

# LA PROBLÉMATIQUE COMMERCE-CULTURE ET SES CONSÉQUENCES SUR LA DIVERSITÉ CULTURELLE : DES ENJEUX QUI CONCERNENT LE QUEBEC

Mireille Chiha

Janvier 2003

## Introduction

La mondialisation est une notion qui fait couler beaucoup d'encre. Les citoyens lui ont manifesté leur mécontentement lors des rassemblements de Seattle, en 1999, ce qui a alors abouti à l'échec de la troisième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce ( OMC ). C'est en partie grâce à une de ses facettes, et plus spécifiquement grâce à l'Internet, qu'une autre de ses facettes, l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) (portant sur la mondialisation des investissements) n'a pu être adopté, une version de cet accord ayant été rendue disponible sur Internet et ayant suscité le mouvement d'opposition de la société civile et de certains pays, dont la France.

La culture n'échappe pas au mouvement consistant à accélérer la libéralisation des services. Et là aussi, l'on se retrouve entre deux tendances : d'une part, les citoyens veulent partager les cultures des autres pays, ce qui est possible grâce à la mondialisation des communications, Internet et télévision par satellite aidant, et d'autre part, ces mêmes citoyens craignent de perdre en partie leur culture et leur identité nationales à cause de la libéralisation commerciale du secteur culturel.

Les difficultés surgissent quand il s'agit de prendre les décisions concernant la mise en place des politiques culturelles. D'un côté, il y a les partisans de la déréglementation et de l'autre, les interventionnistes qui veulent préserver la diversité culturelle nationale et plurielle en recourant aux interventions de l'État. Pour comprendre

la complexité de la situation, donnons un exemple : celui de l'adoption, en 1989, au sein de la Communauté européenne, de la directive sur la Télévision sans frontières. Au sein même de la Communauté, certains pensaient que la création d'un marché unique de la radiodiffusion réduirait la diversité des programmes, alors que pour d'autres, la télévision par satellite, conçue à l'époque comme une nouvelle technologie de diffusion, accorderait aux téléspectateurs un choix plus large, ces derniers pouvant avoir accès à des programmes et des émissions auparavant inaccessibles. Si des divergences de la sorte peuvent avoir lieu à l'échelle régionale, l'on peut s'imaginer toutes les embûches auxquelles font face les acteurs intéressés lorsqu'il s'agit de réconcilier les droits culturels, les exigences de la libre circulation des biens culturels et les politiques culturelles au niveau national.

Il est -ou plutôt était- évident que chaque État peut, au nom de sa souveraineté nationale, mettre en place des politiques concernant des domaines tels que ceux de la santé, de l'environnement, de la culture... Mais avec la conclusion d'accords de libre-échange et de libéralisation des services à l'échelle internationale, tels les accords de l'OMC, et à l'échelle régionale de l'ALÉNA, la légitimité des interventions gouvernementales se trouve remise en cause.

Le débat est surtout intéressant quand on sait que les avis divergent quant à la protection à accorder à la diversité culturelle. D'aucuns craignent les conséquences de la libéralisation des marchés vis-à-vis de la culture, tandis que pour d'autres, les produits culturels ne sauraient être traités différemment des autres biens de consommation. Le



Québec n'échappe pas à ce dilemme et la question de la préservation de la diversité culturelle est au cœur de nombre de débats.

La problématique au Québec se pose dans les termes suivants : le Québec est une province ouverte aux cultures étrangères, mais en même temps, c'est une province qui, tant que faire se peut, essaie de préserver ses acquis culturels ; nous pourrions résumer la position québécoise en reprenant les paroles de Ghandi : « [j]e ne veux pas que ma maison soit cloisonnée de toutes parts et que ses fenêtres soient barricadées. Je veux que les cultures du monde soufflent sur ma maison en toute liberté. Cependant, je refuse qu'une seule d'entre elles souffle si fort qu'elle réduise ma propre culture au silence »<sup>1</sup>.

C'est dans ce contexte que nous essaierons dans un premier temps de mettre au clair les principales intersections entre la culture et le commerce en étudiant les conséquences de la libéralisation du commerce sur le secteur culturel, pour exposer ensuite les solutions adoptées et proposées par le Québec à cet égard.

## **I- La diversité culturelle, notion en voie de disparition ?**

Nous nous attarderons premièrement à des définitions indispensables au développement qui suivra, puis nous exposerons les conséquences de la libéralisation du marché sur le secteur culturel pour enfin tenter de dégager une proposition qui concilierait la libéralisation de ce secteur avec la nécessité de préserver la diversité culturelle.

### **A- Définitions préliminaires**

Les définitions qui vont suivre auront l'avantage d'éclaircir des termes et notions qui reviennent souvent dans tout débat ou tout texte concernant la diversité culturelle et ses rapports avec la mondialisation.

#### *1- Droits culturels*

Les droits culturels ont fait l'objet d'un projet de déclaration élaboré par le Groupe de Fribourg<sup>2</sup>, groupe interdisciplinaire travaillant en liaison avec l'UNESCO et le Conseil de l'Europe. Une place mérite d'être accordée à cette définition dans le cadre d'un texte concernant la diversité culturelle. Pour le Groupe de Fribourg, dirigé par Patrice Meyer-Bisch, les droits culturels « sont partie intégrante des droits de l'homme, et à ce titre essentiels à la dignité humaine » ( art. 2 du projet de déclaration ). Ce sont des droits humains au même titre que les autres essentiellement parce que le respect de l'identité culturelle fait partie de la dignité et de l'intégrité de la personne. Leur intégration dans l'ensemble indivisible des droits de

<sup>1</sup> Ces paroles ont été citées par la ministre du Patrimoine canadien : S. Copps, Allocution, Ouverture de la Première rencontre internationale des associations professionnelles du milieu de la culture, Montréal, 10 septembre 2001, en ligne : Coalition pour la diversité culturelle <[http://www.cdc-ccd.org/Francais/Liensenfrancais/evenements/discours\\_copps.html](http://www.cdc-ccd.org/Francais/Liensenfrancais/evenements/discours_copps.html)> ( date d'accès : 9 décembre 2002 ).

<sup>2</sup> P. Meyer-Bisch, dir., *Les droits culturels. Projet de déclaration*, Paris, UNESCO, 1997.

l'homme doit se faire conformément au respect des autres droits. Cette affirmation fait peser des obligations positives et négatives sur « toute personne, toute collectivité et toute autorité publique », dont la plus importante est l'obligation de coopération entre ces trois sujets. Ces obligations, à la charge des sujets, sont la condition *sine qua non* de l'existence effective des droits culturels, sans lesquelles lesdits droits ne pourraient être exercés valablement. Ce sont donc des responsabilités communes que devraient assumer ces trois acteurs aux fins du respect des droits culturels. Les obligations pesant sur les individus et les collectivités concernent la défense de leurs propres droits ainsi que le respect de ceux d'autrui alors que l'État, ou plus généralement toute autorité publique, a une obligation essentielle de garantir de ces droits.

Il existe toutefois des restrictions à ces droits, mais ces restrictions s'appliquent, aux termes de l'alinéa c) de l'article 2, à l'exercice de ces droits seulement et doivent être prescrites selon un processus légal dans une société démocratique. Selon le Groupe de Fribourg, il faudrait quand même définir le seuil minimum de garantie de ces droits, afin que les limitations qui y sont apportées ne violent pas leur essence et afin de pouvoir aussi exiger la réalisation immédiate et inconditionnelle de leur contenu minimum. Chaque personne, seule ou en commun, doit veiller au respect et à la diffusion de ces droits. De même, il revient à chaque personne dans sa vie quotidienne et dans tous les secteurs, de défendre l'importance de la culture. Et ces acteurs doivent enfin assumer toutes leurs obligations en tenant compte des droits des minorités.

