

La Convention sur la diversité des expressions culturelles quinze ans après : une mise en oeuvre effective d'un instrument juridique faiblement contraignant

Clémence Varin and Véronique Guèvremont

Volume 32, Number 2, 2019

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1075168ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1075168ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (print)

2561-6994 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Varin, C. & Guèvremont, V. (2019). La Convention sur la diversité des expressions culturelles quinze ans après : une mise en oeuvre effective d'un instrument juridique faiblement contraignant. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 32(2), 1–27. <https://doi.org/10.7202/1075168ar>

Article abstract

The *Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions (2005 Convention)* was adopted by UNESCO's General Conference in Paris on October 20, 2005. The objectives taken on by the Parties include acknowledging the specific nature—economic and cultural—of cultural activities, goods and services, the reaffirmation of their sovereign right to adopt or implement the policies and measures they deem appropriate for the protection and the promotion of the diversity of cultural expressions, as well as reinforcing international cooperation in order to achieve more balanced cultural exchanges. Seen as a response to the failure of the cultural exception of the 90s, the *2005 Convention* is nevertheless criticized soon after its adoption due to its low level of constraint. However, 15 years later, an overview of the Parties' practices results in a positive assessment of the implementation of this treaty for which the commitments largely exceed the framework of the relation between commerce and culture. The data collected due to the performance of the follow-up mechanisms indeed demonstrates that the Parties rely abundantly on the *2005 Convention* to undertake diverse initiatives aimed at achieving the treaty's objectives. These actions, translating changes operated by states on their own territories or within the relations they maintain with one another, are indicative of the effectivity of this legal instrument that is only weakly binding.

LA CONVENTION SUR LA DIVERSITÉ DES EXPRESSIONS CULTURELLES QUINZE ANS APRÈS : UNE MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE D'UN INSTRUMENT JURIDIQUE FAIBLEMENT CONTRAIGNANT

Clémence Varin et Véronique Guèvremont***

La *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (Convention de 2005)* est adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO à Paris le 20 octobre 2005. Les objectifs que se fixent les Parties incluent la reconnaissance de la nature spécifique – économique et culturelle – des activités, biens et services culturels, la réaffirmation de leur droit souverain d'adopter et de mettre en œuvre les politiques et mesures qu'elles jugent appropriées pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, ainsi que le renforcement de la coopération internationale afin de parvenir à des échanges culturels plus équilibrés. Attendue comme une réponse à l'échec de l'exception culturelle survenu dans les années 90, la *Convention de 2005* est cependant critiquée au lendemain de son adoption en raison de son faible niveau de contrainte. Or, quinze ans plus tard, un examen de la pratique des Parties permet de dresser un bilan positif de la mise en œuvre de ce traité dont les engagements outrepassent largement le cadre de la relation entre le commerce et la culture. Les données recueillies grâce à la performance des mécanismes de suivi démontrent en effet que les Parties s'appuient abondamment sur la *Convention de 2005* pour mener diverses initiatives en vue d'atteindre les objectifs de ce traité. Ces actions, qui traduisent des changements opérés par les États sur leur propre territoire ou dans les relations qu'ils entretiennent entre eux, sont le reflet de l'effectivité de cet instrument juridique pourtant faiblement contraignant.

The *Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions (2005 Convention)* was adopted by UNESCO's General Conference in Paris on October 20, 2005. The objectives taken on by the Parties include acknowledging the specific nature—economic and cultural—of cultural activities, goods and services, the reaffirmation of their sovereign right to adopt or implement the policies and measures they deem appropriate for the protection and the promotion of the diversity of cultural expressions, as well as reinforcing international cooperation in order to achieve more balanced cultural exchanges. Seen as a response to the failure of the cultural exception of the 90s, the *2005 Convention* is nevertheless criticized soon after its adoption due to its low level of constraint. However, 15 years later, an overview of the Parties' practices results in a positive assessment of the implementation of this treaty for which the commitments largely exceed the framework of the relation between commerce and culture. The data collected due to the performance of the follow-up mechanisms indeed demonstrates that the Parties rely abundantly on the *2005 Convention* to undertake diverse initiatives aimed at achieving the treaty's objectives. These actions, translating changes operated by states on their own territories or within the relations they maintain with one another, are indicative of the effectivity of this legal instrument that is only weakly binding.

La *Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (Convención de 2005)* fue adoptada por la Conferencia General de la UNESCO en París el 20 de octubre de 2005. