

La Francophonie et la Convention de l'UNESCO sur la diversité culturelle : du constat aux stratégies¹

Fernand Harvey
Professeur titulaire de la Chaire Fernand-Dumont sur la culture
Institut national de la recherche scientifique
Québec

La question de la diversité culturelle de l'humanité, tout autant que son unité, constituent deux évidences que personne ne saurait nier dans nos sociétés contemporaines. Au cours de l'histoire, l'Autre a été, tour à tour, une menace aux frontières ou à l'intérieur, une curiosité à observer, une différence à étudier et plus récemment, une partie de l'humanité à respecter et avec qui collaborer. Le relativisme culturel issu des études des premiers anthropologues de la fin du XIX^e siècle aura permis de mieux comprendre la cohérence interne de chaque culture et de chaque civilisation présente ou passée. Malgré les guerres et les conflits divers qui ont déchiré la planète au cours du XX^e siècle, l'acceptation de la diversité culturelle a progressée, de pair avec celle des droits de l'homme.

L'accélération des échanges économiques et des migrations internationales qui s'inscrivent dans la nébuleuse de la mondialisation et du développement des nouvelles technologies d'information et de communication pose sous un angle relativement nouveau la question de la diversité culturelle à l'échelle internationale. Le développement du commerce international a donné lieu, on le sait à une série d'accords et de traités à l'échelle continentale ou planétaire dans le but d'abolir les obstacles politiques, administratifs et juridiques à la libre circulation des biens et des services. L'organisation mondiale du commerce (OMC), créée en 1994 pour remplacer l'Accord du GATT, est sans doute la référence la plus évidente dans ce domaine des échanges économiques.

¹ Communication dans le cadre du colloque «Francofonia y Diversidad Cultural», organisé par la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, jeudi, 16 mars 2006. Ce texte a été publié sous le titre : « [La francophonie et ses initiatives en matière de diversité culturelle](#) », dans R. Lendo et L. López Morales, dir., *Francofonía y diversidad cultural. Rostros de la francofonía*, (México, Editorial Aldus et Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007): p. 37-53.

Le développement parallèle de l'activité culturelle, et plus particulièrement des industries culturelles depuis les années 1980, a tôt fait d'effectuer un rapprochement entre le secteur de l'économie et celui de la culture, tant à l'intérieur des États qu'à l'échelle internationale. La culture est-elle une marchandise comme une autre? Voilà la question qui s'est posée inévitablement. D'autres considérations allaient s'y greffer : le rôle des États et de la société civile dans la préservation et l'affirmation de l'identité culturelle nationale et, par là, de la diversité culturelle.

C'est dans ce contexte que l'UNESCO a adopté, le 20 octobre 2005, par une écrasante majorité, la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*. L'adoption de cette convention a été l'aboutissement d'un long cheminement dont on trouve les origines au Québec, au Canada et en France, et par la suite, dans les pays de la Francophonie. Comme on le verra, son adoption ne s'est pas faite sans heurts. Quant à sa mise en œuvre, elle dépendra de sa ratification par au moins 30 États.

Pour mettre en relief le développement récent et sans précédent dans l'histoire d'une politique culturelle internationale des États en rapport avec la promotion de la diversité je diviserai mon bref exposé en trois parties : 1- Le rôle de la Francophonie dans la genèse de la Convention de l'UNESCO, 2- La négociation et le contenu final de la Convention, 3- Les enjeux pour l'avenir.

1- Le rôle de la Francophonie dans la genèse de la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles

Le fait que l'initiative en faveur de l'adoption d'une convention internationale sur la diversité culturelle trouve ses origines dans la Francophonie ne relève pas du hasard, mais s'inscrit dans un contexte historique spécifique, plus particulièrement en ce qui concerne le Canada et la France. Pour des raisons différentes au départ, ces deux pays ont été sensibles à la nécessité de préserver et de promouvoir leur culture. On ne saurait ici entrer dans le détail de cette histoire. Qu'il suffise d'en rappeler certains éléments en rapport direct avec notre sujet.