Parmi ces obligations à la charge des différents acteurs, un accent particulier est mis sur la responsabilité des États ( art. 10 ) ; les autorités publiques ne doivent pas entraver l'accès à ces droits ni l'exercice de ces derniers. Une obligation particulière de support doit être exercée quant aux groupes les plus défavorisés. Les États devraient faire en sorte que leur législation nationale soit conforme au respect des droits culturels ainsi prévus. Une disposition très importante prévoit l'accès à des recours utiles en cas de violation des droits. Finalement, la place faite à la coopération internationale est essentielle surtout dans un marché mondialisé. En conséquence, une attention particulière devrait donc être accordée aux groupes minoritaires qui seraient victimes d'une libéralisation menaçant le respect de leurs droits culturels, comme par exemple dans le cas des atteintes aux savoirs traditionnels détenus par les minorités autochtones.

Les différents droits culturels sont au nombre de sept : le droit à une identité culturelle, le droit à un patrimoine culturel, le droit d'appartenir à une communauté culturelle, le droit de participer à la vie culturelle, le droit à une éducation et à une formation, le droit à l'information, et finalement le droit de participer aux politiques culturelles et aux politiques de coopération culturelle. Nous ne détaillerons pas le contenu de chacun de ces droits mais nous expliquerons dans le paragraphe qui suit ce qui est essentiellement entendu par les termes identité culturelle.

#### *2- Identité culturelle et diversité culturelle*

L'identité culturelle est, selon le Groupe de Fribourg, l'objet commun de tous les droits culturels et elle appartient

à chaque sujet détenteur de ces droits. Sa violation serait donc une violation de la dignité humaine, et son respect est important car c'est l'identité culturelle qui permet l'exercice effectif de tous les droits culturels.

La culture concerne «les valeurs, les croyances, les langues, les savoirs et les arts, les traditions, institutions et modes de vie, par lesquels une personne ou un groupe exprime les significations qu'il donne à son existence et à son développement»<sup>3</sup> et il est clair qu'une libéralisation des échanges lui porterait atteinte dans les cas où cette libéralisation tendrait à limiter l'intervention de l'État dans le domaine culturel, et à imposer aux citoyens des activités et des contenus culturels qu'ils n'auraient tout simplement pas choisis.

Quel est le rattachement d'un produit culturel à l'identité québécoise ? Qu'est ce qui nous permet, face à un produit culturel, d'affirmer qu'il véhicule une certaine identité québécoise ? En quoi le Cirque du Soleil ou Garou représentent-ils l'identité québécoise ? Selon le Groupe de Fribourg, ce serait la capacité de se reconnaître dans une pluralité de références, selon une triple opposition montrant que le rattachement à une identité culturelle n'est pas la revendication d'une qualité isolée mais celle d'une relation. La première opposition, celle du « particulier-universel », montre que l'identité culturelle d'un individu n'est pas seulement son droit d'être différent d'autrui, mais également son droit d'appartenir à une communauté de son choix. La deuxième opposition, celle du « résultat-processus », veut que l'identité culturelle implique à la fois des traditions et des libertés. Finalement, la troisième opposition, celle de la « diversification-cohésion », montre que l'identité culturelle se construit à partir de mouvements d'intégration et de rejet.

Quant à la diversité culturelle, elle constitue selon la Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle de 2001, le patrimoine commun de l'humanité (art.1). Mais à cette définition il manque le caractère opérationnel proposé dans le projet de déclaration du Groupe de Fribourg qui tient compte d'un pluralisme culturel variable dans le temps et dans l'espace ; dans la Déclaration, « le pluralisme culturel constitue la réponse politique au fait de la diversité culturelle » ( art. 2 ).

Fonctionnellement, la préservation de la diversité culturelle est perçue comme le moyen de protéger les diverses cultures du danger de l'uniformisation.

Passons maintenant à la définition des produits culturels et de l'industrie culturelle.

### 3- Biens culturels, services culturels et industrie culturelle

Selon une des définitions proposées, les biens culturels sont « des *biens de consommation* qui véhiculent des idées, des valeurs symboliques et des modes de vie, qui informent ou distraient, contribuant à forger et à diffuser l'identité collective tout comme à influencer les pratiques

culturelles » [ nos italiques ]<sup>4</sup>. On y retrouve notamment les « livres, revues, enregistrements sonores, films, vidéos, séries audiovisuelles, produits multimédia, logiciels, produits de l'artisanat et design ».

Les services culturels, eux, seraient des « *activités* qui, sans prendre la forme de biens matériels, répondent à une idée ou à une nécessité d'ordre culturel et se traduisent par des mesures d'appui à des pratiques culturelles que les États, les institutions publiques, les fondations, les entreprises privées ou mixtes, mettent à la disposition de la communauté et qui incluent, entre autres, la promotion des spectacles ainsi que la conservation et l'information culturelles ( bibliothèques, archives, musées, etc. ) » [ nos italiques ]<sup>5</sup>.

Ces produits culturels que sont les biens et les services culturels posent, dans le cadre de la mondialisation, le problème de leur spécificité culturelle. Les biens et les services culturels doivent-ils être traités différemment des autres produits ? Pourquoi, selon certains, méritent-ils une protection différente de celle à accorder aux autres produits ? Que véhiculent-ils d'autre qui mériterait une intervention gouvernementale de type protectionniste ? Les réponses à ces questions permettraient de savoir si une protection spéciale devrait leur être accordée. A cet égard, et comme le propose le Centre d'études sur les médias<sup>6</sup>, il s'agit de distinguer deux positions, l'une économique et l'autre politique. Selon la tendance économique, un produit culturel ne se distingue pas des autres biens de consommation, et n'ayant donc aucune spécificité, il ne saurait être question de lui accorder un traitement préférentiel. C'est la position qui est adoptée par l'OMC et par les partisans de l'ouverture des marchés pour tous les secteurs, les entreprises multinationales notamment, surtout celles américaines. Mais, et ceci est très important à souligner dans le cadre d'une étude sur la diversité culturelle au Québec, la tendance économique est aussi proclamée par certaines entreprises canadiennes, qui ne se suffisent plus du marché local et veulent elles aussi vendre librement à l'étranger.

Quant à la conception politique des produits culturels, elle insiste sur le fait que le produit culturel a une valeur spécifique et qu'à ce titre, une protection spéciale devrait lui être accordée, en raison du fait qu'il est nécessaire au maintien de l'identité nationale et de la culture nationale. Ceci serait donc sa principale fonction. Mais étant donné que l'identité nationale n'est guère une notion facile à cerner et à mettre en oeuvre, les tenants de cette conception politique ont des difficultés lorsqu'il s'agit d'identifier des produits culturels porteurs d'une identité nationale. Que seraient ces produits ?

<sup>4</sup> G. Alonso Cano, A. Garzon et G. Poussin, *Culture, commerce et mondialisation*, Paris, UNESCO, 2000.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Centre d'études sur les médias, « L'avenir de l'intervention gouvernementale en faveur des industries culturelles » dans *Politiques culturelles, intégration régionale et mondialisation*, Sainte-Foy ( Qc ), Centre d'études sur les médias, 1998, 37 à la p. 39.

<sup>3</sup> Ibid. art. 1.

