

**OPTIONS STRATÉGIQUES POUR UN NOUVEL INSTRUMENT  
INTERNATIONAL SUR LA DIVERSITÉ CULTURELLE**  
**DOCUMENT DE TRAVAIL À L'INTENTION DES MINISTRES QUI  
PARTICIPERONT À LA 5<sup>E</sup> RÉUNION ANNUELLE DU RÉSEAU INTERNATIONAL  
SUR LA POLITIQUE CULTURELLE (RIPC)**  
**RÉDIGÉ PAR L'ÉQUIPE SPÉCIALE CHARGÉE DE RECHERCHE (ESCR) SUR  
LES QUESTIONS DE GOUVERNANCE RELATIVES A UN IIDC**

**SUJET**

Les études de l'ESCR renferment des renseignements importants que l'on peut utiliser pour choisir parmi les options de gouvernance évaluées en fonction des avantages et des inconvénients relevés<sup>1</sup>. Cependant, vu l'existence d'un certain nombre d'impératifs ou d'éléments immuables, les choix opérationnels sont encore plus limités. C'est sur ce sujet que porte le présent document, dont les conclusions justifient un examen des divers scénarios stratégiques pour la mise en œuvre de l'IIDC et l'évolution de son mode de gouvernance à court, moyen et long terme<sup>2</sup>.

**OBJECTIF**

Le but de la recherche effectuée par l'ESCR est d'aider à déterminer le meilleur cadre pour gérer l'IIDC et, en particulier :

- pour favoriser la reconnaissance de la légitimité de l'instrument pour la promotion des principes de la diversité culturelle à l'échelle nationale et internationale;
- pour promouvoir le respect intégral de la nature des mesures de l'instrument, qui sont elles-mêmes révélatrices des objectifs fixés;
- pour relever les défis posés par la gouvernance multilatérale de l'instrument (mise en œuvre, gestion et reconnaissance), tout en veillant à ce que ses mécanismes soient efficaces;
- pour adapter l'instrument aux nouvelles questions de politique culturelle dans le contexte d'une économie mondialisée (instrument en évolution).

Chacune des options existantes présente des difficultés de divers ordres (politiques ou structurels) et, comme il n'y a pas de solution évidente, il s'agit d'examiner une stratégie pour élaborer une approche pour les questions de gouvernance. Ici, l'objectif consiste à exposer ces difficultés et à les situer dans le contexte opérationnel de la mise en œuvre de l'instrument.

---

<sup>1</sup> Quatre rapports d'étude rédigés par des experts membres de l'ESCR ont servi de ressources documentaires pour la création du présent document : David Dubinsky (Canada), *L'OMC et un nouvel instrument sur la diversité culturelle*; Dominique Piot-Morin (France), *Evaluation de l'intégration de l'IIDC au sein de l'UNESCO*; Doris Castellanos (Colombie) et Dave Atkinson (Canada), *Mise en œuvre d'un IIDC autonome*; Elizabeth Le Hot (France) et Mans Molander (Suède), *Comparaison avec des instruments juridiques dans d'autres domaines : caractéristiques essentielles. Voir Options et questions liées à la mise en œuvre d'un instrument : dépositaire, mécanisme et stratégie*, juillet 2002, document d'appoint qui renferme ces quatre études et leurs résumés.

<sup>2</sup> Détermination des responsabilités exécutoires relativement à la gouvernance de l'instrument, telles que la transparence et la procédure de règlement des différends, ainsi que les activités consultatives, d'information et de surveillance, telles que la coopération et la représentation des intérêts communs.

## **PREMIÈRE ANALYSE (FONDEMENT DE LA DISCUSSION SUR UNE STRATÉGIE À COURT TERME)**

La recherche effectuée par l'ESCR sur les instruments juridiques créés dans d'autres secteurs montre l'importance de la reconnaissance pour tout accord international. La reconnaissance peut s'exprimer par l'appui d'une organisation internationale, le nombre d'États signataires ou les mécanismes de l'instrument. À court terme, quelles sont les options relatives existantes pour un instrument international sur la diversité culturelle?

### **1. L'IIDC et l'OMC**

En ce qui concerne l'OMC, selon le résultat de l'étude menée par l'ESCR, il serait très difficile de négocier l'intégration initiale d'un instrument sur la diversité culturelle dans les accords multilatéraux de cette organisation, d'autant plus que l'IIDC est conçu d'un point de vue culturel, bien qu'englobant des considérations commerciales. De plus, l'établissement de tout type de lien avec l'OMC pose un problème au RIPC dans le contexte de son travail actuel d'élaboration de l'instrument. Les pays membres de l'Union européenne ne peuvent pas prendre d'engagements individuels relatifs à des négociations commerciales multilatérales dans le cadre d'un accord international, s'agissant d'un privilège exclusif de l'Union européenne. Par conséquent, les pays qui font partie à la fois de cette union et de l'ESR-G ne peuvent examiner la possibilité d'un tel lien, puisqu'ils ne peuvent pas être associés à tout effort visant à lier l'instrument à l'OMC.

