

Ivan Bernier

Conférence SORIQ 2012

QU'EST-IL ADVENU DE LA *CONVENTION SUR LA PROTECTION ET LA PROMOTION DE LA DIVERSITÉ DES EXPRESSIONS CULTURELLES* DE 2005?

Madame la présidente de la SORIQ, (Juliette Champagne), distingués invités, chers amis.

Permettez-moi d'abord de remercier la SORIQ, et plus spécialement sa présidente, Madame Juliette Champagne, et son conseil d'administration, pour l'honneur qu'ils me font en m'octroyant le prix de la SORIQ 2012. Ce prix est d'autant plus apprécié qu'il me donne l'occasion de vous entretenir d'un sujet qui me tient à cœur, la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles* et de contribuer ainsi, je l'espère, à lui donner une visibilité qui fait encore largement défaut dans le grand public.

Le Canada et le Québec se sont beaucoup impliqués dans la négociation et la mise en œuvre de la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles* et ont, à juste titre, été perçus comme des artisans importants de son succès. Mais depuis quelques années, il en est de moins en moins question, comme si elle avait atteint la plupart de ses objectifs ou encore, ce qui est plus inquiétant, comme si, à défaut de faire les manchettes, elle ne méritait plus qu'on s'en préoccupe. Pour que cette convention conserve toute sa pertinence, il importe donc de clarifier ce qu'il est advenu de celle-ci. C'est ce que je tenterai de faire en mettant en évidence les grandes étapes de sa mise en œuvre. Mais auparavant, permettez-moi de revenir brièvement sur la genèse et le contenu de la Convention.

## **1 - GENÈSE ET CONTENU DE LA CONVENTION**

La problématique générale sous-jacente à la Convention, celle de l'interface commerce/culture, avait déjà fait l'objet de débats à diverses occasions par le passé. Le

tout débuta après la première guerre mondiale lorsqu'un certain nombre d'États européens instaurèrent des quotas à l'écran pour contrer une entrée massive de films américains considérés comme une menace pour leur identité culturelle. Les États-Unis réagirent avec vigueur à ce qu'ils considéraient comme une restriction indue à leurs exportations et un vif débat sur le sujet s'ensuivit. Ce débat se poursuivit lors des négociations du GATT en 1947, lors des négociations de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis dans les années 1980, et lors des négociations du GATS, l'Accord général sur le commerce des services, à la fin des années 1980 et au début des années 1990. Mais à partir du milieu des années 1990, la question de l'interface entre les règles du commerce et le rôle des États et des gouvernements en matière de culture s'est posée avec une acuité toute nouvelle et dans des termes différents.

Plusieurs évènements ont alors concouru à éveiller les consciences sur le besoin de réaffirmer, dans un instrument international distinct de l'OMC et poursuivant des objectifs strictement culturels, le droit des États et des gouvernements d'élaborer librement leur politique culturelle et de prendre les mesures qui y concourent.

- Parmi ces évènements, il faut mentionner d'abord l'échec en 1998 des négociations en vue d'en arriver à un accord multilatéral sur l'investissement à l'OCDE (AMI), lesquelles, telles qu'engagées, excluaient pratiquement toute possibilité d'inscrire une clause exemptant la culture de l'application d'un tel accord.
- Il y a eu ensuite l'échec de la Conférence ministérielle du GATT en 1999 et l'imminence d'une nouvelle ronde de négociation commerciale multilatérale à l'Organisation mondiale du commerce, qui laissaient entrevoir de nouvelles pressions pour que les États fassent des offres de libéralisation en culture qui auraient pour effet d'atténuer la résistance affichée jusque-là par plusieurs d'entre eux dans les négociations précédentes.

- Il y a eu enfin le litige canado-américain sur les magazines à tirage dédoublé, « l'affaire Sports Illustrated », qui a clairement fait comprendre que la diversité culturelle ne faisait pas partie des préoccupations de l'OMC.