Entre ces deux conceptions qui s'opposent, il existerait une troisième position plus modérée<sup>7</sup>. Elle consiste à reconnaître aux produits culturels une fonction spécifique, celle de transmettre une information. Les produits culturels représenteraient des symboles à sens divers, lesquels sens leur seraient donnés par ceux qui les ont créés et lesquels seraient reçus par ceux à qui ils sont destinés. Un bien ou un service culturel est produit par un créateur s'adressant à un individu, une famille, une société, un groupe social, le monde entier, et qui est destiné à élargir les horizons de son destinataire, à l'informer, l'amener à réfléchir, à s'amuser... Donc, cette conception, à la différence de la conception politique, ne fait pas des produits culturels les gardiens de l'identité nationale, mais leur accorde une protection différente essentiellement parce que ce sont des produits porteurs d'informations diverses. Ainsi, et pour reprendre l'exemple concret cité par le Centre d'études sur les médias<sup>8</sup>, un livre, un disque, un film illustrent soit une époque, soit un lieu, soit des idées et des opinions sur divers sujets. Avec cette conception, l'on serait en présence d'une vision plus objective de certains produits culturels tels les livres, les films, les disques, qui seraient produits dans un contexte de libre-échange dans des secteurs à but lucratif ; ils s'opposeraient ainsi plus ou moins aux secteurs plus classiques tels la danse, la musique classique, l'opéra, dans lesquels la production serait faite dans un contexte d'entreprise non destiné essentiellement au libre-échange. Ceci ne retire pas aux premiers produits le fait qu'on ne doit pas les considérer comme de simples marchandises, mais aboutit à la conclusion plus objective qu'ils s'insèrent plus facilement dans une économie de marché. Les produits qui seraient essentiellement menacés par un risque d'homogénéisation seraient surtout ceux-ci, plus que les autres, car ce qui est souvent critiqué par les partisans du libre-échange c'est justement la politique de soutien d'un pays au cinéma, à la télévision, aux livres et non la politique de soutien aux musées ou à la musique classique, par exemple.

Bien entendu, si l'on veut qu'une certaine protection soit accordée aux produits culturels, il faut repérer la spécificité culturelle de ces produits. Il ne suffit pas, comme l'a fait l'UNESCO dans sa Déclaration de 2001, d'affirmer que « la spécificité des biens et services culturels qui, parce qu'ils sont porteurs d'identité, de valeurs et de sens, ne doivent pas être considérés comme des marchandises ou des biens de consommation comme les autres » ( art. 8 ). Il s'agit aussi de savoir comment cette protection s'exercerait, ceci pouvant aller d'une interdiction de l'entrée des produits culturels étrangers à des politiques de subvention, en passant par les tarifs douaniers et les quotas. Il est essentiel de convaincre donc la communauté internationale de l'existence d'une spécificité culturelle si l'on veut que les politiques gouvernementales puissent s'exercer. L'article 9 de la Déclaration reconnaît à cet égard la souveraineté de tout État pour mettre en place ses politiques culturelles : « [I]l revient à chaque État, dans le respect de ses obligations internationales, de définir sa politique culturelle et de la mettre en œuvre par les moyens d'action qu'il juge les mieux adaptés ». Mais il manque à cet article le

<sup>7</sup> Ibid. à la p. 40.

<sup>8</sup> Ibid. à la p. 40.

caractère obligatoire qui obligerait les États à en tenir compte, et il ne va pas aussi loin que ce qui est prévu à l'article 10 du projet de Déclaration du Groupe de Fribourg.

Les industries culturelles sont définies comme étant des « secteurs qui conjuguent la création, la production et la commercialisation de biens et de services [...] et [qui] incluent l'édition imprimée et le multimédia, la production cinématographique, audiovisuelle et phonographique, ainsi que l'artisanat et le design, [...], l'architecture, [...], arts plastiques, [...], arts du spectacle, [...], sports, [...], fabrication d'instruments de musique, [...], publicité et [...] tourisme culturel »<sup>9</sup>. Généralement, on considère qu'elles véhiculent la diversité culturelle en assurant sa préservation et sa promotion.

Les industries culturelles fabriquent donc des produits culturels, qui sont les biens et les services culturels. Ce terme d'industrie culturelle a suscité bien des débats, certains l'ayant accusé de permettre aux partisans du libre-échange de profiter de cette appellation pour affirmer qu'une industrie est une industrie, qu'elle soit culturelle ou autre, et que par conséquent elle devrait être traitée comme n'importe quelle autre industrie. C'est ainsi qu'on a pu proposer de remplacer ce terme par celui d'espace culturel par exemple<sup>10</sup> pour contrer les dangers d'une telle appellation.

L'importance de l'industrie culturelle au Canada est loin d'être négligeable. En effet, la contribution de l'industrie culturelle au PIB canadien dépasse les vingt-deux milliards de dollars et cette industrie emploie quelques sept cent mille Canadiens<sup>11</sup>.

Après avoir défini les principales notions en cause, envisageons maintenant les enjeux que posent ces notions relativement à la diversité culturelle.

## **B- L'incidence de la mondialisation sur la diversité culturelle**

La question essentielle est celle de savoir dans quelle mesure le secteur culturel doit être soumis aux exigences du libre-échange, et notamment, aux garanties commerciales du bénéfice du traitement national et de celui de la nation la plus favorisée, et sous quelles conditions.

La principale menace que fait planer la mondialisation sur la diversité culturelle n'est pas tant l'entrée sur les marchés nationaux de films, livres ou autres produits, -bien au contraire cette entrée serait un des éléments de la diversité culturelle- ni même les conséquences de cette libéralisation sur les valeurs traditionnelles des individus, mais c'est le risque que cette libéralisation se fasse contrairement à la volonté des citoyens qui perdraient ainsi leur droit à l'expression culturelle de leur choix.

<sup>9</sup> Alonso Cano, Garzon et Poussin, supra note 4.

<sup>10</sup> Barbara Ulrich du Conseil québécois des arts médiatiques.

<sup>11</sup> Voir à cet égard le site du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international :

<[http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/cab\\_speech-f.asp](http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/cab_speech-f.asp)>

( dernière modification : 6 décembre 2002).

Il est essentiel ici de se rappeler que l'État est garant de la protection du droit de ses citoyens à une expression culturelle diversifiée, et qu'il exerce notamment ce droit par le biais des politiques culturelles. C'est parce que le droit de chaque pays de mettre en œuvre sa propre politique culturelle est menacé par la libéralisation que le droit des citoyens à une diversité culturelle est mis en péril par ricochet.

Comment les politiques culturelles des pays sont-elles menacées ? Pour expliciter ceci, décrivons brièvement les différentes formes que peut revêtir une politique culturelle. Une politique culturelle prend donc essentiellement deux formes ; la première forme est la création d'institutions publiques ou semi-publiques de production et de diffusion culturelle tels les musées, les institutions nationales de danse, de théâtre, de musique et autres. La deuxième forme adoptée consiste dans les mesures d'aide directe ou indirecte octroyée aux entreprises privées et aux artistes dans leur activité de diffusion et de création d'œuvre culturelle dans les domaines du théâtre, du cinéma, de la télévision, du livre, de la musique et autres . Cette dernière forme de mesures se concrétise par des quotas de contenu national ou des quotas linguistiques à la télévision, à la radio ou au cinéma, par des mesures d'aide financière ou fiscale réservées aux entreprises nationales, et par des mesures limitant la propriété étrangère des entreprises. Ce qui est essentiellement menacé quand il est question de la mondialisation et de ses conséquences sur la culture, c'est surtout la mise en place par les États de politiques culturelles revêtant la deuxième forme citée. C'est ce qui est principalement contesté par les États-Unis.

Nous allons en donner une illustration, soit celle de l'affaire des périodiques canadiens. Depuis 1965, le Canada, dans le but de réserver son espace publicitaire à ses propres éditeurs, interdisait l'importation de périodiques étrangers contenant des publicités qui ne se trouvaient pas dans les éditions du pays d'origine. En 1993, la société américaine Time Warner, voulant éviter d'exporter son magazine Sports Illustrated afin d'échapper à l'interdiction de 1965, décide d'en transférer le contenu via satellite à des imprimeries situées en Ontario et vend son espace publicitaire à des entreprises canadiennes. Le Canada réagit en imposant une taxe de 80% sur les annonces apparaissant dans des périodiques à tirage dédoublé, tel le Sports Illustrated. Les États-Unis portent plainte devant l'OMC contre la taxe et contre l'interdiction de 1965 et obtiennent gain de cause. Le Canada adopte alors une nouvelle loi, qui, profitant de la non-libéralisation du secteur publicitaire par le Canada, interdit aux éditeurs étrangers de vendre des espaces publicitaires aux firmes canadiennes. Les États-Unis invoquent alors l'ALÉNA et menacent de mettre à exécution les mesures de représailles commerciales que prévoit cet accord en cas d'utilisation de la clause d'exemption culturelle à laquelle avait eu recours le Canada. En conséquence, les industries qui auraient eu à supporter ces représailles (celles du bois, de l'acier, et du textile) font pression sur le gouvernement. Le résultat est à l'effet que désormais, les éditeurs américains peuvent vendre aux annonceurs canadiens un espace publicitaire de 18% du montant total des revenus publicitaires de leurs périodiques.