Au Canada, le gouvernement fédéral qui a juridiction en matière de radio et télévision, par l'intermédiaire du Conseil canadien de la Radio et télévision canadienne (CRTC), a adopté depuis plusieurs décennies le système de quotas en matière de diffusion de la chanson de façon à respecter un pourcentage significatif de contenu canadien. Par ailleurs, à la suite de pressions en provenance du Québec, le traité de libre échange entre le Canada et les États-Unis (ALENA), signé en 1988, prévoyait une clause d'exclusion pour les industries culturelles. Cependant, l'entente stipulait également que «chaque partie pourra prendre des mesures d'effet commercial équivalent, en réaction à des interventions incompatibles avec les présent traité»; ce qui annulait potentiellement la clause d'exclusion en permettant aux États-Unis d'exercer un droit de rétorsion, le cas échéant². Il est à noter que le Mexique, au moment où il a négocié son adhésion au traité de libre échange nord-américain, n'a pas exigé d'y inclure une clause d'exclusion des industries culturelles, comme le Canada.

D'une façon générale, le Canada a toujours été sensible à la menace que constituaient les industries culturelles américaines pour la préservation de son identité; le Canada anglais, encore davantage que le Québec, puisqu'il ne bénéficie pas de la barrière de la langue. La défaite canadienne par rapport aux États-Unis dans l'affaire des magazines dédoublés, en 1997, est venue rappeler la vulnérabilité des industries culturelles canadiennes dans le domaine de l'audiovisuel et de l'imprimé. Rappelons que le litige portait principalement sur le droit du Canada d'imposer une taxe d'accise de 80% sur la publicité paraissant dans les magazines à tirage dédoublé circulant au Canada et provenant des États-Unis, comme la revue *Sports Illustrated*. L'OMC donna raison aux États-Unis dans cette cause pour la majorité des points en litige³.

En ce qui concerne la France, les origines lointaines de son implication dans la Convention de l'UNESCO doivent être situées dans son combat pour ce qu'on a appelé

² Jean-Michel Baer, *L'exception culturelle. Une règle en quête de contenus*, Paris, *En temps réel*, Cahier 11 (oct. 2003) : p.9.

³ Canada, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Communiqué du 14 mars 1997, no 47 : «Le Canada en appellera de la décision de l'OMC».

«l'exception culturelle». Dans les années 1990, une discussion s'était amorcée au GATT⁴, puis avec l'AMI (Accord multilatéral sur l'investissement), dans le but de savoir si la libéralisation des échanges et des investissements devait s'appliquer aux biens et services culturels. La demande provenait des États-Unis. En 1993, la France, appuyée par le Canada et d'autres pays, avait alors obtenu une demi-victoire, dans le cadre des accords sur le commerce des services (GATS). Les biens et les services culturels n'étaient pas exclus du champ des négociations, mais on maintenant d'ici de prochaines négociations, le refus d'ouvrir le marché national à une libéralisation complète, tel que souhaité par les États-Unis. L'Union européenne adopta les thèses françaises de l'exception culturelle, permettant ainsi le maintien des politiques nationales et européennes de quotas de diffusion à la radio et à la télévision et d'aides financières à la production et à la distribution, particulièrement dans le domaine de l'industrie cinématographique.

La question de l'exception culturelle n'était pas pour autant réglée, puisqu'elle se posa à nouveau lors de négociations ultérieures à l'OCDE⁵, en décembre 1998, puis à l'OMC à Seattle, en 1999 où l'offensive américaine a été particulièrement marquée⁶. En fait, la position française demeurait essentiellement défensive et aurait sans doute fini par s'éroder dans un cadre de négociations purement commerciales, comme c'est le cas au sein de l'Organisation mondiale du commerce. Il fallait donc reprendre la question autrement. Mais comment? Et à partir de quelle instance internationale? Au tournant du millénaire, les milieux culturels européens et canadiens de la société civile commençaient à s'agiter, mais les solutions de rechange demeuraient vagues, au delà des grandes déclarations de principe sur l'importance des productions culturelles nationales.

