

LA MISE EN ŒUVRE ET LE SUIVI DE LA CONVENTION SUR LA DIVERSITÉ DES EXPRESSIONS CULTURELLES : LE DÉFI D'UNE ACTION CONCERTÉE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Véronique Guèvremont*

La mise en place d'un cadre juridique international visant à préserver la diversité des expressions culturelles est attribuable aux efforts déployés par une pluralité d'acteurs. Il s'agit notamment de la société civile dont les représentants ont été actifs à toutes les étapes de l'élaboration de la nouvelle *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*. Même après l'adoption de cette convention en octobre 2005, la société civile a continué à jouer un rôle important. Les coalitions pour la diversité culturelle se sont rapidement donné pour mission de promouvoir la ratification du texte auprès de plusieurs États membres de l'UNESCO¹. Bien que la Convention soit maintenant entrée en vigueur², cette étape que constitue la ratification est cependant loin d'être achevée et les efforts en vue d'encourager d'autres États à devenir membre de la Convention devront se poursuivre. La légitimité du nouvel instrument dépendra en effet du nombre d'États qui y seront parties³ et à ce titre, la pression exercée par les membres de la société civile aura nécessairement un impact sur la poursuite de ce processus.

La contribution de la société civile ne s'arrêtera toutefois pas à cette étape. Au-delà de la ratification, elle doit maintenant envisager la mise en œuvre et le suivi de la Convention. Dans ce cas, la société civile doit alors faire face à de nouveaux défis. Le premier sera de

* Professeure à la Faculté de droit de l'Université Laval, à Québec.

¹ M. Robert Pilon, alors vice-président exécutif de la Coalition canadienne pour la diversité culturelle, soulignait en avril 2007 que le processus de ratification était terminé ou quasi-terminé dans 28 des 42 pays où existe une coalition pour la diversité culturelle. Voir « La Convention de l'UNESCO sur la diversité culturelle entre en vigueur demain », *Le Devoir*, édition du 17-18 mars 2007, en ligne : <http://www.ledevoir.com/2007/03/17/135336.html>, dernier accès le 10 août 2007.

² La Convention est entrée en vigueur le 18 mars 2007. Au 15 septembre 2007, elle avait été ratifiée par 67 États et une organisation d'intégration économique régionale. Rappelons que l'UNESCO compte 192 Membres. Pour consulter la convention : http://portal.unesco.org/culture/fr/ev.php-URL_ID=33232&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

³ Voir sur ce point I. BÉRNIER, avec la collaboration de H. RUIZ FABRI, *La mise en œuvre et le suivi de la Convention sur la diversité des expressions culturelles. Perspectives d'action*, Étude réalisée pour le compte du ministère de la Culture et des Communications du Québec, 2006, pp. 6-7, en ligne : <http://www.mcccf.gouv.qc.ca/diversite-culturelle/pdf/UNESCO-francais.pdf>, dernier accès le 10 août 2007.

répondre aux attentes qui découlent du texte ou qui sont exprimées par les Parties à la Convention. Puisque la Convention reconnaît à son article 11 le « rôle fondamental de la société civile dans la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles⁴ », la contribution de cet acteur semble d'ailleurs destinée à gagner en importance. En outre, les Parties se sont engagées à encourager sa participation active aux efforts qu'elles déploieront en vue d'atteindre les objectifs de l'accord. Il s'agit là d'une disposition innovatrice car le nouvel instrument juridique, de nature intergouvernementale et par conséquent destiné à lier uniquement les États qui en sont parties, implique expressément un tiers acteur dans la poursuite de tous les objectifs que se sont fixés les Membres⁵. Le rôle de la société civile n'est cependant pas davantage défini et ses représentants devront s'engager dans une profonde réflexion à cet égard. La participation de la société civile devra notamment aller au-delà d'une relation type « membres/observateurs », statut normalement attribué à ses représentants, pour prendre la forme d'un dialogue constructif, voire d'une véritable interaction entre ces deux acteurs.

Le second défi que la société civile devra affronter consistera à faire comprendre le rôle et l'importance de la Convention aux États et autres bénéficiaires du texte, un mandat considérable si l'on tient compte des nombreuses ambiguïtés et malentendus qui subsistent au sujet du champ d'application et de la nature des engagements qui découlent de ce nouvel instrument. Ces ambiguïtés s'expliquent d'une part par le fait qu'un grand nombre d'États n'ont pas encore eu l'occasion de bien assimiler le contenu du texte. Quelques années seulement se sont en effet écoulées entre la fin du Cycle d'Uruguay,

⁴ Il est à noter que la Convention n'offre aucune définition de ce qui est entendu par l'expression « société civile ». Cet article n'aspire pas à formuler une telle définition. Nous sommes d'avis que la composition de la société civile peut être appelée à varier en fonction du contexte et des objectifs poursuivis par son action. Force est d'admettre cependant que les coalitions pour la diversité culturelle constituent des acteurs importants de la société civile dans les États où elles se sont constituées.

⁵ Il est vrai que la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel (<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001325/132540f.pdf>) prévoit qu'il appartiendra aux États « d'identifier et de définir les différents éléments du patrimoine culturel immatériel présents sur son territoire, avec la participation des communautés, des groupes et des organisations non gouvernementales pertinentes ». L'article 11 de la Convention sur la diversité des expressions culturelles présente néanmoins un caractère innovateur puisqu'il reconnaît expressément le rôle fondamental de la société civile et encourage de façon beaucoup plus générale sa participation à la poursuite de tous les objectifs définis dans le texte.

négociation au cours de laquelle de nombreux États ont refusé de prendre des engagements dans le secteur culturel en adoptant ce qu'il est convenu d'appeler la « politique de l'exception culturelle⁶ », et l'élaboration de la Convention sur la diversité des expressions culturelles.