C'est à cette époque que plusieurs, notamment au Québec, ont commencé à chercher une nouvelle solution, une solution qui permettrait de préserver et de promouvoir les politiques culturelles et les soutiens publics à la culture. Dans ce processus, le Québec a définitivement été un acteur de premier plan. Dès la fin de l'année 1998, en effet, la création du Groupe de travail franco-québécois sur la diversité culturelle avait permis à la partie québécoise de ce Groupe de lancer un processus de consultation avec la société civile et les intellectuels québécois pour réfléchir à une nouvelle approche susceptible de répondre aux menaces que posaient alors les pressions commerciales sur les soutiens publics à la culture.

Les travaux du Groupe ont fait leur chemin dans ce forum, puis à l'Organisation internationale de la Francophonie et au Réseau international sur la politique culturelle, créé par le Canada en 1999, et enfin à l'UNESCO qui, en 2001, avec l'adoption de sa Déclaration universelle sur la diversité culturelle, emboîtait le pas à la réflexion en cours.

Deux ans plus tard, en 2003, l'UNESCO, à la demande de pays membres du Réseau international sur la politique culturelle, lançait officiellement des travaux visant l'élaboration d'un tel instrument. Le 20 octobre 2005, l'assemblée générale de l'UNESCO adoptait la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles* par 148 votes pour, 2 contre, et 4 abstentions.

Je ne veux pas entrer ici dans le détail de la Convention mais j'en rappellerai quelques éléments essentiels. Sommairement, on y trouve :

1. La réaffirmation du droit souverain des Parties de formuler et mettre en œuvre leurs politiques culturelles et d'adopter des mesures pour protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles sur leur territoire.

2. La reconnaissance de la nature spécifique des biens, services et activités culturels en tant que porteurs d'identité, de valeurs et de sens.
3. L'affirmation explicite de la non-subordination de cette Convention aux autres instruments internationaux, ce qui lui confère un statut d'égalité avec ces autres instruments, notamment ceux à caractère économique comme l'OMC.
4. L'expression de la volonté de promouvoir la coopération internationale et de soutenir le développement des industries culturelles des pays du Sud, avec entre autres la création d'un Fonds international pour la diversité culturelle.
5. L'invitation à favoriser la participation de la société civile aux objectifs de la Convention.
6. La création d'un mécanisme de règlement des différends par conciliation obligatoire à la demande d'une seule partie, ce qui pourrait permettre avec le temps de constituer une véritable jurisprudence en matière culturelle.

## **2 – LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION**

J'en arrive maintenant à la mise en œuvre de la Convention. La question peut être abordée de différents points de vue. Pour simplifier les choses, toutefois, je traiterai uniquement de la mise en œuvre au niveau institutionnel où les États agissent collectivement à travers les organes de la Convention, puis ensuite au niveau des États eux-mêmes agissant individuellement.

### **2.1 – La mise en œuvre au niveau institutionnel**

Celle-ci a été entreprise dès l'entrée en vigueur de la Convention en 2007 par les organes décisionnels et exécutifs de cette dernière, soit la Conférence des Parties, le Comité intergouvernemental et le Secrétariat de l'UNESCO.