Dans le revirement ultérieur de la situation qui allait marquer le passage d'une attitude défensive à une attitude offensive en matière de politiques culturelles, le Québec

⁴ GATT : l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, créé en 1947, et remplacé, en 1995, par l'organisation mondiale du commerce (OMC).

⁵ OCDE : Organisation de coopération et de développement économique, lancé en 1961, à la suite de l'OECE, créée en 1948. L'OCDE compte présentement 29 membres, incluant la plupart des pays développés.

⁶ Catherine Lalumière, «La bataille de la diversité culturelle», *Label France*, no 38, (janvier 2000) : p. 2.

a joué un rôle décisif, en étroite collaboration avec la France et le Canada. Petite société francophone isolée dans l'Amérique du Nord à dominance anglo-saxonne, le Québec a toujours eu le réflexe de protéger et de promouvoir sa culture propre, comme en témoignent ses politiques culturelles et linguistiques, depuis les années 1960 en particulier.

Le gouvernement québécois s'est impliqué activement dans la bataille pour la diversité culturelle. Dès 1998, il mettait sur pied, en collaboration avec le gouvernement français, le Groupe de travail franco-québécois sur la diversité culturelle⁷. Les travaux du groupe ont mené à la publication, en 2002, d'une importante étude sur la faisabilité juridique d'un instrument international sur la diversité culturelle, rédigé par les professeurs Ivan Bernier, de l'Université Laval et Hélène Ruiz-Fabri, de l'Université de Paris 1, deux spécialistes en droit international⁸. Le gouvernement du Québec a également soutenu financièrement la Coalition québécoise pour la diversité culturelle, fondée en 2000 par le comédien Pierre Curzi, et qui s'est par la suite élargi à l'ensemble du Canada.

Du côté du gouvernement fédéral, la ministre du Patrimoine canadien de l'époque, madame Sheila Copps, prend l'initiative de créer, en 1999, un Réseau International sur la politique culturelle (RIPC) dont le premier objectif était de «faire en sorte que la diversité culturelle et linguistique fasse partie intégrante de la réflexion mondiale sur le développement». Grâce à l'appui des gouvernements français et canadien, cette démarche aboutit à la Déclaration universelle sur la Diversité culturelle adoptée par l'UNESCO en octobre 2001. Cette première formalisation du contenu de la diversité culturelle, bien que de nature purement déclaratoire, avait le mérite de reposer sur certains principes. Ainsi la

⁷ Québec, Assemblée nationale, Commission de la culture, «Diversité des expressions culturelles», Rapport intérimaire, 8 juin 2005, p.4. La création de ce Groupe de travail franco-québécois faisait suite à la rencontre à Québec des premiers ministres Lionel Jospin (France) et Lucien Bouchard. (Québec).

⁸ Ivan Bernier et Hélène Ruiz-Fabri, *Évaluation de la faisabilité juridique d'un instrument international sur la diversité culturelle*, Québec, Groupe de travail franco-québécois sur la diversité culturelle, 2002, 41p. À noter également la publication deux ans plus tôt d'un Document de réflexion publié par l'Agence intergouvernementale de la Francophonie sur le même sujet : Yvan Bernier et Dave Atkinson, *Mondialisation de l'économie et diversité culturelle : « Les arguments en faveur de la préservation de la diversité culturelle»*, Paris, Organisation internationale de la Francophonie, octobre 2000, 13p.

diversité culturelle y est considérée comme le patrimoine commun de l'humanité, la défense de la diversité culturelle est inséparable de la dignité humaine; les droits culturels sont partie intégrante des droits de l'homme; les biens et les services culturels ne doivent pas être considérés comme des marchandises; enfin, il revient à chaque État de définir ses politiques culturelles, dans les respects de ses obligations internationales⁹.