Rappelons qu'au tout début, seuls quelques pays étaient sensibilisés au risque que pouvait engendrer une libéralisation inconditionnelle des services culturels dans le contexte des négociations multilatérales. Certes, un grand nombre d'États ont soutenu le lancement de la négociation en 2003, mais très peu avaient alors une connaissance approfondie du sujet. Et bien que deux ans se soient écoulés depuis l'adoption du texte en 2005, le contenu de la Convention demeure largement méconnu, ou tout au plus maîtrisé par une petite poignée de diplomates et d'experts.

D'autre part, certains États qui possèdent au contraire une connaissance très approfondie du nouveau texte s'inquiètent des effets que celui-ci pourraient avoir sur leurs intérêts économiques et cherchent à en modifier la portée de façon à la rendre insignifiante. Une technique utilisée consiste alors à exercer sur leurs partenaires commerciaux une forte pression afin que la Convention ne soit pas ratifiée. Parallèlement, des États sont incités à prendre des engagements commerciaux (dans le cadre d'accords bilatéraux, régionaux ou dans le contexte des négociations à l'Organisation mondiale du commerce (OMC)) sans égard aux objectifs et au contenu de la Convention. Ces engagements, qui dans certains cas peuvent constituer une forme de renonciation aux droits reconnus par la Convention, sont nécessairement une menace pour l'avenir du nouvel instrument juridique.

Tout au long de cet article destiné à proposer quelques grands champs d'intervention de la société civile dans la mise en œuvre de la Convention, nous conserverons donc à

⁶ Les accords de l'OMC ne contiennent aucune exception générale qui aurait pour effet d'exclure de leur champ d'application l'ensemble du secteur culturel. Il n'existe donc pas de véritable « exception culturelle », au sens juridique du terme. Néanmoins, dans le contexte de l'Accord général sur le commerce des services, les engagements des États en matière d'accès au marché et de traitement national ne s'étendent qu'aux secteurs inscrits sur une liste constituée par chacun des Membres de l'OMC. La « politique de l'exception culturelle » décrit alors le refus d'un grand nombre d'États d'inscrire les services culturels sur leur liste d'engagements, traduisant ainsi leur volonté de soustraire ce secteur au processus de libéralisation des marchés.

l'esprit cette double préoccupation. Cet acteur devra en effet tenir compte de ces défis dans la structuration de son intervention aux niveaux national et international. Et pour que cette intervention soit efficace, il deviendra essentiel pour les représentants de la société civile intéressés par la Convention de déployer une action concertée.

Compte tenu de la mobilisation de ces représentants au niveau national, en particulier sur les territoires où des coalitions pour la diversité culturelle se sont formées, il pourrait être envisageable qu'un plan d'action structuré soit rapidement élaboré. La création récente de la Fédération internationale des coalitions pour la diversité culturelle⁷ permet également d'envisager l'élaboration de lignes directrices destinées à orienter l'action des représentants de la société civile sur la scène internationale. C'est ce que nous nous proposons ici de faire, en présentant un certain nombre d'éléments qui pourraient faire partie d'un plan d'intervention national et international, plan dont l'objectif n'est pas de dicter une ligne de conduite aux États, mais plutôt de nourrir la réflexion et de stimuler l'action des représentants de la société civile disposés à s'engager activement dans la mise en œuvre et le suivi de la Convention. Ce plan pourrait être organisé autour de trois grands axes.

Le premier est un axe « opérationnel » et concerne le rôle que la société civile devra jouer au niveau national afin d'encourager les États à élaborer et à mettre en œuvre des politiques et des mesures visant à protéger et à promouvoir la diversité des expressions culturelles. Le deuxième axe, dit « coopératif », concerne le déploiement de stratégies à l'échelle internationale en vue de participer directement au développement de la coopération dans le secteur culturel. Le troisième axe, « institutionnel », s'intéressera à la participation de la société civile aux instances décisionnelles de la Convention et aux efforts de concertation qui devront être déployés par ses Membres afin de promouvoir les objectifs du texte au sein d'autres enceintes internationales. Chacun de ces axes sera repris successivement. Les propositions qui suivent doivent néanmoins être reçues

⁷ Concernant la création de la Fédération des coalitions pour la diversité culturelle, voir : <http://www.cdc-ced.org/Francais/Liensfrançais/frameFICDCfr.htm>, dernier accès le 22 octobre 2007.

comme des pistes de réflexion pour une éventuelle action qui devra être définie et structurée par les représentants de la société civile eux-mêmes.

1. AXE OPÉRATIONNEL

L'axe opérationnel de la Convention concerne les droits et obligations des États au niveau national. Il doit être envisagé dans une double perspective. En effet, dans l'élaboration de leur plan d'action, les représentants de la société civile devront tenir compte des deux grands objectifs de la Convention : d'une part la protection de la diversité des expressions culturelles et d'autre part sa promotion.

Cette distinction est importante car selon l'un ou l'autre des objectifs poursuivis, le rôle de la société civile sera appelé à varier. En ce qui concerne le volet promotion de la diversité des expressions culturelles, la société civile aura la possibilité, voire la responsabilité, d'intervenir directement auprès de la population, des groupes sociaux, des minorités, des peuples autochtones, des artistes et des créateurs, ainsi que des consommateurs. Cette intervention pourra donc être « directe », en ce que la promotion de la diversité des expressions culturelles pourra se faire par un travail de terrain. Bien entendu, ce travail devra idéalement être réalisé en collaboration avec les autorités étatiques, mais pas nécessairement. C'est-à-dire que dans la mesure de ses moyens, la société civile devra œuvrer à promouvoir la diversité des expressions culturelles, que ce soit avec ou sans l'aide de l'État. Quant au volet « protection », son rôle se définira davantage par rapport aux gestes qui devront être faits par les États. En effet, lorsqu'il est question de « protéger la diversité des expressions culturelles » ou d'adopter les politiques et mesures jugées appropriées pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles sur leur territoire, la société civile ne peut travailler seule. Sa principale contribution consistera alors à formuler des propositions et à exercer une pression sur leurs autorités nationales.