- La Conférence des Parties, composée de l'ensemble des membres, s'est réunie à trois reprises à ce jour, et le Comité intergouvernemental, composé de 24 membres, s'est réuni à cinq reprises en sessions ordinaires et à deux reprises en sessions extraordinaires. Durant ces rencontres, les règles de procédures pour le bon fonctionnement de ces deux institutions ont été adoptées, des directives opérationnelles pour faciliter la mise en œuvre ont été élaborées et diverses questions particulières ont été abordées (stratégie de ratification, examen de sources novatrices de levée de fonds pour le Fonds international pour la diversité culturelle, traitement préférentiel pour les pays en développement).
- Une attention particulière a été accordée dans ce contexte aux dispositions visant à soutenir le développement des politiques culturelles des pays du Sud.
- La mise en place du Fonds international pour la diversité culturelle, au cœur de la stratégie d'aide à ces derniers, est revenue à plusieurs reprises devant le Comité intergouvernemental. Des directives opérationnelles concernant la procédure de sélection des demandes, les critères d'éligibilité, les dates limites et les formulaires à remplir ont été rédigées. Les États membres ont simultanément été invités à contribuer à celui-ci. Dès que des fonds suffisants ont été amassés, un premier appel à candidatures pour bénéficier des ressources du Fonds a été lancé au printemps 2010 et un panel d'experts pour évaluer les candidatures a été constitué. Un second appel à candidatures a été lancé en 2011. À ce jour, le Fonds soutient 48 projets dans 36 pays en développement, avec un financement total de \$ 2,8 millions. Lors de sa prochaine rencontre en décembre 2012, le Comité intergouvernemental devrait procéder à l'évaluation de la phase pilote du Fonds couvrant la période juin 2009 – juin 2012.<sup>1</sup>
- Mais le Fonds n'est pas la seule façon de venir en aide aux pays en développement. Toujours au niveau institutionnel, deux programmes importants ont également été mis en place ces dernières années pour leur venir en aide sur le plan technique.

---

<sup>1</sup> Pour plus d'information concernant les projets qui reçoivent du financement du Fonds international pour la diversité culturelle, voir : <http://www.unesco.org/new/fr/culture/themes/cultural-diversity/diversity-of-cultural-expressions/international-fund/>

Le premier, intitulé *Programme d'Assistance technique en gouvernance de la culture*, a été créé à l'initiative de l'Union européenne pour qui la culture est un facteur important de développement humain durable, notamment dans les pays en développement. Ce projet, doté dans sa phase actuelle de 1 000 000 d'Euros provenant de l'Union Européenne avec une contrepartie de 106 000 Euros provenant de l'UNESCO, est conçu pour répondre aux besoins et aux priorités spécifiques des pays en développement en ce qui concerne le renforcement de leurs systèmes de gouvernance de la culture, aux niveaux national et local. Il permet aux autorités et institutions publiques d'avoir rapidement accès à un haut niveau d'expertise pour les aider dans la mise en œuvre d'un projet/processus en cours concernant la gouvernance du secteur culturel. À ce jour, le projet a permis la création d'une banque d'expertise regroupant une variété d'expériences et d'expertises, de laquelle des experts ont été sélectionnés par les bénéficiaires pour entreprendre des missions d'assistance technique dans ces pays. Des discussions sont présentement en cours pour le renouvellement de ce programme.<sup>2</sup>

Le second programme, intitulé *Programme pilote de renforcement des capacités en Afrique*, financé par le Fonds d'urgence de l'UNESCO, a été lancé cette année. Ce Programme fait partie d'un investissement stratégique à long terme destiné à fournir aux pays les outils, les capacités et les compétences dont ils ont besoin pour mettre en œuvre la Convention et élaborer des politiques efficaces dans les secteurs de la culture et de la création. Les partenariats, l'échange d'informations et la mise en place d'un réseau d'experts locaux de la Convention constituent les grandes priorités du Programme pilote, compte tenu de l'importance du renforcement des capacités techniques et institutionnelles nationales pour stimuler la production, la promotion, la distribution et la jouissance des expressions culturelles en Afrique.<sup>3</sup>

Un dernier développement important dans la mise en œuvre de la Convention au niveau institutionnel a été l'adoption en 2011 de directives opérationnelles concernant les

---

<sup>2</sup> Pour plus d'information concernant le *Programme d'Assistance technique en gouvernance de la culture*, ainsi que les divers projets réalisés sous les auspices de ce dernier, voir : <http://www.unesco.org/new/fr/culture/themes/cultural-diversity/2005-convention/technical-assistance/>

<sup>3</sup> Pour plus d'information sur le *Programme pilote de renforcement des capacités en Afrique*, <http://www.unesco.org/new/fr/culture/themes/cultural-diversity/diversity-of-cultural-expressions/programmes/capacity-building-in-africa/>

rapports périodiques que les parties doivent fournir. Ceci sera réalisé à travers la rédaction de rapports périodiques quadriennaux dont les 94 premiers doivent être soumis en 2012. Les parties doivent rendre compte, entre autres :

- des politiques nationales et des mesures mises en œuvre pour soutenir la création, la production, la diffusion et la jouissance de biens et services culturels ;
- des mesures de coopération internationale pour soutenir la mobilité des artistes, fournir un plus grand accès au marché et renforcer les industries culturelles des pays en développement ;
- des actions prises pour impliquer la société civile dans les processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques culturelles.

L'objectif de cet exercice est de partager l'information et de travailler à la réalisation d'un aperçu du statut et des tendances dans la gouvernance de la culture aux niveaux national et international. On peut aussi voir dans cet exercice de surveillance mutuelle, une façon de stimuler l'implication des États membres.<sup>4</sup>

## **2.2 La mise en œuvre au niveau des États**

- Les États membres d'une convention internationale sont les premiers responsables du succès ou de l'échec de celle-ci. En la ratifiant, ils s'engagent formellement à la mettre en œuvre. C'est pourquoi il est important que le plus grand nombre possible d'États ratifient la Convention. Depuis son adoption en octobre 2005, 124 États ainsi qu'une organisation d'intégration économique régionale, l'Union européenne, l'ont effectivement ratifié. Ceci peut être considéré comme une réussite remarquable, d'autant plus que la Convention n'a pas encore fêté ses 7 ans d'existence. Approximativement 75 % de la population du monde est couverte par celle-ci. Trois grands pays toutefois sont absents : la Russie, le Japon et les États-Unis. Une région, celle de l'Asie-Pacifique, est nettement sous

---

<sup>4</sup> Toutes les directives opérationnelles de la Convention sont disponibles à l'adresse suivante : <http://www.unesco.org/new/fr/culture/themes/cultural-diversity/diversity-of-cultural-expressions/the-convention/operational-guidelines/>

La directive opérationnelle concernant les rapports périodiques que les Parties doivent fournir est celle relative à l'article 9 intitulée « Partage de l'information et transparence ».

représentée (13 États sur 44) bien que les pays les plus peuplés de celle-ci soient membres de la Convention. Des efforts continuent d'être faits pour inciter davantage d'États à la ratifier.

- Un second indicateur également révélateur de l'implication des États membres dans le bon fonctionnement d'une convention est leur niveau de participation au financement de celle-ci. Dans le cas de la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*, il y a lieu de s'intéresser plus particulièrement à leur implication dans le financement du Fonds international pour la diversité culturelle. En date de septembre 2012, quelques 6 607 000 \$ avaient été versés dans le Fonds par environ une quarantaine d'États et gouvernements ainsi qu'une dizaine de donateurs privés.

Ce montant en soi est loin d'être négligeable. Mais malheureusement, c'est encore trop peu par rapport aux besoins. Les 48 projets retenus à ce jour ont été choisis parmi 450 demandes de financement. Pour que la Convention atteigne ses objectifs, davantage doit donc être fait. Or, il est préoccupant à cet égard de constater que seulement une quarantaine d'États et de gouvernements se sont impliqués dans le financement du Fonds jusqu'à maintenant. Seulement 14 pays développés ont contribué au Fonds, dont 2 pour plus de 1 000 000 \$, et 6 qui ont fourni entre 100 000 \$ et 1 000 000 \$. De toute évidence des efforts devront être faits afin d'inciter un plus grand nombre de ces États à s'impliquer concrètement dans le financement du Fonds. Les autres pays donateurs, pays en développement et pays en transition, ont contribué pour environ un tiers du montant global, ce qui n'est pas négligeable considérant qu'ils se situent pour une bonne part parmi les pays susceptibles de bénéficier de l'aide du Fonds. Mais là encore, un plus grand effort devrait être fait. De grands pays comme le Brésil et l'Inde avec des contributions respectives de 50 000 \$ et de 45 000 \$ pourraient prendre exemple sur le Mexique qui a déjà contribué 284 800 \$ au financement du Fonds. Il faut souligner enfin l'existence de cette catégorie de contributeurs constituée de personnes privées qui a donné à date 6 500 \$ au Fonds. Cette catégorie de contributeurs peut apparaître négligeable, mais elle a le potentiel de se développer considérablement si des efforts structurés pour y arriver sont