Entre 2000 et 2005, une intense activité diplomatique s'amorce en faveur de la promotion de la diversité culturelle à l'échelle internationale. Le Groupe franco-québécois sur la diversité culturelle en profite pour se faire entendre dans différents réseaux, plus particulièrement au sein du Réseau international sur la politique culturelle (RIPC), auquel il a été fait mention précédemment, ainsi que dans l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF).

Il importe de préciser que l'Organisation internationale de la Francophonie a joué un rôle stratégique de première importance dans l'élargissement du débat, particulièrement du côté des pays de l'Afrique francophone. Dès 1999, lors du Sommet de la Francophonie à Moncton (Nouveau-Brunswick), une résolution est adoptée en faveur de la diversité culturelle. Cette prise de position sera réitérée, par la suite, lors du Sommet de Beyrouth de 2002, alors qu'on demande officiellement à l'UNESCO de se saisir du dossier. La Francophonie cherche alors à s'allier avec d'autres aires linguistiques : hispanophone, lusophone et arabophone, en particulier. Plusieurs arguments sont alors invoqués : respect des identités culturelles, recherche d'un meilleur équilibre dans les échanges culturels, opposition à la domination d'une seule langue et d'une seule culture, nécessité d'une meilleure circulation des œuvres culturelles des pays en développement et coexistence pacifique entre les différentes cultures¹⁰.

La Francophonie trouve des alliés pour appuyer sa démarche au sein de l'UNESCO. L'Union africaine, le Groupe Asie-Caraïbes-Pacifique, le Parlement européen et la Commission européenne appuient la démarche. Lors de la 322 Conférence

⁹ UNESCO, *Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle*, Paris, 2 novembre 2001, 4p.

¹⁰ Louise Beaudoin, «La Francophonie à l'avant-garde de la lutte pour la culture», *Le Devoir*, 16 mars 2004.

de l'UNESCO à l'automne de 2003, l'assemblée donne à son directeur général, Koïchiro Matsuura, le mandat de présenter dans deux ans un projet de Convention sur la protection de la diversité des contenus culturels et des expressions artistiques¹¹.

2- La négociation et le contenu de la Convention de l'UNESCO

La décision d'inscrire un projet de Convention sur la diversité culturelle à l'UNESCO créait une dynamique nouvelle dans l'affrontement entre les partisans de la libéralisation totale du commerce international et ceux de l'autonomie du champ culturel. En sortant le débat de l'Organisation mondiale du commerce, on cherchait à fonder en droit international, une convention aux allures contraignantes sur la diversité culturelle qui serait confiée à une autre organisation internationale, mieux en mesure d'assurer sa légitimité et son autonomie.

Les démarches qui ont mené à l'adoption de la Convention relèvent à la fois de la diplomatie entre les États et d'un réseau de coalitions issu de la société civile. Au niveau de la société civile, la Coalition canadienne pour la diversité culturelle a fait alliance avec la Coalition française pour inciter d'autres pays à former leurs propres coalitions. À l'automne de 2005, on pouvait ainsi recenser 31 coalitions regroupant 400 organisations professionnelles dans diverses régions du monde¹². Il est intéressant de noter que ces coalitions sont concentrés dans certaines régions du monde : l'Europe de l'Ouest, l'Afrique francophone, l'Amérique latine (dont le Mexique), ainsi qu'au Canada, en Australie et en Nouvelle-Zélande. Il est possible qu'ailleurs dans le monde, les milieux artistiques soient moins bien organisés et la société civile, moins sensibilisée aux enjeux de la diversité culturelle¹³.

¹¹ Québec, Ministère des Relations internationales, «Diversité culturelle» : <http://www.mri.gouv.qc.ca> (18 nov. 2005).