La perspective de la reconnaissance de l'instrument par l'OMC peut néanmoins être envisagée après l'élaboration d'un accord « externe », que ce soit dans le cadre d'une autre organisation ou dans un contexte indépendant. Cependant, les difficultés éprouvées dans le secteur environnemental nous mènent à s'interroger sur l'option stratégique idéale à utiliser. Si la création d'un instrument énonçant clairement des principes sectoriels (culturels, environnementaux, ...) qui peuvent permettre d'établir un lien avec les accords commerciaux existants semble certainement la meilleure idée, cette solution pose des problèmes structurels et demande un long laps de temps. Par exemple, les contradictions qui se sont manifestées entre les obligations assumées en vertu des accords multilatéraux sur l'environnement (AME) et les obligations contractées aux termes des accords commerciaux multilatéraux ont donné lieu aux actuelles négociations de l'OMC pour le règlement de la question des rapports juridiques entre les AME et les accords de l'OMC.

À ce stade-ci, ces éléments donnent à penser qu'il faudrait d'abord et avant tout trouver le meilleur moyen « d'ancrer » l'instrument à l'extérieur de l'OMC, mais en gardant à l'esprit la nécessité de faire en sorte qu'il y ait cohérence entre les accords commerciaux multilatéraux et l'instrument. Dans ce contexte, il est essentiel également de se rappeler que des négociations commerciales multilatérales, régionales et bilatérales seront en cours durant les discussions sur l'élaboration d'un nouvel instrument. Parce que l'un des objectifs de l'instrument consiste à faire face aux répercussions de la libéralisation du commerce sur la diversité culturelle, il est important de faire des progrès rapides vers la création de cet instrument. De plus, la discussion concernant un nouvel instrument pourrait

attirer l'attention des milieux d'orientation en matière de commerce international, tout comme les négociations commerciales pourraient soulever des questions pertinentes pour les discussions sur l'instrument.

## 2. L'IIDC et L'UNESCO

L'UNESCO semblerait être l'organisation-repère (naturelle) qui devrait servir de dépositaire pour un tel instrument 'a plus ou moins long terme. Cependant, selon les résultats de la seconde étude de l'ESCR sur l'UNESCO, il faut envisager plusieurs scénarios pour un éventuel « transfert » de l'IIDC à cet organisation et examiner plusieurs éléments, à commencer par les intentions réciproques du RIPC et de l'UNESCO.

- Le RIPC est-il disposé à confier la gouvernance de l'instrument à l'UNESCO? Le choix des membres du Réseau doit faire l'objet d'une décision politique. Dans l'affirmative, il faudra établir des relations officielles avec cette organisation. Dans ce cas, on devra songer aux délais d'exécution possibles et à la capacité opérationnelle existante. En effet, il y a certains obstacles à une « adoption » rapide de l'instrument par l'UNESCO; ces obstacles risquent d'empêcher cette adoption, à moins que des mesures extraordinaires ne soient prises<sup>3</sup>; cependant, on pourrait aussi envisager de transférer l'IIDC au sein de l'UNESCO à une date ultérieure (voir « L'IIDC en tant qu'instrument autonome »). Dans tous les cas, il faut aussi prendre en considération la probabilité de devoir mener des négociations sur l'instrument au sein de l'UNESCO, ce qui risque d'aboutir à la production d'un instrument « redimensionné ». Enfin, il vaudrait la peine d'évaluer plus en profondeur les structures de l'organisation, en particulier la procédure de règlement des différends, en fonction des objectifs de l'instrument.
- La possibilité que l'UNESCO serve de dépositaire pour l'instrument intéresse-t-elle ses membres? Une réponse officielle est nécessaire et sera obtenue à la suite a) d'une demande officielle émanant du RIPC (voir plus haut), b) d'une demande présentée par les membres de l'UNESCO et les membres du RIPC qui font partie de l'UNESCO, c) d'une demande adressée au RIPC par l'UNESCO. À l'heure actuelle, on ne peut que deviner l'attitude de l'UNESCO, étant donné sa position réservée sur le processus d'élaboration d'un instrument, espérant le retour éventuel des É-U. en son sein, et vu l'énoncé ambigu du figurant dans le plan d'action qui accompagne la Déclaration universelle sur la diversité culturelle de 2001 : « avancer notamment la réflexion concernant l'opportunité d'un instrument juridique international sur la diversité culturelle ».

---

<sup>3</sup> La 6<sup>e</sup> réunion annuelle du RIPC prévue à l'automne 2003 qui est l'échéance fixée pour le parachèvement de l'instrument par le Groupe de travail sur la diversité culturelle et la mondialisation chargé à Lucerne d'élaborer un IIDC en deux ans, coïncide presque avec la 32<sup>e</sup> Conférence générale de l'UNESCO, c.-à-d. trop tard pour entreprendre un processus d'intégration. La prochaine occasion ne se présentera qu'en 2005. On pourrait accélérer le programme de travail du RIPC, mais, de par sa nature, la lourde structure de l'UNESCO ne permet pas d'obtenir un consensus en moins de deux conférences. On pourrait aussi convoquer une séance spéciale de l'UNESCO à la demande des membres du RIPC (qui font tous partie de l'UNESCO), bien que la faisabilité d'une telle option reste encore à déterminer.