faits. La mise en place de comités nationaux d'appui au Fonds, par exemple, pourrait permettre de récolter des montants substantiels sur une base récurrente.

- Un dernier indicateur de l'implication active des États dans la mise en œuvre de la Convention est le degré d'intégration des principes et des objectifs de celle-ci dans leurs programmes, lois, règlements et pratiques diplomatiques. Un nombre substantiel d'États ainsi que l'Union Européenne, à titre d'organisation d'intégration économique régionale membre de la Convention, ont déjà fait explicitement référence, dans ce contexte, à la Convention. Le Canada, par exemple, dans un Protocole d'entente entre le ministère du patrimoine Canadien et le ministère de la Culture du gouvernement de la République de l'Inde sur la coopération culturelle, en date de 2009, reconnaît « l'engagement pris par les deux pays à mettre en valeur la promotion de la diversité culturelle dans leurs pays, ainsi qu'à l'échelle internationale, conformément à la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles* de l'UNESCO ». L'Union européenne, dans son Protocole de coopération culturelle annexé à l'accord de Partenariat Économique entre l'UE et les 15 États des Caraïbes (CARIFORUM), en date de décembre 2007, va encore plus loin en précisant, dans le tout premier article, que : « Les définitions et principes utilisés dans le présent protocole correspondent à ceux de la convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles... » Les exemples de telles pratiques, tant au plan national qu'au plan international, sont trop nombreux pour qu'on puisse en donner ici une idée adéquate. Mais plus ils se multiplieront, plus il y a de chances que le discours de la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité culturelle* s'impose sur les scènes internationale et nationale.<sup>5</sup>

## CONCLUSION : L'IMPACT GLOBAL DE LA CONVENTION

Si on prend un peu de recul maintenant pour porter un jugement d'ensemble sur la mise en œuvre de la Convention à ce jour, on constate que les développements les plus

---

<sup>5</sup> Pour votre information, un « Répertoire des références à la Convention » est disponible sur le site du Réseau international de juristes pour la diversité des expressions culturelles (RIJDEC) à l'adresse suivante : <http://www.fd.ulaval.ca/rijdec>

importants se retrouvent dans le champ général de la coopération en vue de renforcer les capacités culturelles des pays en développement. Cela peut surprendre, considérant que le mouvement qui a conduit à l'adoption de cette convention a pris naissance dans un contexte qui impliquait essentiellement des pays développés, un contexte, plus précisément, où un pays développé, les États-Unis, était à ce point dominant qu'il était perçu comme menaçant l'expression culturelle d'autres pays développés. Dans ce débat sur l'interface commerce/culture, les pays en développement ont été initialement ignorés. Mais lorsqu'est venu le temps de lancer des négociations en vue d'en arriver à un accord sur la protection et la promotion des expressions culturelles, ils se sont ralliés massivement et ont permis une conclusion heureuse de ces négociations qui n'aurait pas été imaginable sans leur participation. Que la mise en œuvre de la Convention se soit préoccupée d'eux de façon plus visible à ce stade-ci n'a donc rien de véritablement surprenant, d'autant plus qu'ils sont les plus menacés dans les faits. Très peu d'entre eux disposent de politiques culturelles et de moyens financiers pour soutenir et développer leurs expressions culturelles. C'est pourquoi il faut continuer de soutenir l'action de la Convention dans le domaine de la coopération et assurer un financement adéquat au Fonds international pour la diversité culturelle.