¹² Répartition des 31 coalitions en 2005 : **Europe** : France, Belgique, Allemagne, Espagne, Hongrie, Italie, Irlande, Slovaquie, Suisse; **Afrique** : Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Guinée, Mali, Maroc, Sénégal, Togo; **Amériques** : Canada, Mexique, Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Équateur, Pérou, Uruguay; **Asie** : Corée du Sud; **Océanie** : Nouvelle-Zélande, Australie (Coalition française pour la diversité culturelle, *Communiqué de presse*, 11 octobre 2005).

¹³ Les régions ou pays absents de ces coalitions sont notamment les États-unis, le monde arabe, l'Afrique anglophone, la Russie et les pays d'Europe de l'Est (sauf la Hongrie), la Chine, le Japon et l'Asie du Sud-Est.

Regroupés au sein d'un Comité international de liaison des coalitions pour la diversité culturelle (CIL), en mars 2003, et coordonnés par deux secrétariats basés respectivement à Montréal et à Paris, ces groupes de pressions se sont manifestés à diverses occasions pour sensibiliser l'opinion publique et pour faire pression en faveur de la Convention auprès leurs gouvernements respectifs. Ainsi, alors que le Québec était l'invité d'honneur de la Foire internationale du livre de Guadalajara (Mexique), en décembre 2003, un atelier réunissait Pierre Curzi, co-président de la Coalition canadienne et un représentant des coalitions mexicaine, Argentine et chilienne pour discuter des enjeux de la diversité culturelle¹⁴. Par ailleurs, ces coalitions se sont réunies à quatre reprises soit à Montréal (2001), Paris (2003), Séoul (2005) et Madrid (2004). Elles ont obtenu le statut d'observateur à l'UNESCO pour la durée de l'élaboration de la Convention¹⁵.

À l'extérieur de ce réseau des coalitions, mais autour de la même question, le Bureau régional de l'UNESCO pour l'Asie et le Pacifique organisait, en février 2005, un congrès d'experts (universitaires, entrepreneurs et décideurs politiques), à Jodhpur (Inde), dans le but d'établir une nouvelle alliance stratégique dans la région entre culture et développement¹⁶. On trouve également un écho de ce débat du côté de l'Afrique, alors que la principale revue de référence des cultures africaines, *Africultures*, consacrait un numéro spécial au bilan de la création artistique en Afrique francophone au cours de la période 1995-2005¹⁷. À travers l'énumération de ces différentes initiatives, on saisit bien de caractère irréversible du débat sur la diversité des expressions culturelles qui s'est maintenant étendu à l'échelle internationale et sur les cinq continents.

¹⁴ Québec, *Info Coalition*, vol. 1, no 6 (déc. 2003), p.2.

¹⁵ Coalition française pour la diversité culturelle, «Le Comité international de liaison des coalitions pour la diversité culturelle» : <http://www.coalitionfrancaise.org/cil/index>

¹⁶ Ce congrès fut organisé avec divers organismes internationaux dont la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement et le Indian National Trust for Arts and Cultural Heritage (INTACH). Première retombée de ce congrès : l'Agence espagnole de coopération internationale a financé un projet-pilote régional de collecte de données afin de saisir le potentiel du développement socio-économique des industries culturelles dans les pays sélectionnés. Source : Québec, Ministère de la Culture et des Communications, *Bulletin de nouvelles*, vol. 6, no 2 (23 janvier 2006), p.11.

¹⁷ *Africultures* «Où va la création artistique en Afrique francophone?», no 65 (déc. 2005).

On peut maintenant mieux comprendre l'importance du débat qui a eu lieu à l'UNESCO au cours de l'automne 2005. Ce débat, où 60 délégations se sont succédé pour prendre la parole, opposait un groupe minoritaire de pays dont les États-unis, le Japon, l'Australie et Israël, à une vaste majorité, incluant naturellement les pays de la Francophonie et la plupart des pays d'Amérique latine. Vivement opposés à la convention, les États-unis ont fait valoir que le texte de la convention contenant des entraves à la liberté d'expression et au droit de choisir librement les expressions culturelles que l'on souhaite et que l'article 20 pourrait être invoqué pour créer des barrières commerciales au libre-échange des biens et services culturels¹⁸. Au cours des débats en commission, ils ont présenté 28 amendements dans le but de diluer la portée de la Convention, mais cette stratégie n'a rallié que quatre délégations. Lors du vote final, 151 États ont voté en faveur de la Convention, deux ont voté contre (États-unis et Israël) et deux autres se sont abstenus (Australie et Kiribati). Même le Japon, d'abord réticent, a fini par se rallier à la majorité.

