et 27 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, l'article 15 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* et les articles 1 et 27 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*.

En ce qui concerne le contenu normatif proprement dit de l'instrument, l'accord devrait en tout premier lieu garantir le droit des États de prendre toutes les mesures nécessaires en vue d'assurer la promotion et la préservation de la diversité culturelle face au défi de la mondialisation, étant entendu que la diversité culturelle implique, d'une part, la préservation et la promotion des cultures existantes et, d'autre part, l'ouverture la plus large possible aux autres cultures. C'est là l'objectif primordial du nouvel instrument. L'accord sur ce point aurait un caractère contraignant, les parties signataires s'engageant à reconnaître le droit des autres États de décider, en fonction de leur propre contexte, de la nature des mesures à prendre. Ce principe de base pourrait ensuite être développé en fonction des types d'interventions qu'exige la réalisation de l'objectif de l'instrument, à savoir la promotion et la préservation de la diversité culturelle. L'instrument proposé pourrait distinguer ainsi entre les interventions liées au respect des droits individuels en matière culturelle (non-discrimination, liberté d'expression culturelle, droit de participer à la vie culturelle de sa communauté), les interventions liées à la promotion et au développement des identités culturelles (interventions positives visant le développement de l'expression culturelle) et enfin les interventions liées à la préservation de la diversité culturelle dans le contexte international (mesures positives en faveur des pays en développement, droit de l'État d'intervenir en faveur de la préservation de sa propre identité culturelle lorsque celle-ci est menacée, ouverture sur les cultures étrangères).

La principale difficulté que soulève un instrument international sur la diversité culturelle négocié en dehors de l'OMC, on l'aura compris, est celle de son rapport au régime normatif de l'OMC. Dans la mesure où un tel instrument cherche à préserver la diversité des expressions culturelles, il est plausible qu'il entre en conflit avec certaines dispositions de l'OMC. Ceci soulève un problème qui se rapproche d'un autre problème bien connu, soit celui des conflits entre les accords multilatéraux environnementaux et les accords multilatéraux commerciaux. Bien que le débat sur cette dernière question demeure ouvert, des études de plus en plus nombreuses donnent un aperçu des réponses qui pourraient trouver application dans le cas de conflit entre accords culturels et accords commerciaux. La plupart de ces réponses tournent autour des moyens à prendre en vue d'intégrer dans le régime juridique de l'OMC les préoccupations de base de ces accords. Mais il existe une approche qui est différente et qui mérite une attention particulière précisément parce qu'elle n'implique une intégration aux dispositions de l'OMC. Cette approche prend appui sur un point de vue que la l'Organe de règlement des différends commence lui-même à faire sien, à savoir que l'OMC ne constitue pas un régime juridique clos sur lui-même mais plutôt un régime qui s'inscrit dans un contexte juridique international plus vaste¹⁰. Le simple fait à cet égard que des discussions internationales prennent place concernant la conclusion d'un instrument sur la diversité culturelle est de nature à influencer le comportement des États qui ne désirent pas prendre de nouveaux engagements dans le domaine culturels. La conclusion proprement dite d'un accord sur le sujet, surtout s'il est contraignant, constituerait un pas en avant dans la mesure où les signataires seraient amenés par la force des choses à défendre des positions semblables dans le cadre de l'OMC.

¹⁰ Voir Gabrielle Marceau, "A Call for Coherence in International Law - Praises for the Prohibition against 'Clinical Isolation' in WTO Dispute Settlement", (1999) *Journal of World Trade*, Vol. 33, No 5, pp. 87-152.