La promotion des principes du traitement national et de la nation la plus favorisée qui constituent la substance même des accords de commerce met donc en cause les politiques culturelles étatiques auxquelles peut recourir un état. Ce dernier ne pourrait plus favoriser les propres entreprises privées ou publiques nationales au détriment des entreprises étrangères et ce, en vertu du principe du traitement national, non plus qu'il ne pourrait avoir une politique culturelle régionale, c'est-à-dire accorder un traitement plus favorable à un pays qui partage avec lui certaines valeurs culturelles spécifiques, et ce en vertu du principe de la nation la plus favorisée.

Les négociations qui se déroulent dans le cadre de l'OMC et de la Zone de libre-échange des Amériques ( ZLÉA ) inquiètent tous les pays qui défendent des politiques culturelles propres, car les États-Unis ont indiqué leur ferme intention de ne pas exclure la culture et les politiques culturelles de ces négociations.

#### *1- L'AGCS et l'influence de la libéralisation du secteur culturel sur la diversité culturelle*

Il s'agit ici, avant d'étudier l'influence de la libéralisation apportée par l'AGCS, de décrire brièvement la nature de cet accord et son mode de fonctionnement.

L'approche adoptée dans l'AGCS ( Accord général sur le commerce des services ), est différente de celle des autres accords négociés durant le Cycle de l'Uruguay. En effet, dans les autres accords commerciaux résultant de l'OMC, tous les secteurs sont soumis aux deux principes du traitement national et de la nation la plus favorisée ; l'approche est dite "top-down", c'est-à-dire que la libéralisation prévue dans ces accords ( y compris les deux principes cités ), s'applique à tous les secteurs intégralement, exception faite des limitations qui ont été négociées. L'approche retenue dans le cas de l'AGCS est à l'opposé une approche sélective, dite "bottom-up" en ce qui concerne le traitement national . La libéralisation se fait par secteurs, chaque État choisissant volontairement les secteurs soumis à la libéralisation.

Lors des négociations de l'AGCS, la plupart des pays, y compris ceux de l'Union européenne, n'ont pas contracté d'engagements dans le secteur culturel, au grand mécontentement des États-Unis.

Les résultats que pourrait avoir une libéralisation du secteur culturel dans le cadre de l'AGCS ont été récemment mis en évidence par les ministres et responsables politiques régionaux de la Culture et de l'Éducation de toute l'Europe et du Canada dans le cadre de l'Assemblée des Régions d'Europe, réunis à Brixen/Bressanone en octobre 2002. Dans la Déclaration résultant de cette réunion dite Déclaration de Brixen/Bressanone sur la Diversité culturelle et l'AGCS du 18 octobre 2002<sup>12</sup>, ces responsables ont manifesté leur inquiétude quant aux incidences sur la diversité culturelle de l'AGCS. Ils considèrent notamment que cet accord affecte les services publics dans les

<sup>12</sup> Cette Déclaration est disponible en ligne : Assemblée des Régions d'Europe <[http://www.are-regions-europe.org/PDF/CD-Main\\_Texts/Brixen%20Declaration-def-F.pdf](http://www.are-regions-europe.org/PDF/CD-Main_Texts/Brixen%20Declaration-def-F.pdf)> (date d'accès : 9 décembre 2002 ).

domaines de l'éducation, de la culture et des médias et qu'il a tendance à privilégier la dimension commerciale au détriment de la qualité des standards convenus par voie démocratique. Au point 3 de cette Déclaration, les responsables politiques affirment : « [c]et accord a pour objectif principal d'accroître le libre-échange et d'étendre l'accès au marché en soumettant les monopoles étatiques et les services publics protégés à une libéralisation progressive et à la concurrence de fournisseurs et d'industries privés par le biais de règles d'accès et des engagements pris à échelle mondiale ». Ils se prévalent de l'article I-3a de cet accord et plus précisément de la portée du terme « membres » qu'il contient pour demander leur intégration au processus de négociation de l'Accord dans tout ce qui a trait à la culture. Finalement, ils demandent aussi la poursuite des discussions en faveur de l'adoption d'un nouvel instrument international sur la diversité culturelle.

Les mêmes controverses sont présentes dans les négociations de la ZLÉA.

#### *2- La ZLÉA et ses conséquences sur le secteur culturel dans la zone des Amériques*

L'approche proposée dans la ZLÉA est différente de celle retenue par l'AGCS. Ce sera en principe une approche "top-down" en ce qui concerne les services. Si celle-ci est adoptée, elle aboutirait à l'application intégrale du traitement national et de la nation la plus favorisée à tous les services, y compris au secteur culturel.

Le Canada cherche à obtenir dans le cadre des négociations de la ZLÉA une exemption culturelle du type de celle existant dans les accords de libre-échange entre le Canada et le Chili et entre le Canada et Israël<sup>13</sup>, c'est-à-dire une clause d'exemption culturelle dépourvue de la possibilité d'user de représailles commerciales comme c'est le cas dans l'ALÉNA. Dans le préambule existerait une disposition favorisant la diversité culturelle ; le texte proposé se lit comme suit : « A reconnaître que les pays doivent conserver la capacité de préserver, de développer et de mettre en œuvre leurs politiques culturelles respectives dans le but de renforcer la diversité culturelle, étant donné le rôle essentiel que les produits et les services culturels jouent dans l'identité et la pluralité de la société ainsi que dans la vie des personnes ».

En effet, sans une reconnaissance du droit des États d'établir des politiques culturelles favorisant le respect et la préservation des différentes cultures, la diversité culturelle demeurera une vague notion ne recevant pas d'application concrète. La principale atteinte à la préservation de la diversité culturelle serait donc l'impossibilité pour les États de mettre en place les politiques de leur choix nécessaires selon eux au respect des droits culturels de la diversité culturelle de leurs citoyens qui, il ne faut pas le nier, peuvent aussi tirer un avantage de l'intimité qui unit la culture et les biens culturels.

Dans les deux accords commerciaux décrits ci-haut, nous nous sommes attardés sur les effets d'une libéralisation accrue du commerce sur la diversité culturelle ; nous verrons toutefois ci-après comment une meilleure utilisation de cette libéralisation pourrait servir les intérêts de la diversité culturelle.

### **C- Le libre-échange, utilisation modérée afin de promouvoir une diversité culturelle**

On l'aura compris, promouvoir la diversité culturelle dans un contexte de libéralisation accrue des échanges n'est pas chose évidente. Ce qu'il faudrait atteindre serait un équilibre entre ce qui est menacé et ce que l'on entend préserver. Le commerce et la culture ne sont pas deux concepts étrangers l'un à l'autre, ni deux notions complètement incompatibles, mais leur interface est complexe. Bernier exprime bien cette complexité en affirmant : « il faudra conserver cette distinction à l'esprit car les produits culturels, qu'on le veuille ou non, sont à la fois objets de commerce et instruments de communication sociale. Le véritable problème que pose la mondialisation de l'économie pour la culture, de ce point de vue, c'est celui de tracer une ligne à partir de laquelle les préoccupations commerciales céderont devant les préoccupations culturelles »<sup>14</sup>. En d'autres termes, il reviendrait à chaque État, dépendamment de l'importance qu'il voudrait accorder à la préservation d'un ou plusieurs produits culturels, de fixer le seuil de libéralisation qu'il entend accorder concernant ce ou ces produits. Certes, il ne s'agirait pas ici d'interdire l'entrée des produits culturels étrangers sur le territoire national, mais plutôt de s'assurer que les produits culturels nationaux ne disparaissent pas du fait du flux des produits étrangers, et même qu'ils puissent être exportés à l'étranger. Ainsi, si un juste milieu respectant à la fois le maintien des cultures nationales et l'accès aux cultures étrangères était atteint, nous pourrions alors véritablement parler de l'existence d'une diversité culturelle.