En outre, pour que la Convention ne soit pas dénaturée de son contenu, sa mise en œuvre devra scrupuleusement respecter le champ d'application défini à l'article 3. Les États membres, tout comme les représentants de la société civile, devront donc garder à l'esprit

que la Convention s'applique « aux politiques et aux mesures adoptées par les Parties ». De plus, les politiques et mesures dont il est ici question sont celles « relatives à la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles », c'est-à-dire « les expressions qui résultent de la créativité des individus, des groupes et des sociétés, et qui ont un contenu culturel⁸ ». Les États n'ont donc pas choisi de se doter d'un instrument juridique visant à protéger la diversité culturelle au sens large et anthropologique du terme. Le texte ne vise pas non plus à encourager toute forme de coopération culturelle : la Convention est un instrument novateur, qui porte précisément sur les politiques et les mesures des États relatives à la diversité des expressions culturelles. Le texte doit donc être lu et mis en œuvre dans cette unique perspective.

Le premier rôle dans cette mise en œuvre de la Convention revient évidemment aux États qui ont ratifié le texte. Néanmoins, l'article 11 indique clairement que la société civile sera un important acteur de soutien. Pour être bien compris, une lecture en deux temps du libellé de cet article est requise : premièrement, la société civile, considérée comme un acteur à part entière, a un rôle à jouer dans la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles; deuxièmement, les gouvernements doivent encourager sa participation active aux efforts qu'il déploie en vue d'atteindre les objectifs du texte. Pour préciser le rôle de la société civile à cet égard, il faut ultimement se rapporter aux droits et obligations prévus aux articles 5 à 10 de la Convention. Ce rôle devrait prioritairement se définir en fonction de trois grands objectifs : la diffusion d'information (1.1), la formulation de propositions pour l'élaboration de politiques culturelles (1.2) et la sensibilisation du public (1.3).

1.1 Diffusion d'information à l'intention des « bénéficiaires » de la Convention

Premièrement, la société civile doit rapidement se mobiliser afin que tous les bénéficiaires de la Convention, dans les pays développés, mais aussi et surtout dans les

⁸ Article 4 (3) de la Convention. Selon l'article 4 (2), le contenu culturel « renvoie au sens symbolique, à la dimension artistique et aux valeurs culturelles qui ont pour origine ou expriment des identités culturelles ».

pays en développement, soient informés de son existence. Ils doivent surtout être rapidement au fait des engagements des États au titre de ce texte. Il s'agit là d'une condition importante pour que les professionnels de la culture et groupes d'acteurs intéressés par le contenu de la Convention puissent être en mesure de formuler et d'adresser aux autorités compétentes de leur État leurs revendications en matière de politiques culturelles.

Ce travail est prêt à être enclenché dans un certain nombre d'États, notamment grâce à une mobilisation de représentants de la société civile rassemblés au sein de coalitions pour la diversité culturelle. Cette mobilisation demeure cependant inexistante dans un grand nombre de pays, ce qui pourrait devenir une menace pour l'avenir de la Convention. Advenant un désintéressement des autorités nationales quant à la mise en œuvre de la Convention, il serait alors difficile de concevoir qu'une quelconque forme de pression puisse s'exercer sur ces autorités afin que des gestes concrets soient faits en faveur de la protection de la diversité des expressions culturelles. Un rassemblement des acteurs culturels et bénéficiaires de la Convention au sein de coalitions ou sous une autre forme se présente alors comme un précieux garant d'une mise en œuvre effective du nouveau texte.

La circulation d'information jouera donc un rôle clé. À cet effet, une responsabilité importante reviendra à la société civile des pays développés qui dispose davantage de moyens financiers et technologiques, de même que d'une expertise en matière de politiques culturelles, que sa contrepartie des pays en développement. Ces moyens ont déjà été utilisés au cours des opérations de sensibilisation d'un grand nombre d'États à l'importance d'adopter et de ratifier la Convention. Ce type d'initiative doit se poursuivre et viser non seulement les bénéficiaires de la Convention dans les pays qui ont déjà adhéré au nouvel instrument, mais également dans les États où, faute de volonté politique ou de connaissance suffisante du nouveau texte, les autorités hésitent encore à le ratifier. Pour que l'étape de la mise en œuvre s'engage de façon efficace et prometteuse, ces bénéficiaires doivent être au fait des engagements auxquels leur gouvernement a souscrit

ou s'apprête à souscrire en vue de protéger et de promouvoir la diversité des expressions culturelles.

1.2 Formulation de propositions pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques culturelles et exercice d'une pression sur les autorités gouvernementales

Deuxièmement, les représentants de la société civile devraient se pencher sur l'état de la diversité des expressions culturelles au niveau national dans chaque pays signataire de la Convention, en devenant notamment le premier acteur à s'engager dans l'exercice d'identification des expressions culturelles les plus vulnérables et à proposer des actions à entreprendre afin de protéger ces expressions menacées. Rappelons à ce sujet qu'en vertu de l'article 8 de la Convention, une partie « peut diagnostiquer l'existence de situations spéciales où les expressions culturelles, sur son territoire, sont soumises à un risque d'extinction, à une grave menace, ou nécessitent de quelque façon que ce soit une sauvegarde urgente ». Le libellé de cet article reflète bien l'idée qu'il ne s'agit que d'un droit pouvant être exercé de façon discrétionnaire par un État. Pourtant, une intervention de l'État pourrait parfois s'avérer essentielle à la sauvegarde de certaines expressions culturelles. La société civile, en particulier les créateurs, producteurs et diffuseurs d'expressions culturelles, représentent les principaux intervenants susceptibles de pouvoir exercer la pression nécessaire pour que des gestes concrets soient faits à cet égard.