### 3. L'IIDC en tant qu'instrument autonome

Il reste la possibilité d'élaborer un instrument autonome. Bien que cette solution risque d'échouer à cause d'un manque de «parrainage» institutionnel ou d'un appui limité - une «masse critique» insuffisante de pays signataires - et aussi d'un manque de fonds, elle permet de garder intact le contenu de l'instrument et de le mettre en œuvre dans un délai assez court : une fois le texte approuvé, les ministres des pays que l'instrument intéresse peuvent décider de vite convoquer une réunion spéciale officielle - à l'extérieur du RIPC - pour lancer un processus de négociation officiel. Cependant, comme il n'y aurait pas d'intégration dans une structure existante, ce projet nécessite la construction d'un «environnement» pour l'instrument, c.-à-d. la détermination de mécanismes institutionnels et de règlement des différends capables de garantir l'émergence et la reconnaissance des principes de la diversité culturelle énoncés dans la version actuelle comme des droits fondamentaux, mais contraignants. Un consensus sur ce plan n'est certainement pas facile à atteindre – voir *Convention sur la diversité biologique Comparaison avec des instruments juridiques dans d'autres domaines : caractéristiques essentielles*.

Dans un même ordre d'idées, le positionnement d'un instrument autonome dans le tissu juridique international - chose nécessaire à sa reconnaissance - dépend de la force exécutoire de l'accord et de la capacité dynamique dont sa gouvernance doit s'accompagner. La première de ces conditions est remplie si les parties s'entendent sur certains engagements concernant l'information et la coopération relativement à l'élaboration des politiques culturelles, ainsi que sur le degré de contrainte adopté pour l'instrument afin d'en garantir la transparence en cas de conflit culturel, pour ainsi dire, lorsque les parties s'accordent sur la primauté du système de règlement des différends prévu par l'accord sur tout autre instrument en cas de conflit culturel -sujet qui devra être examiné en profondeur. À part l'obligation de désigner le dépositaire de l'IIDC - qui pourrait être le comité des ministres mentionné ci-dessous, si ses membres acceptent - le second attribut à posséder - la capacité dynamique de l'instrument - ne peut être fourni que par une structure active qui agira comme groupe de suivi chargé de rassembler et d'analyser les données sur les diverses transformations des politiques culturelles des pays signataires. Pour l'exécution de ces tâches, il est proposé dans l'ébauche de texte du Groupe de travail de créer un comité ministériel avec un secrétariat pouvant au moins gérer les communications et dont le rôle pourrait s'étendre à d'autres fonctions, à savoir la surveillance, le contrôle, l'information, le soutien, etc.

Ces questions (dépositaire, secrétariat, gestion) pourraient faire entrevoir la fondation d'une nouvelle organisation, mais il semble nécessaire d'exclure cette option, non seulement à cause des coûts occasionnés - coûts dont on peut se faire une idée en examinant l'étude sur les instruments dans d'autres secteurs - mais également dans l'attente d'une détermination sur les options d'élaboration et de gestion de l'instrument à moyen terme.

Enfin, l'étude sur d'autres instruments fait ressortir l'utilité et la force d'une élaboration d'un tel instrument de «coopération» avec des institutions internationales. D'une part, cela permet de profiter du poids d'un système international établi; d'autre part, les autres membres des organismes partenaires

peuvent être invités à adhérer à l'instrument même s'ils n'ont pas participé à son développement.

## **CONCLUSION**

En traitant des divers éléments mentionnés dans le présent document et en soulignant les avantages et les inconvénients des options existantes pour la gouvernance de l'IIDC, l'intention est d'effectuer une sorte de présélection qui renforce le cadre des études de l'ESCR. Certaines conclusions intrinsèques découlant des travaux de l'ESCR pourraient devoir prévaloir lors de la discussion des ministres.

De plus, en particulier relativement à l'ébauche de texte de l'actuel GTDC&M qui renferme des chapitres consacrés aux dispositions régissant l'accord, cet exercice fait clairement ressortir la nécessité d'élaborer une stratégie pour mettre l'instrument en œuvre et en application. Le choix du mécanisme institutionnel a un impact sur la détermination du contenu de l'instrument - sa conception et sa rédaction - ne serait-ce que sur le plan des structures nécessaires pour la gestion de la transparence de l'instrument et le règlement des différends, mais également sur les activités consultatives, d'information et de contrôle, ainsi que sur les pressions à exercer ou sur la représentation à assurer durant les négociations.

Voilà les éléments d'une stratégie de gouvernance; les choix à cet égard résultent clairement d'une décision politique et dépendent directement des priorités des ministres pour l'instrument. Les « prévisions opérationnelles » à court, moyen et long terme pour sa gouvernance, y compris les caractéristiques structurelles, pourraient motiver le choix d'une des solutions examinées.