Qu'en est-il donc de ce lien entre commerce et culture au Québec ?

## **II- Un regain de la notion de diversité culturelle au Québec ?**

Dans ce développement, nous expliquerons la politique actuelle du Québec à l'égard des accords commerciaux en cours et nous nous attarderons ensuite à exposer les propositions consistant en l'adoption d'un nouvel instrument international sur la diversité culturelle.

### **A- La politique culturelle adoptée par le Québec**

La politique du Québec dans le domaine de la culture comprend deux volets : un premier volet national et un second volet concernant les rapports du Québec à la Francophonie.

<sup>13</sup> Voir la position du Canada en ligne : Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international : <<http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/c-p&p-f.asp>> (dernière modification : 6 décembre 2002).

<sup>14</sup> Commission de la culture du Québec, *Mondialisation de l'économie et diversité culturelle : les enjeux pour le Québec* (Document de réflexion), par I. Bernier, Québec, Secrétariat des commissions, 2000.

*1- Le refus de prendre de nouveaux engagements dans le cadre des accords de commerce et la négociation de clauses d'exemption culturelle : des solutions à court terme*

Le refus de prendre des engagements à court terme constitue la solution promue par le Canada afin de réduire les atteintes que pourraient subir la diversité culturelle canadienne à l'heure du libre-échange. En effet, durant les négociations concernant l'AGCS, le Canada a indiqué clairement qu'il « ne souscrit à aucun engagement qui restreindrait sa capacité à atteindre ses objectifs en matière de politiques culturelles tant qu'un nouvel instrument international, garantissant expressément le droit des pays membres à promouvoir et à préserver leur diversité culturelle ne sera pas établi ».

Mais cette stratégie annonce d'elle-même ses limites : en effet, elle se trouverait remise en question dès le moment où plusieurs États accepteraient de libéraliser leur secteur culturel, car les États refusant de prendre de nouveaux engagements craindraient les conséquences de leur attitude et des pressions internationales auraient tôt fait de les faire fléchir.

Quant à la libéralisation du secteur culturel dans le cadre de la ZLÉA, la solution à court terme serait une négociation d'une clause d'exemption culturelle différente de celle négociée dans le cadre de l'ALÉNA, c'est-à-dire non assortie de représailles commerciales. C'est ce que propose notamment le Ministère canadien des Affaires étrangères et du Commerce international<sup>15</sup>. Ceci bien sûr représente une solution à court terme en attendant la négociation d'un instrument international contraignant et aussi, une solution subsidiaire à celle de la mise en place dans le cadre de la ZLÉA d'une approche identique à celle existant dans l'AGCS, c'est-à-dire d'une approche sélective ou "bottom-up" qui permettrait à l'État désirant le faire d'exclure le secteur culturel du cadre de la libéralisation.

Qu'en est-il du rôle du Québec au sein de la Francophonie ?

*2- Le rôle du Québec et de la Francophonie en général : un forum utile pour l'adoption d'une politique culturelle commune*

La préoccupation du Québec pour sauvegarder la diversité culturelle trouve un écho dans d'autres pays, notamment les pays francophones. Avec la France et le Québec, ardents défenseurs de la diversité culturelle, cinquante autres pays francophones s'activent à promouvoir cette diversité culturelle. Cet objectif se retrouve mentionné dans la Déclaration du Sommet de la Francophonie tenu à Moncton en 1999 : « nous entendons favoriser l'émergence d'un rassemblement le plus large possible à l'appui de cette diversité et œuvrer à la mobilisation de l'ensemble des gouvernements en sa faveur »<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Voir la partie I.B.3, ci-dessus.

<sup>16</sup> Para. 10 de la Déclaration disponible en ligne : Organisation internationale de la Francophonie <<http://www.francophonie.org/documents/pdf/declarations/Declaration-de-Moncton.pdf>> (date d'accès : 10 décembre 2002).

Ainsi, la Francophonie peut jouer le rôle de catalyseur : si les pays membres de la Francophonie s'accordent entre eux pour l'adoption d'une certaine politique culturelle, ce serait plus facile ensuite d'« exporter » cette politique vers les autres pays non membres, car un nombre non négligeable de pays aurait ainsi développé un certain consensus en la matière.

Lors du 9<sup>ème</sup> Sommet de la Francophonie, tenu à Beyrouth en octobre 2002, tous les ministres se sont accordés pour déclarer indispensable l'adoption d'un instrument international à valeur contraignante sur la diversité culturelle. En effet, au-delà de la langue, une des préoccupations centrales de la Francophonie est la place de la culture dans la définition des identités. Ainsi, la Francophonie reconnaît elle-même l'existence de francophonies diverses, et plus largement, d'une véritable diversité culturelle à l'échelle mondiale.

Mais ceci a commencé bien avant le Sommet de Beyrouth. Lors du Sommet de Maurice en 1993, des débats ont alimenté le combat pour une exception culturelle dans le cadre de l'AGCS. Mais cette notion d'exception culturelle n'a pas été capable de favoriser un véritable développement culturel. Évoquer alors la notion de diversité culturelle s'est avéré être plus positif. Ainsi, la Déclaration finale du Sommet de Moncton de 1999 dispose : « [c]onvaincus que les biens culturels ne sont en aucune façon réductibles à leur seule dimension économique, nous affirmons le droit pour nos États et gouvernements de définir librement leur politique culturelle et les instruments d'intervention qui y concourent »<sup>17</sup>. Finalement, lors de la troisième Conférence ministérielle sur la Culture de la Francophonie en juin 2001 à Cotonou, les ministres participant ont adopté la Déclaration selon laquelle « la Francophonie doit appuyer le principe d'un cadre réglementaire international à caractère universel favorable à la promotion de la diversité culturelle »<sup>18</sup>.

Ces objectifs se sont poursuivis lors du 9<sup>ème</sup> neuvième Sommet de la Francophonie qui a porté sur le thème de « Dialogue des cultures ». En effet, les États francophones affirment dans la Déclaration de Beyrouth : « [n]ous confirmons notre adhésion à la conception ouverte de la diversité culturelle réitérée au Sommet de Moncton et consacrée par la Déclaration de Cotonou »<sup>19</sup>. Ils poursuivent : « [n]ous confirmons notre volonté de ne pas laisser réduire les biens et services culturels au rang de simples marchandises ». La Déclaration de Beyrouth recommande aussi aux États francophones de ne point prendre d'engagement de libéralisation à l'OMC en matière de biens et de services culturels.

La position des pays francophones quant à l'adoption d'un instrument contraignant portant sur la diversité

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Para. 9 de la Déclaration de Cotonou disponible en ligne : Organisation internationale de la Francophonie <[http://www.francophonie.org/documents/word/declarations/declaration\\_cotonou.doc](http://www.francophonie.org/documents/word/declarations/declaration_cotonou.doc)> (date d'accès : 10 décembre 2002)

<sup>19</sup> La Déclaration de Beyrouth est disponible en ligne : Organisation internationale de la Francophonie <[http://www.francophonie.org/documents/word/declarations/Declaration\\_de\\_Beyrouth.doc](http://www.francophonie.org/documents/word/declarations/Declaration_de_Beyrouth.doc)> (date d'accès : 10 décembre 2002).

culturelle est assez uniforme, la majorité des cinquante-cinq États francophones souhaitant que cet instrument soit adopté au sein de l'UNESCO. D'ailleurs ceci se retrouve dans la Déclaration de Beyrouth : « nous sommes en conséquence décidés à contribuer activement à l'adoption par l'UNESCO d'une convention internationale sur la diversité culturelle ». Dans ce cas-ci, la Francophonie pourrait aussi jouer le rôle de catalyseur qui convaincrerait les autres pays d'opter pour un tel instrument.

Nous étudierons dans le développement ultérieur les principales notions à prendre en considération quant à l'adoption d'un tel instrument.