En effet, bien que la Convention crée des obligations pour les États au niveau national, le degré de contrainte demeure relativement faible. En outre, même si le texte contient des mécanismes de suivi, et notamment une procédure de conciliation à la disposition des États pour régler leurs différends, on imagine difficilement qu'un Membre de la Convention puisse être poursuivi par un autre Membre pour non respect de ses obligations au niveau national. Ainsi, puisque le niveau de contrainte demeure relativement faible, la pression qui s'exercera sur les États pour qu'ils respectent leurs engagements en matière de protection de la diversité devra venir d'ailleurs, en particulier de la société civile.

Une condition préalable devra toutefois être remplie : les acteurs de la société civile devront d'abord s'entendre sur les objectifs à poursuivre au niveau national. Cela implique potentiellement un travail à réaliser « à l'interne », en vue d'en arriver à une définition de leurs préoccupations et objectifs. Un consensus devra en effet se dégager sur ce qui devra faire l'objet d'une action prioritaire, dans quels secteurs, et au profit de quels bénéficiaires. Dans tous les cas, c'est-à-dire dans les pays développés comme dans les pays en développement, un exercice de concertation nationale pourrait ainsi se poser comme un préalable à une action efficace des représentants de la société civile intéressés par le contenu de la Convention. Jusqu'ici, « [l]es intérêts représentés, parfois divergents ou en opposition sur le plan professionnel, se sont retrouvés largement unis autour du projet d'une convention internationale pour la défense de la diversité des expressions culturelles. Il n'est pas exclu cependant qu'à l'étape de la mise en œuvre de la Convention, ces intérêts cherchent à s'exprimer parfois séparément⁹ ». Si tel était le cas, l'efficacité des gestes faits par la société civile à l'endroit des gouvernements pourrait être grandement handicapée. L'étape de la concertation paraît donc essentielle à la formulation de propositions relatives à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques visant à protéger et à promouvoir la diversité des expressions culturelles.

1.3 Sensibilisation et éducation du public à l'importance de protéger la diversité des expressions culturelles

Troisièmement, l'action de la société civile doit aussi rejoindre un autre public, soit les bénéficiaires indirects de la Convention, et plus précisément les « consommateurs » de biens et de services culturels. Cette forme d'intervention de la société civile s'inscrirait d'ailleurs parfaitement bien dans l'article 10(a) de la Convention qui indique que les Parties « favorisent et développent la compréhension de l'importance de la protection et de la promotion de la diversité des expressions culturelles, notamment par le biais de programmes d'éducation et de sensibilisation accrue du public ». Seuls ou de concert avec les autorités nationales, les représentants de la société civile intéressés par la

⁹ I. BERNIER, H. RUIZ FABRI, *op. cit.* note 3, pp. 18-19.

Convention doivent donc faire œuvre pédagogique auprès du grand public quant aux objectifs et aux principes de la Convention, et à l'importance d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques culturelles.

Cette forme d'implication de la société civile revêt une importance stratégique particulière pour l'atteinte des objectifs de la Convention. En effet, plus la demande pour une diversité d'expressions culturelles sera grande, plus les gouvernements se verront contraints de protéger cette diversité. Mais pour y arriver, il faut que le « consommateur » de biens et de services culturels soit sensibilisé et stimulé à consommer et à entrer en contact avec une diversité d'expressions culturelles. Il existe pourtant peu de politiques visant à éduquer le public à l'importance de diversifier sa consommation de produits culturels.

Enfin, il faut rappeler que les retombées de l'action de la société civile en matière d'éducation et de sensibilisation du public seront tributaires de l'offre disponible sur son territoire. En effet, s'il faut éveiller le citoyen à l'importance de diversifier sa consommation, il est tout aussi crucial de lui donner un accès à cette diversité. Il est vrai que dans certains pays, plusieurs politiques ont été mises en place afin de diversifier l'offre de produits culturels, par exemple au cinéma, à la radio, à la télévision ou dans le domaine de l'édition. Malheureusement, l'accessibilité à la diversité n'est pas une réalité commune au paysage culturel de tous les membres et futurs membres de la Convention. Un travail pourrait donc devoir être réalisé à cet égard et requérir l'élaboration de politiques visant à promouvoir ou à protéger la diversité des expressions culturelles, ce qui rejoint notre troisième point de l'axe coopératif présenté ci-dessous.

2. AXE COOPÉRATIF

Les engagements des États sur le plan international se définissent principalement en termes de coopération pour le développement. L'objectif général de la Convention à cet égard consiste à renforcer la coopération entre les États afin de créer des conditions propices à la promotion de la diversité des expressions culturelles. Cet objectif général se

décline ensuite en plusieurs objectifs spécifiques, ainsi qu'en une série d'obligations de moyen à la charge des Parties à la Convention. Quant au rôle de la société civile, il est expressément reconnu dans certaines dispositions du texte.

Parmi l'ensemble des engagements découlant de la Convention, trois sujets devraient prioritairement retenir l'attention de la société civile. Il s'agit de la création de partenariats (2.1), de la participation au Fonds sur la diversité culturelle (2.2) et de l'aide à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques culturelles dans les pays en développement (2.3).

2.1 La création de partenariats

Les articles 12(c) et 15 de la Convention portent sur la création de partenariats entre les organisations non gouvernementales et les secteurs public et privé. Il s'agit là d'un premier pôle d'intervention dans lequel la société civile devrait s'investir et ce, d'autant plus que certains acteurs, en particulier les coalitions pour la diversité culturelle, semblent parfaitement bien placés pour définir les besoins de leurs pays et pour participer à la mise en place de tels partenariats.

En effet, au-delà de l'expertise dont elles disposent et de la connaissance de terrain qu'elles ont acquise depuis leur création, ces coalitions sont en grande partie constituées d'associations de professionnels de la culture et de regroupement d'industries culturelles dont les membres peuvent constituer des partenaires potentiels. Les coalitions des pays développés pourraient donc constituer un milieu extrêmement fertile pour l'émergence de nouvelles idées et la réalisation d'initiatives originales en matière de partenariats avec les pays en développement.