Mais les préoccupations des pays développés concernant l'interface commerce/culture n'ont pas été ignorées pour autant. Le changement le plus important qui s'est produit dans ce domaine immédiatement avant et après la conclusion de la Convention a été le développement d'un nouveau discours sur la relation commerce/culture. Dorénavant, il sera difficile de débattre de cette relation en ignorant la nature spécifique des activités, biens et services culturels en tant que porteurs d'identité, de valeur et de sens. Dorénavant, il sera plus difficile de questionner les interventions des États dans le domaine culturel sans tenir compte du 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.

Avant même que la Convention ne soit adoptée, ce nouveau discours avait déjà commencé à être utilisé par des pays impliqués dans des négociations de libre-échange avec les États-Unis afin d'obtenir des exceptions couvrant leurs interventions dans le domaine de l'audiovisuel. Depuis l'entrée en vigueur de la Convention, ce discours a pris

de l'ampleur, s'est introduit graduellement dans les lois, règlements et pratique diplomatique des États membres, comme nous l'avons vu précédemment et même dans la jurisprudence de l'Union européenne et de l'OMC. Il a été utilisé par le Canada pour exiger de ses partenaires dans ses accords de libre-échange avec d'autres États une exemption complète des industries culturelles de leur portée. Ce discours a été repris dans les milieux académiques, a fait l'objet de publications dans des livres et des revues, a été décortiqué dans des mémoires de maîtrise et des thèses de doctorat et fait l'objet de cours dans les universités. Ici même à la faculté de droit de l'Université Laval, une collègue poursuit des recherches sur l'intégration de la culture dans le développement durable, une question abordée de front à l'article 13 de la Convention.

Mais le discours est une chose, l'action en est une autre. Rien n'est totalement acquis en ce qui concerne la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles. Dans le cadre des négociations concernant un accord de libre-échange entre le Canada et l'Union Européenne, par exemple, il ne semble pas encore acquis que le Canada pourra conserver l'exemption totale des industries culturelles qu'il a su imposer dans ses autres accords de libre-échange. L'Union européenne veut bien d'une exception couvrant le secteur audiovisuel, mais seulement le secteur audiovisuel. Cela laisse de côté un secteur très important pour le Québec et le Canada, celui du livre. Je ne suis pas en mesure de dire où en sont les négociations à ce sujet mais je verrais toute concession faite à cet égard comme une atteinte sérieuse au droit souverain du Canada d'adopter et de mettre en œuvre les politiques et mesures qu'il juge appropriées pour la protection et la promotion des industries culturelles sur son territoire.

En terminant, je veux souligner que ce n'est pas seulement lors de négociations commerciales bilatérales ou multilatérales qu'il y a lieu d'être vigilant en ce qui concerne nos industries culturelles. De nouvelles difficultés pointent régulièrement à l'horizon. Ainsi, pour s'en tenir au secteur du livre, il y a deux sujets importants qui sont soulevés dans le Rapport d'activités 2011-2012 du Conseil consultatif de la lecture et du livre du Québec, soit celui de l'actualisation du cadre législatif et réglementaire du livre, notamment pour étendre sa portée au livre numérique et celui de la réglementation du

prix du livre tant pour le livre imprimé que pour le livre numérique. Les suggestions qui y sont faites pour répondre à ces problèmes doivent être perçues comme une contribution de la société civile à la mise en œuvre de la Convention au sens de l'article 11 de celle-ci qui reconnaît le rôle fondamental de cette dernière dans la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles.

Je vous remercie et il me fera plaisir de répondre à vos questions.