## **B- Vers un nouvel instrument international ?**

Il existe des instruments portant sur la diversité culturelle, mais la protection qu'ils lui accordent n'est pas adéquate ; c'est pour ceci que se pose la nécessité d'adopter un nouvel instrument en la matière.

### *1- L'insuffisance des instruments actuels*

Plusieurs raisons ont été avancées pour expliquer pourquoi les instruments culturels existant ne protègent pas adéquatement la culture et pourquoi par conséquent il en faudrait d'autres<sup>20</sup>.

Une première raison tiendrait au fait qu'il y a une absence de vision globale relativement aux conséquences de la mondialisation sur la diversité culturelle. Il faudrait un instrument qui traiterait de ces risques éventuels menaçant cette diversité et qui apporterait des éléments de solution. Il faudrait, comme d'ailleurs plusieurs l'ont souhaité, un instrument comparable à celui sur la biodiversité, un parallèle étant fait entre biodiversité et diversité culturelle<sup>21</sup>.

Une deuxième raison à cette lacune résiderait dans le fait que les États lors des négociations commerciales, ne défendent pas vigoureusement leur droit d'avoir des politiques culturelles qui préserveraient la diversité culturelle de peur justement d'entraver le processus de ces négociations commerciales. Ils arrivent tout juste parfois à faire accepter la proposition voulant que les produits culturels ne sont pas des produits comme les autres, sans en retirer aucune conséquence pratique. Il arrive aussi, comme ceci s'est produit dans le cadre de l'ALÉNA, que des mesures d'exception ou d'exemption culturelle soient adoptées ; mais l'existence de ce genre de clause dans l'ALÉNA permet à la partie désavantagée du fait de l'application de cette clause d'avoir recours à des contre-mesures<sup>22</sup>. Ce genre de clause a donc souvent un effet dissuasif, décourageant la partie voulant y avoir recours de

le faire, comme cela a été le cas dans l'affaire des périodiques canadiens<sup>23</sup>.

La troisième raison serait que les moyens limités de certains pays en développement ne permettent pas à ces derniers d'avoir une production culturelle nationale suffisante, ce qui fait qu'ils se trouvent obligés de recourir à l'importation. Ce déséquilibre existerait même dans les pays développés, là où il y a une dominance sur les marchés de produits provenant d'un ou quelques pays seulement.

Finalement, la quatrième raison pour laquelle il faudrait d'autres instruments internationaux serait due au caractère non obligatoire des instruments actuels. En effet, la majorité de ces instruments sont à caractère déclaratoire seulement, et n'assurent pas un mécanisme de suivi qui permettrait de sanctionner les violations du respect de la diversité culturelle, comme nous allons le montrer ci-dessous.

### *a- Déclaration de l'UNESCO sur la diversité culturelle*

La Déclaration de l'UNESCO sur la diversité culturelle<sup>24</sup> adoptée le 2 novembre 2001 est, comme nous l'avons mentionné, un texte déclaratoire, qui n'a donc pas une force obligatoire pouvant obliger les États à en tenir compte. D'ailleurs, ceci a été affirmé dans l'un des rapports du Directeur général sur l'avancement du projet de déclaration de l'UNESCO sur la diversité culturelle dans lequel on retrouve qu'«il a été souligné que le texte doit avoir une valeur équivalente à la Déclaration universelle des droits de l'homme»<sup>25</sup>.

Cette Déclaration s'inspire de plusieurs autres textes, dont la Déclaration sur la diversité culturelle adoptée par le Conseil de l'Europe le 7 décembre 2000 et le projet de déclaration sur les droits culturels de l'Université de Fribourg<sup>26</sup>. Cette Déclaration, comme mentionné lors de la 161<sup>ième</sup> session du Conseil exécutif de l'UNESCO, est censée représenter « un cadre de référence éthique officiel [...], en tenant compte [...] du rôle de l'UNESCO en matière de promotion de la diversité culturelle à l'heure de la mondialisation »<sup>27</sup>. La référence aux conséquences de la mondialisation était donc un enjeu très important dont il fallait tenir compte. Les préoccupations de l'UNESCO étaient d'assurer le respect de toutes les identités culturelles

<sup>23</sup> Voir la partie I.B, ci-dessus.

<sup>24</sup> Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle, en ligne : UNESCO

<<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001283/128346f.pdf#128347>> (date d'accès : 10 décembre 2002).

<sup>25</sup> Ceci est mentionné dans le rapport comme étant un point de convergence des différentes consultations ayant eu lieu et se retrouve en ligne : UNESCO

<<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001227/122772f.pdf>> (date d'accès : 10 décembre 2002).

<sup>26</sup> Les textes normatifs et autres documents ayant inspiré la déclaration se retrouvent en annexe au Rapport du Directeur général sur l'avancement du projet de déclaration de l'UNESCO sur la diversité culturelle lors de la cent soixante et unième session du Conseil exécutif de l'UNESCO en ligne : UNESCO <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001223/122341f.pdf>> (date d'accès : 10 décembre 2002).

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Voir notamment I. Bernier, *Préserver et développer la diversité culturelle : nécessité et perspectives d'action*, en ligne : Coalition pour la diversité culturelle <<http://www.cdc-ccd.org/Français/Liensfrancais/frameevenements.htm>> (date d'accès : 10 décembre 2002) [ ci-après *Préserver et développer la diversité culturelle* ].

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Supra note 14.

et la participation de tous au sein des États démocratiques ainsi que de contribuer à l'émergence d'un climat favorable à l'épanouissement des capacités créatrices de tout être humain, tout ceci dans le but de faire de la culture « un moteur du développement »<sup>28</sup>. A cette fin, plusieurs principes ont été dégagés : l'importance du respect des droits de l'homme et de la démocratie, le principe de la libre circulation des idées et de la diversité des médias, et finalement le lien entre la diversité culturelle et le développement. Le préambule de la Déclaration prévoit que le « processus de mondialisation, [...], bien que constituant un défi pour la diversité culturelle, crée les conditions d'un dialogue renouvelé entre les cultures et les civilisations ». Quant aux moyens prévus pour réguler les déséquilibres résultant de la mondialisation, il est reconnu la souveraineté de l'État pour diriger sa politique culturelle ( art. 9 )<sup>29</sup>, ainsi qu'il est prévu à l'article 10 de « renforcer la coopération et la solidarité internationales destinées à permettre à tous les pays, [...], de mettre en place des industries culturelles viables et compétitives sur les plans national et international », et de « réaffirmer le rôle primordial des politiques publiques, en partenariat avec le secteur privé et la société civile » ( art. 11 ). Nous retrouvons cette notion du partenariat dans le plan d'action de la Déclaration aux articles 15, 16 et 17 dans lesquels il est prévu d'assister les pays en voie de développement surtout, pour que ceux-ci aient aussi accès à une part du marché mondial.

D'autres instruments ayant rapport avec la diversité culturelle existent, mais sont eux aussi non contraignants.

#### *b- Autres*

D'autres textes déclaratoires prennent en compte la diversité culturelle dans le contexte de la mondialisation.

Citons par exemple la Déclaration sur la diversité culturelle adoptée par le Conseil de l'Europe le 7 décembre 2000. De même il y a les déclarations des divers sommets de la Francophonie qui ont traité de la diversité culturelle. Dans la Déclaration de Moncton, il est notamment fait mention de la nécessité de promouvoir le respect de la diversité culturelle qui serait un «facteur indéniable de l'enrichissement du patrimoine universel »<sup>30</sup>. Il y est aussi affirmé le droit pour les États de « définir librement leur politique culturelle et les instruments d'intervention qui y concourent »<sup>31</sup>.

La Déclaration de Cotonou, si elle met en garde contre « la tentation d'un repli protectionniste qui serait contradictoire avec la vocation par nature émancipatrice de la culture »<sup>32</sup>, dispose par contre que « [f]ace au risque d'uniformisation des modes de vie et d'expression ainsi que des comportements, la libre détermination des États et des gouvernements apparaît comme la meilleure garantie de la pluralité des expressions culturelles. L'adoption par les États et les gouvernements de politiques culturelles de promotion de la diversité culturelle est plus que jamais

légitime et nécessaire »<sup>33</sup>. De plus, cette Déclaration recommande (para. 9) de s'abstenir de prendre des engagements supplémentaires dans le cadre de l'OMC ou de tout autre forum qui adopterait des accords de commerce consistant à libéraliser davantage le secteur culturel.

Reste un dernier instrument très récent, celui adopté par le Réseau international sur la politique culturelle (RIPC)<sup>34</sup> lors de sa réunion annuelle de 2002. Mais celui-ci demeure un *projet* d'instrument international<sup>35</sup> élaboré par le Groupe de travail sur la diversité culturelle et la mondialisation du RIPC. Cet instrument est rédigé sans faire référence aucune à l'institution qui l'abriterait. Les mesures proposées souhaitent combler le vide juridique relatif à l'absence d'un instrument international contraignant sur la diversité culturelle et se veulent plus qu'une simple déclaration. Le rôle de cet instrument est ainsi défini par le Groupe de travail sur la diversité culturelle et la mondialisation<sup>36</sup> :

L'instrument international proposé sur la diversité culturelle est destiné à servir de document de référence et de code de conduite pour tous les États qui considèrent la préservation d'expressions culturelles distinctes et de la diversité culturelle comme des éléments essentiels de la mondialisation. [...]. Comme document de référence, il définira un ensemble de règles et de disciplines régissant l'intervention culturelle des États membres, fondé sur une idée commune de la diversité culturelle axée à la fois sur la préservation des cultures existantes et l'ouverture aux autres cultures. [...] Loin d'être un instrument statique ou protectionniste, il s'avèrera au contraire déterminant pour le développement des cultures, des échanges culturels et de la diversité culturelle.

La 5<sup>ème</sup> Réunion annuelle ministérielle qui a eu lieu au Cap, en Afrique du Sud du 14 au 16 octobre 2002 a permis aux ministres concernés de prendre connaissance du projet de l'instrument international et suite à ceci, une déclaration dite Déclaration du Cap<sup>37</sup> a été adoptée, par laquelle ces ministres ont reconnu que l'UNESCO serait l'institution adéquate pour mettre en œuvre ce nouvel instrument. Il est prévu que la prochaine étape sera une rencontre en 2003 entre le Directeur général de l'UNESCO et un groupe mandaté du RIPC pour discuter de la faisabilité de mettre à exécution cet objectif. De même, le RIPC a mandaté le Groupe de travail afin que ce dernier améliore le projet de

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Voir la partie I.A.3, ci-dessus.

<sup>30</sup> Supra note 16 au para. 4.

<sup>31</sup> Ibid. au para. 10.

<sup>32</sup> Supra note 18 au para. 4.

<sup>33</sup> Ibid. au para. 6.

<sup>34</sup> Le RIPC est une tribune internationale où les ministres nationaux responsables de la culture peuvent échanger des idées sur les nouveaux enjeux et les questions de politique culturelle nouvelles qui surgissent ; ils oeuvrent en vue de réfléchir sur des moyens de favoriser la diversité culturelle dans un cadre de mondialisation.

<sup>35</sup> Instrument international sur la diversité culturelle, en ligne : Réseau international sur la politique culturelle  
<[http://206.191.7.19/meetings/2002/instrument\\_f.shtml](http://206.191.7.19/meetings/2002/instrument_f.shtml)>  
( date d'accès : 10 décembre 2002 ).

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Déclaration du Cap, en ligne : Réseau international sur la politique culturelle  
<[http://206.191.7.19/meetings/2002/statement\\_f.shtml](http://206.191.7.19/meetings/2002/statement_f.shtml)>  
( date d'accès : 10 décembre 2002 ).

texte qui sera examiné lors de la prochaine réunion ministérielle annuelle qui aura lieu en 2003 en Croatie.

Il faudrait alors se pencher sur les perspectives entourant la conclusion d'un instrument contraignant sur la diversité culturelle.

*2- La nécessité d'un instrument contraignant : un traité à prendre en considération lors des négociations de l'OMC*

L'on se retrouve donc en face d'une multitude de textes qui ne protègent pas efficacement la diversité culturelle. C'est ainsi qu'il serait légitime de penser à la nécessité d'adopter un traité multilatéral ouvert à la signature et à la ratification de tous les États ; on pense ici surtout à la ratification de la part des pays membres de l'OMC, qui, alors qu'ils seraient en pleine négociation d'accords de libre-échange, auraient à tenir compte de l'existence d'un traité obligatoire sur la diversité culturelle. Ils seraient alors liés aussi bien par des considérations de libre-échange que par des considérations de protection de la diversité culturelle.

Il s'agit, avant d'entamer la négociation de ce nouvel instrument de se fixer les objectifs que compte atteindre cet instrument. La Canada l'a bien compris. D'ailleurs, le Groupe de consultations sectorielles sur le commerce extérieur ( GCSCE )<sup>38</sup>, a établi les principaux objectifs que le nouvel instrument se devrait de consacrer, et qui sont : reconnaître l'importance de la diversité culturelle, reconnaître que les produits culturels diffèrent des autres produits commerciaux, reconnaître que les mesures et politiques visant à garantir l'accès à une gamme de produits culturels d'origine nationale diffèrent sensiblement des autres politiques, définir des règles s'appliquant aux mesures réglementaires et autres que les pays peuvent ou non appliquer pour rehausser la diversité culturelle, et finalement déterminer de quelle façon les disciplines commerciales s'appliqueraient ou non aux mesures culturelles qui respectent des règles convenues<sup>39</sup>.

*a- Le choix de l'institution adéquate pour abriter l'instrument : OMC ou hors OMC ?*

Le choix de l'institution qui abriterait l'instrument est important car l'efficacité des mesures contenues dans cet instrument en dépendra. D'emblée, nous pouvons affirmer que cette institution devrait être internationale, regroupant non seulement les pays développés, mais surtout les pays en voie de développement, car ce sont surtout eux qui subissent des atteintes à leur diversité culturelle étant donné qu'ils ont peu de moyens de la conserver.

La question préliminaire qu'on se pose donc est celle de savoir si un tel instrument devrait être rattaché à l'OMC ou non. La difficulté que soulève un rattachement hors OMC serait l'incompatibilité entre les dispositions des deux accords, d'une part des mesures libéralisant les services, culturels entre autres, et d'autre part, des mesures tendant justement à protéger ces secteurs culturels d'une libéralisation à outrance. La Ministre québécoise des Relations internationales du Québec, Louise Beaudoin, a exprimé notamment sa crainte à cet égard, en arguant que cet instrument pourrait se retrouver « à l'UNESCO si nécessaire, mais pas nécessairement l'UNESCO. Ce qu'on exclut, c'est l'OMC dont la vocation est la libéralisation du commerce. C'est le loup dans la bergerie ». Selon elle, si ce nouvel instrument se retrouvait à l'OMC, il y aurait « démantèlement des politiques culturelles ». Mais cette incompatibilité entre les buts des deux instruments pourrait être atténuée si, lors de la rédaction du nouvel instrument, l'on prenait en considération les possibilités de conflit entre les deux textes et l'on tentait d'en faciliter le règlement. A cet égard, I. Bernier et H. Ruiz Fabri proposent par exemple, pour éviter certaines incompatibilités, de ne pas donner une coloration trop protectionniste au nouveau texte ; ils proposent ainsi de mettre l'accent aussi bien sur la protection des diverses cultures nationales que sur l'ouverture aux cultures étrangères et d'assurer la transparence des moyens de protection de la diversité culturelle<sup>40</sup>.