Envisagés sous l'angle d'une collaboration entre les acteurs privés de pays développés et de pays en développement, les partenariats peuvent certainement être propices au développement de certaines industries culturelles. D'autres formes de partenariat méritent cependant d'être explorées et la société civile pourrait assumer un rôle de premier plan à

cet égard.

Il existe par exemple au sein de certains États des politiques de partenariat public-privé (PPP). Le financement de projets culturels grâce à ce type de partenariat demeure généralement exceptionnel, mais l'idée d'étendre au secteur culturel certains modèles éprouvés devrait être considérée.

Les PPP peuvent notamment être utilisés en vue d'aider les pays en développement à se doter des infrastructures nécessaires à la diffusion de certaines expressions culturelles, par exemple des salles de cinéma, des salles de concert ou de théâtre, des bibliothèques ou des musées. Ils peuvent également être une source importante de financement de divers événements culturels. Compte tenu de leur expertise, les coalitions pour la diversité culturelle pourraient s'engager dans une réflexion à cet égard et même sensibiliser le secteur privé à l'importance de s'investir dans de tels partenariats.

Enfin, une autre forme de partenariat pourrait être instaurée entre les représentants de la société civile des pays développés, d'une part, et les gouvernements de pays en développement, d'autre part, afin d'aider ces derniers à définir leurs besoins en termes de politiques culturelles, à élaborer ces politiques et à les mettre en œuvre. En effet, les coalitions des pays développés possèdent généralement une connaissance approfondie des mécanismes de soutien permettant de dynamiser le secteur de la culture. Pour cette raison, elles pourraient s'investir activement dans le transfert de ce type de savoir vers les pays en développement afin qu'ils puissent se doter d'outils législatifs efficaces pour protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles.

2.2 La participation au Fonds international pour la diversité culturelle

La contribution de la société civile doit cependant s'étendre bien au-delà des partenariats dans le secteur culturel. D'ailleurs, le texte de la Convention lui ouvre d'autres portes. Et l'une d'entre elles se trouve à l'article 18 consacré au Fonds international pour la

diversité culturelle. « [C]e Fonds se présente comme un des moyens concrets¹⁰ » d'aider les pays en développement à élaborer et à mettre en œuvre des politiques et des mesures visant à protéger et à promouvoir la diversité. Puisque « leur mise en application est souvent déficiente faute de moyens financiers¹¹ », les rédacteurs de la Convention ont jugé opportun de prévoir un tel mécanisme destiné à apporter un soutien aux pays en développement. L'action de la société civile pourrait contribuer à rendre ce mécanisme fonctionnel et efficace.

Le paragraphe 3 précise en effet que les ressources du fonds pourront notamment être constituées par : (c) « les versements, dons ou legs que pourront faire d'autres États, des organisations et programmes du système des Nations Unies, d'autres organisations régionales ou internationales, et des organismes publics ou privés ou des personnes privées ». À cet égard, on peut penser que les coalitions des pays développés seraient en mesure de solliciter leurs membres en vue de contribuer au Fonds pour la diversité culturelle. Il s'agirait là d'un geste concret, visible et surtout utile, en faveur des pays disposant de peu de moyens pour protéger et promouvoir leur propre diversité culturelle.

Une autre façon pour les coalitions d'apporter une contribution financière pourrait être d'organiser des manifestations culturelles au profit du Fonds, un moyen de financement expressément prévu à l'article 18(3)(e) de la Convention¹². La journée mondiale de la diversité culturelle¹³ pourrait d'ailleurs être une l'occasion parfaite pour organiser de telles manifestations. Ce type d'initiative permettrait à la fois de sensibiliser le public à l'importance de protéger la diversité des expressions culturelles et de stimuler la coopération internationale dans le secteur de la culture. Comme cela a été souligné,

¹⁰ I. BERNIER, *Un aspect important de la mise en œuvre de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles : le Fonds international pour la diversité culturelle*, étude réalisée pour le compte du ministère de la Culture et des Communications du Québec, 2007, p. 2, en ligne : <http://www.mcccf.gouv.qc.ca/diversite-culturelle/pdf/fonds-diversite-culturelle.pdf>, dernier accès le 10 août 2007.

¹¹ *Id.*

¹² L'article 18(3)(e) indique que « Les ressources du Fonds sont constituées par: (...) e) le produit des collectes et les recettes des manifestations organisées au profit du Fonds ».

¹³ L'Assemblée générale des Nations Unies a proclamé le 21 mai, « Journée mondiale de la diversité culturelle pour le dialogue et le développement » afin d'approfondir les réflexions sur les valeurs de la diversité culturelle. Voir : <http://www.journee-mondiale.com/textes/21-mai-diversite-culturelle.php>

« l'idée ici est que les créateurs eux-mêmes, et plus généralement la société civile, s'impliquent activement dans le financement du Fonds¹⁴ ».

2.3 L'aide à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques culturelles dans les pays en développement

Enfin, la contribution de la société civile devrait aller encore plus loin, en prenant part aux efforts déployés par les Membres pour doter la Convention d'un contenu significatif pour les pays en développement. Cette tâche délicate, mais essentielle, impliquera d'abord un exercice de précision des objectifs de protection et de promotion de la diversité des expressions culturelles, en fonction de la réalité de chacun des pays en développement Parties à la Convention. De plus, ces efforts devraient permettre la formulation de propositions concrètes relatives à la mise en place de nouvelles politiques visant à protéger la diversité des expressions culturelles dans ces pays. Puis de façon complémentaire, la société civile devrait également tenter d'influencer les pouvoirs publics, en faisant pression sur eux afin que les politiques culturelles recommandées soient effectivement adoptées et mises en œuvre. Compte tenu de son expertise en la matière, il ne fait aucun doute que la société civile des pays développés pourrait jouer un rôle important en la matière.