La Convention adoptée par la 33^e Assemblée générale de l'UNESCO repose sur 8 principes directeurs :

- 1- Principe du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales
- 2- Principe de souveraineté des États
- 3- Principe de l'égalité dignité et du respect de toutes les cultures
- 4- Principe de solidarité et de coopération internationale
- 5- Principe de la complémentarité des aspects économiques et culturels
- 6- Principe de développement durable
- 7- Principe d'accès équitable
- 8- Principe d'ouverture et d'équilibre.

¹⁸ Coalition française pour la diversité culturelle, «Conférence générale de l'UNESCO», 18 octobre 2005, p. 2. À noter que l'article 20b de la Convention stipule 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», *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*, Paris, 20 oct. 2005, p.12.

Parmi l'innovation de cette convention, il faut souligner l'affirmation du droit des États à définir leurs propres politiques culturelles, en autant qu'elles soient compatibles avec les droits de l'homme. De plus, elle ne se préoccupe pas uniquement de la protection des industries culturelles des pays développés face à l'invasion culturelle américaine, mais cherche également à inclure les productions des pays en voie de développement dans la circulation des biens et services culturels. Enfin, la convention affirme, pour la première fois, que la culture doit être considérée sur un pied d'égalité avec les traités à caractères économiques, et non à leur remorque.

3- Les enjeux pour l'avenir

Les pays qui ont voté en faveur de la Convention doivent maintenant la faire ratifier par leurs assemblées législatives. Le Canada a été le premier pays à procéder à une telle ratification le 23 novembre 2005. L'Assemblée nationale du Québec avait pour sa part adopté à l'unanimité une motion en faveur de la Convention, le 10 novembre. Pour être en vigueur, la Convention devra être ratifiée par au moins 30 pays. Déjà, un mouvement en faveur de la ratification est bien amorcé. Le 21 décembre 2005, la Commission européenne adoptait une proposition incitant ses 25 États membres à ratifier la Convention, à l'instar du Canada. La Conférence des ministres de la Culture de l'Union africaine (53 États membres) votait une résolution analogue à Nairobi (Kenya), le 14 décembre. Un appui ferme à la Convention est également venu du 29^e Sommet présidentiel des pays du Mercosur et des États associés, le 9 décembre. Quant à l'Organisation internationale de la Francophonie, elle compte convaincre ses États membres à ratifier la Convention avant le Sommet de Bucarest (Roumanie), en septembre 2006.

Une telle ratification par une majorité d'États n'est pas encore gagnée. Les États-Unis qui continuent de s'y opposer chercheront à conclure des ententes commerciales bilatérales qui incluraient les industries culturelles dans la libéralisation des échanges.

Un tel accord a déjà été conclu avec le Maroc et des pressions s'exercent sur les pays d'Europe de l'Est, notamment.

De plus, une fois ratifié, la Convention risque d'entrer en conflit avec les dispositions de l'OMC sur la libéralisation du commerce. Ce sera une période fertile pour le droit international!

Les enjeux sont de taille; on peut en énumérer quelques uns :

- la difficulté de préserver un espace culturel national face à la production des industries culturelles américaines
- les grands groupes de production des industries culturelles risquent de marginaliser les producteurs indépendants, particulièrement dans les pays en voie de développement
- sans politiques culturelles efficaces, la fracture numérique entre les pays riches et les pays pauvres risque de s'élargir

Plus que jamais, la culture prendra place aux côtés de l'économie dans les grands débats internationaux liés à la mondialisation.

2006-03-14