Qu'en serait-il de l'adoption de cet instrument au sein de l'UNESCO ? L'UNESCO a une expérience dans le domaine puisqu'elle a déjà adopté la Déclaration sur la diversité culturelle. Les points à prendre donc en considération ne lui sont pas étrangers. De plus, cette institution regroupe les pays en voie de développement, ce qui est très important comme nous l'avons souligné plus haut dans le cadre d'un forum de négociations multilatérales ; enfin, les États-Unis ont annoncé en septembre 2002 devant l'Assemblée générale de l'ONU qu'ils réintégreraient l'UNESCO après dix-huit ans d'absence, ce qui fait que l'argument tiré de l'absence des États-Unis de cette institution est caduc. Toutefois, reste à nous demander si face à l'OMC, l'UNESCO serait le cadre adéquat, l'UNESCO ne jouissant pas d'un poids politique très fort.

Un rattachement à l'OMC semble en néanmoins problématique. Alors que pour certains<sup>41</sup>, un rattachement à l'OMC ne pourrait se faire que suite à la conclusion d'un accord hors OMC qui serait par la suite intégré à l'OMC, pour d'autres<sup>42</sup> un rattachement à l'OMC serait le plus efficace bien que guère aisé à réaliser.

<sup>38</sup> Le GCSCE appartient au système consultatif du gouvernement fédéral en matière de commerce extérieur. Il permet aux ministères des Affaires étrangères et du Commerce international et du Patrimoine canadien de consulter les représentants des industries culturelles au Canada.

<sup>39</sup> Voir : Nouvelles stratégies pour la culture et le commerce. La culture canadienne dans le contexte de la mondialisation, en ligne : Ministère des affaires étrangères et du Commerce international <<http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/canculture-f.asp>> ( dernière modification : 6 décembre 2002 ).

<sup>40</sup> Voir I. Bernier et H. Ruiz Fabri, *Evaluation de la faisabilité juridique d'un instrument international sur la diversité culturelle*, Québec, Groupe de travail franco-québécois sur la diversité culturelle, 2002 à la p. 40.

<sup>41</sup> Voir *Préserver et développer la diversité culturelle*, supra note 20.

<sup>42</sup> Voir P. Sauvé, « Culture et économie : les enjeux du débat », deuxième table ronde sur : Culture et économie, Paris, 20-21 mars 2001, en ligne : <[http://www.francophonie.org/documents/pdf/actes/Actes\\_TEL\\_2.pdf](http://www.francophonie.org/documents/pdf/actes/Actes_TEL_2.pdf)> ( date d'accès : 10 décembre 2002 ).

Qu'en serait-il d'un rattachement aux Nations Unies ? Il semblerait aussi que ce soit une hypothèse de travail utile car plusieurs textes de l'ONU rattachent la question de la diversité culturelle au domaine des droits de la personne<sup>43</sup>.

Il reste une dernière hypothèse à explorer : la conclusion d'un accord traitant de la diversité culturelle hors institution, c'est-à-dire réunissant assez de signatures pour qu'il puisse être ouvert à ratification indépendamment de toute organisation. Il faudrait bien entendu réunir un nombre de signatures suffisant pour qu'un tel projet réussisse. C'est cette approche qui est préconisée par Madame la ministre Beaudoin qui préférerait elle un texte indépendant, mais ne s'oppose pas non plus à la création d'un tel instrument au sein de l'UNESCO.

Pour tous les cas où cet instrument serait négocié en dehors de l'OMC, la question essentielle qui se poserait serait celle de son articulation autour de l'OMC. Comment cet instrument pourrait aider à préserver la diversité culturelle pendant que se déroulent au sein de l'OMC des négociations visant à libéraliser de plus en plus de secteurs culturels ? Il va sans dire que ce nouvel accord ne remettrait pas en cause le droit résultant des dispositions de l'OMC mais il pourrait contribuer à l'interprétation des dispositions contenues dans les accords de l'OMC, dans la mesure où ces dispositions devraient être interprétées à la lumière des autres règles externes de droit international, et ce conformément à l'art.31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969 qui dispose à son alinéa 3 : « il sera tenu compte [...] de toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties ». Ainsi, ce nouvel instrument international influencerait l'interprétation que ferait l'Organe de règlement des différends de l'OMC. Il ne s'agirait ainsi que d'un effet indirect<sup>44</sup> sur le droit de l'OMC en vigueur, dont l'Organe d'appel de l'OMC ne semble pas tenir compte souvent, si l'on considère par exemple l'affaire des périodiques canadiens<sup>45</sup>. L'influence au niveau de l'interprétation n'est donc pas certaine.

Finalement, cet instrument pourrait contribuer à influencer et à orienter les futures négociations des institutions qui prônent le libre-échange, surtout s'il serait prévu dans cet instrument que les États membres s'engageraient à promouvoir la diversité culturelle au sein d'autres instances internationales dans lesquelles ils prendraient des engagements qui seraient contradictoires à cet instrument<sup>46</sup>. Ainsi, il faudrait que les États ayant ratifié ce nouvel instrument en tiennent compte lors de négociations ultérieures à l'OMC ou dans le cadre de l'éventuelle ZLÉA.

Mais qu'en serait-il du contenu de cet instrument ?

#### *b- Le contenu de l'instrument*

Le plus important dans un tel traité serait d'explicitier *comment* la diversité culturelle devrait être protégée ; il faudrait tenter de préserver aussi bien les cultures existant dans un pays ou dans une région que le droit des citoyens à des cultures étrangères. C'est l'équilibre entre ces deux impératifs qui permettrait justement de promouvoir et préserver une véritable diversité culturelle.

Dans une étude commandée par le Groupe de travail franco-québécois<sup>47</sup>, les auteurs mettent en vue trois parties essentielles devant être contenues dans cet instrument. Il faudrait selon eux, dans une des parties situer l'instrument dans le contexte des droits fondamentaux de la personne. Puis il s'agirait de prévoir les divers types d'action gouvernementale qui assureraient une diversité culturelle sur le territoire national. Le droit des États d'avoir des politiques culturelles propres afin de préserver la diversité culturelle (sous ses deux angles : protection de la culture nationale et ouverture aux cultures étrangères) devrait être explicitement prévu et autorisé. Ces interventions des États devraient se conformer au principe de transparence afin qu'elles ne débordent pas le cadre culturel et ne restreignent pas abusivement l'accès des produits culturels étrangers aux marchés locaux. Finalement, une dernière catégorie de dispositions normatives prévoirait les mesures destinées à favoriser un flux constant d'échanges internationaux en matière culturelle. Y seraient prévus notamment les quotas négatifs qui protégeraient les produits culturels nationaux des effets négatifs de la libéralisation, les quotas positifs qui au contraire encourageraient l'ouverture aux produits culturels étrangers et enfin les subventions à l'exportation qui auraient pour effet d'exporter la culture nationale d'un pays donné.

#### **Conclusion**

Le refus de souscrire à des engagements supplémentaires dans le cadre des accords de commerce actuels, en ce qui concerne l'AGCS notamment, la négociation de clause d'exemption culturelle efficace ou la mise en place d'une approche sélective concernant les services dans les accords en cours de négociation, dans la ZLÉA surtout, sont des solutions intermédiaires, en attendant l'adoption d'un instrument multilatéral portant sur la diversité culturelle ayant un caractère obligatoire. Les forums tels ceux de la Francophonie et du RIPC peuvent se révéler très utiles quant au contenu éventuel de cet instrument.

Le Québec, comme nous l'avons constaté le long de notre développement, se préoccupe de la question de la diversité culturelle, aussi bien au niveau local qu'au niveau international. Il en va de son intérêt tout autant que de son projet politique : promouvoir la dimension humaine de la mondialisation.

---

<sup>43</sup> Voir *Préserver et développer la diversité culturelle*, supra note 20.

<sup>44</sup> Voir I. Bernier et H. Ruiz Fabri, supra note 42 aux pp. 38-42 pour plus de détails concernant l'effet indirect sur le droit de l'OMC.

<sup>45</sup> Voir la partie I.B., ci-dessus concernant l'affaire des périodiques canadiens.

<sup>46</sup> Voir I. Bernier et H. Ruiz Fabri, supra note 42 à la p. 42

---

<sup>47</sup> Ibid.