Rappelons que par l'intermédiaire des coalitions, un grand nombre de représentants de la société civile se sont rassemblés afin d'œuvrer à la protection de la diversité culturelle. Parce qu'ils sont maintenant présents dans 42 pays, dont plusieurs pays en développement, ces regroupements de professionnels de la culture disposent d'information leur permettant de tracer un portrait relativement fidèle de l'état de la diversité des expressions culturelles sur tous les continents. Non seulement les coalitions sont-elles en mesure d'évaluer l'offre disponible sur chacun des territoires où elles sont présentes, elles peuvent également répertorier les politiques culturelles existantes. Ces renseignements doivent être organisés de façon à être mis au service de la Convention et de ses Membres, en particulier les pays qui disposent de peu de moyens pour analyser

¹⁴ I. BERNIER, *op. cit.* note 9, p. 18.

l'état de leur diversité et pour déterminer les meilleures politiques à mettre en œuvre pour développer leur propres expressions culturelles. À défaut de posséder l'information leur permettant de réaliser l'importance de se doter de telles politiques en matière de protection et de promotion de la diversité des expressions culturelles, ces pays pourraient céder à la pression de certains grands États et abandonner à la seule loi du libre marché leurs industries culturelles, ou à l'inverse, adopter une politique de fermeture à l'égard des expressions culturelles en provenance d'autres territoires.

La Convention doit pourtant aider les membres à atteindre un certain équilibre entre ouverture aux autres cultures et préservation de la diversité. En aucun cas une politique côtoyant ces deux extrêmes ne saurait être bénéfique au développement économique et culturel des pays en développement. C'est précisément ce point d'équilibre qui devrait être recherché par les autorités publiques de ces pays et la société civile des pays développés détient les outils pour aider les gouvernements à atteindre cet objectif.

3. AXE INSTITUTIONNEL

Les articles 22 à 24 de la Convention sur la diversité des expressions culturelles présentent les organes créés par le nouvel instrument juridique. Ces organes, au nombre de trois, sont la Conférence des Parties, organe plénier et suprême de la Convention, le Comité intergouvernemental composé de vingt-quatre États Parties à la Convention, et le Secrétariat de l'UNESCO qui a pour mandat d'assister la Conférence des Parties et le Comité intergouvernemental.

La participation de la société civile à la mise en œuvre de la Convention requiert qu'une place lui soit accordée au sein de certaines de ces instances décisionnelles. En ce qui concerne cependant cet aspect de la contribution et du rôle de la société civile, une difficulté existe : la Convention ne prévoit pas expressément la participation de la société civile aux organes qui en assurent le suivi. Toutefois, elle n'exclut pas non plus cette participation, et une présence ponctuelle de représentants de la société civile aux réunions

des divers organes de la Convention (3.1), voire la constitution d'un réseau d'experts (3.2), doit être envisagée.

Enfin, l'axe institutionnel recoupe également une autre réalité dont la société civile devrait se préoccuper, soit la relation entre la Convention et les autres traités internationaux, ainsi que la nécessité de mettre en place des mécanismes de concertation avec les organisations internationales dont le champ d'intervention s'étend, directement ou indirectement, au domaine culturel (3.3).

3.1 La participation de la société civile aux instances décisionnelles de la Convention

La question de la participation de la société civile aux instances décisionnelles de la Convention se pose d'abord en termes de présence de ses représentants à la Conférence des Parties. La Convention demeure cependant silencieuse à cet égard. Le règlement intérieur adopté lors de la première Conférence des Parties qui s'est déroulée à Paris du 18 au 20 juin 2007 prévoit néanmoins que « les organisations non gouvernementales ayant des intérêts et des activités dans le domaine de la Convention peuvent être invitées par la Conférence à participer aux travaux de la Conférence en qualité d'observateurs, sans droit de vote¹⁵ ». Elles ne pourront alors s'adresser à la Conférence que si elles obtiennent l'assentiment du Président¹⁶.

L'expérience de la Première Conférence des Parties a bien démontré les limites de cette formule classique. Lors de cette conférence, des représentants de seize organisations non gouvernementales ont été admis à titre d'observateurs et un temps de parole limité leur fut accordé à la fin du débat portant sur certains points à l'ordre du jour. Cette formule ne

¹⁵ Voir l'article 2.3 du Règlement intérieur, reproduit dans : UNESCO, Première session – Conférence des parties à la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles – Paris, Siège de l'UNESCO, Salle I, 18-20 juin 2007 – *Résolutions*, CE/07/1.CP/CONF/209/Résolutions, Paris, 21 juin 2007, disponible en ligne : http://www.unesco.org/culture/culturaldiversity/cp1_resolutions_fr.pdf, dernier accès le 15 septembre 2007. Le texte précise que ces organisations ne disposeront d'aucun droit de vote et qu'elles pourront être invitées « à toutes ses sessions, à l'une d'entre elles ou à une séance déterminée d'une session suite à une demande écrite auprès du Directeur général de l'UNESCO ».

¹⁶ Voir les articles 2.3 et 9.3 du Règlement intérieur, *Id.*

permet cependant pas l'instauration d'un véritable dialogue entre représentants des États membres et représentants de la société civile. Le rôle que leur reconnaît la Convention semble pourtant le requérir et il serait approprié de rechercher dans une autre disposition du texte un appui pour que ce type de dialogue puisse être instauré.

Le Comité intergouvernemental offre peut-être davantage d'espoir à cet égard. En effet, l'article 23(7) prévoit que ce comité « peut inviter à tout moment des organismes publics ou privés ou des personnes physiques à participer à ses réunions en vue de les consulter sur des questions spécifiques ». Ce sont donc les États Membres de ce Comité qui prendront les décisions à cet égard. Par conséquent, les représentants de la société civile devront rapidement faire valoir leurs intérêts et expertises auprès des Membres du Comité intergouvernemental. En outre, des propositions concrètes devraient être formulées en vue de stimuler l'échange d'information et d'institutionnaliser la consultation entre les Membres du Comité et les représentants de la société civile.

D'autres conventions de l'UNESCO constituent des précédents intéressants sur lesquels la société civile pourrait s'appuyer pour demander une formalisation de leurs rapports avec les Membres de la Convention sur les expressions culturelles. La *Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel* de 1972¹⁷ prévoit par exemple la présence de trois organisations non gouvernementales au Comité intergouvernemental. Des représentants d'autres organisations intergouvernementales ou non gouvernementales peuvent également s'ajouter si des Parties en font la demande¹⁸. Quant à la *Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel* de 2003¹⁹, elle prévoit expressément une procédure d'accréditation d'organisations non

¹⁷ Texte disponible sur le site de l'UNESCO, en ligne: <http://whc.unesco.org/archive/convention-fr.pdf>, dernier accès le 15 septembre 2007.

¹⁸ Voir l'article 8 de cette convention. Le paragraphe 3 se lit comme suit : « Assistent aux séances du Comité avec voix consultative un représentant du Centre international d'études pour la conservation et la restauration des biens culturels (Centre de Rome), un représentant du Conseil international des monuments et des sites (ICOMOS), et un représentant de l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN), auxquels peuvent s'ajouter, à la demande des États parties réunis en assemblée générale au cours des sessions ordinaires de la Conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, des représentants d'autres organisations intergouvernementales ou non gouvernementales ayant des objectifs similaires ».

¹⁹ Texte disponible sur le site de l'UNESCO, en ligne : <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001325/132540f.pdf>, dernier accès le 15 septembre 2007.

gouvernementales possédant des compétences avérées dans le domaine du patrimoine culturel immatériel. Ces organisations auront des fonctions consultatives auprès du Comité²⁰.

La société civile devrait s'inspirer de ces deux conventions pour formuler des propositions novatrices relatives à la participation d'organisations non gouvernementales aux réunions du Comité intergouvernemental. Les propositions pourraient même aller plus loin, en suggérant par exemple aux gouvernements des Parties à la Convention de prévoir soit la présence d'un représentant de la société civile au sein de leur délégation, soit l'organisation de rencontres entre les membres de cette délégation et des représentants de la société civile afin que leurs revendications soient entendues préalablement à la définition de leur position. Les coalitions doivent notamment trouver un moyen de faire valoir leur point de vue auprès de leur délégation avant la tenue des réunions des diverses instances de la Convention. L'une ou l'autre des formules présentées ci-dessus permettrait certainement une prise en compte plus importante des opinions et préoccupations de la société civile dans les discussions qui se dérouleront au sein du Comité intergouvernemental et de la Conférence des Parties.

En outre, la possibilité que des échanges structurés prennent place parallèlement aux réunions du Comité, de la Conférence ou des deux, par exemple entre des membres de délégations nationales, des organisations non gouvernementales et des représentants d'entreprises privées, mérite d'être explorée. Cette formule, inspirée d'instances créées au sein d'autres organisations internationales, pourrait permettre un véritable dialogue entre acteurs directement concernés par le contenu de la Convention. Des propositions issues de cet échange informel entre parties intéressées par la Convention pourraient ensuite être portées à l'attention du Comité intergouvernemental ou de la Conférence des Parties. Il s'agirait peut-être là d'une façon d'accorder une attention réelle aux propositions et demandes formulées par la société civile, sans pour autant alourdir la structure et le fonctionnement des organes de la Convention.

²⁰ Voir l'article 9 de cette convention.

3.2 *La constitution d'un réseau d'experts*

L'idée de constituer un comité d'experts indépendants n'est pas nouvelle. À l'issue des trois réunions d'experts de catégorie IV convoquées par le Directeur général de l'UNESCO, l'avant-projet de convention présenté aux États membres contenait un article destiné à créer un groupe consultatif d'experts indépendants²¹. Au moment des négociations proprement dites, les réunions intergouvernementales ont néanmoins conduit à la suppression de cet article, plusieurs États ayant souhaité s'en tenir à un cadre institutionnel simplifié.

L'idée mérite cependant d'être explorée de nouveau et l'initiative devrait cette fois venir directement des représentants de la société civile, et plus précisément des experts soucieux que la Convention soit mise en œuvre de sorte que les objectifs que se sont fixés les États soient atteints. Ce projet ne serait pas destiné à alourdir la structure prévue par le texte lui-même. Au contraire, les instances actuelles permettraient aisément d'accueillir la présence de représentants d'un tel groupe consultatif. Ce groupe pourrait se mettre en place de façon autonome et entamer ses travaux sur une base indépendante. Les résultats de ses recherches et analyses pourraient périodiquement être portés à l'attention du Comité intergouvernemental à titre de contribution des représentants de la société civile. Une telle pratique serait entièrement compatible avec les termes de l'article 23(7) qui prévoit que le Comité intergouvernemental pourra inviter « des personnes physiques à participer à ses réunions pour une consultation sur des questions spécifiques ».

Une fois son expertise établie, ce groupe pourrait aussi recevoir des mandats du Comité intergouvernemental. Il ne s'agirait aucunement d'imposer sa présence, mais plutôt qu'il se mette à la disposition des membres du comité, notamment en vue de répondre aux demandes d'études formulées par cet organe. Celui-ci disposerait alors d'une ressource importante pouvant rapidement être sollicitée en cas de besoin. Cette forme de

²¹ Voir l'article 22 de *l'Avant-projet de Convention sur la protection de la diversité des contenus culturels et des expressions artistiques*, CLT/CPD/2004/CONF.201/2, Paris, juillet 2004. Voir également le *Rapport de la Troisième réunion d'experts de catégorie VI sur l'avant-projet de Convention concernant la protection de la diversité des contenus culturels et des expressions artistiques – 28-31 mai 2004*, CLT/CPD/2004/603/5, Paris, 23 juin 2004, pp. 8-9.

collaboration entre les organes de la Convention et des membres de la société civile n'engagerait aucun coût supplémentaire pour les Parties et n'alourdirait en rien la structure décisionnelle actuelle.

3.3 La mise en place d'un mécanisme de concertation internationale

Enfin, la société civile, et en particulier les coalitions pour la diversité culturelle, qui viennent de se constituer en fédération, doivent s'efforcer de créer les passerelles entre le texte de 2005 et le droit développé au sein d'autres enceintes de négociations internationales. Nous avons eu l'occasion de souligner que, faute d'une connaissance approfondie ou d'un détournement du contenu de la Convention, celle-ci risque de demeurer lettre morte ou d'être dépossédée de son objet initial. Au-delà de ces risques plane également le danger que la Convention demeure confinée aux discussions qui se déroulent dans le domaine de la culture, et qu'elle soit volontairement maintenue à l'écart des autres instruments avec lesquels elle doit pourtant être mise en relation.

Pour éviter qu'une telle situation se matérialise, la société civile pourra s'appuyer sur le texte de la Convention. D'abord sur l'article 20 qui encourage le soutien mutuel, la complémentarité et la non-subordination entre la Convention et les autres accords internationaux. Ensuite sur l'article 21 qui exige des Parties un engagement en vue de promouvoir les objectifs et principes de la Convention dans d'autres enceintes internationales et qui les invite à se consulter. C'est sur la base de ces deux articles que des passerelles devront être construites entre la Convention et les autres forums de négociations internationales. Et compte tenu de l'extrême sensibilité politique du sujet, sensibilité qui pourrait bien avoir pour effet de geler toute initiative des États dans ce domaine, la société civile aura un rôle déterminant à jouer.

Les représentants de la société civile concernés à la fois par le contenu de la Convention et les enjeux qui se discutent au sein d'autres enceintes internationales, telle l'O.M.C., devront en effet se servir de ces deux articles pour exercer une pression constante sur les autorités nationales. Dans chaque négociation internationale (multilatérale, régionale ou

bilatérale) susceptible de remettre en cause les objectifs poursuivis par la Convention, la société civile devra rappeler l'existence de ces dispositions et dénoncer les risques que des engagements contractés au titre d'autres accords ne remettent en cause les droits reconnus aux États par la Convention.

La société civile devrait en outre promouvoir auprès des Parties à la Convention la mise en place d'un mécanisme formel de concertation. Elle devrait également contribuer à l'élaboration de stratégies communes pour les négociations qui se déroulent au sein d'autres forums internationaux et qui sont susceptibles de remettre en cause certains droits ou certaines obligations découlant de la Convention. Il ne faut pas oublier que l'une des principales réalisations de la Convention concerne la reconnaissance de la double nature des activités, biens et services culturels. Cette double nature devra être reconnue non seulement dans les milieux culturels, mais également, et surtout, dans les cercles de négociations commerciales. Les articles 20 et 21 incitent d'ailleurs les États à prendre en compte les dispositions de la Convention lorsqu'ils souscrivent à d'autres obligations internationales et à promouvoir ses objectifs et ses principes au sein des autres enceintes internationales.

CONCLUSION

Un travail important concernant la mise en œuvre et le suivi de la Convention attend les représentants de la société civile et l'élaboration d'une stratégie d'intervention et d'une action concertée semble désormais requise. Une question préalable doit cependant être évoquée : la société civile est-elle réellement préparée à assumer le rôle qui lui revient en matière de « protection » et de « promotion » de la diversité des expressions culturelles?

Rappelons que les premières coalitions ont été formées dans le contexte de la négociation d'un Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) (1998) et du lancement de la Conférence ministérielle de Seattle (1999). Des regroupements de professionnels de la culture s'étaient alors mobilisés contre la libéralisation des services culturels, et contre la libéralisation des investissements étrangers dans le secteur de la culture. Ces

circonstances ont largement contribué à définir et à structurer les éléments intéressés de la société civile qui ont œuvré par la suite à la promotion d'un instrument juridique international sur la diversité culturelle. Toutefois, maintenant qu'un changement de paradigme s'est opéré, soit l'abandon de la stratégie défensive symbolisée par la politique de l'exception culturelle et le développement d'une approche axée sur la préservation de la diversité culturelle, le mode d'action et d'organisation de la société civile au niveau international doit être reconsidéré.

La constitution de la Fédération internationale des coalitions pour la diversité culturelle est assurément un pas dans la bonne direction. Mais déjà, le besoin de préciser son action et d'élaborer des lignes directrices se fait sentir. Les défis auxquels elle devra faire face lors de la mise en œuvre de la Convention devraient l'inciter à s'investir rapidement dans une réflexion à ce sujet. Cet exercice devrait d'une part permettre de donner une orientation précise aux revendications qui seront adressées à chaque État, et d'autre part de stimuler le déploiement d'une action globale au niveau international.

En outre, tous les moyens d'assurer une représentation équitable de l'ensemble des acteurs concernés par la Convention devront être explorés. Cette représentation doit être pensée non seulement en termes de répartition géographique, mais également de manière que les intérêts de tous les bénéficiaires de la Convention soient équitablement représentés. Un équilibre devra ainsi être recherché afin que les intérêts de tous les Membres soient pris en compte, que ceux-ci appartiennent à la catégorie des pays développés ou des pays en développement, que leurs industries culturelles soient prospères ou vulnérables, ou que la diversité de leurs expressions culturelles soit avérée ou menacée.

En réalité, la société civile devra tout simplement être à l'image de ce qu'elle souhaite continuer à défendre, en tentant de protéger et de promouvoir la « diversité » par la « diversité ». Il s'agira peut-être alors de son premier défi dans la mise en œuvre de la nouvelle *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*.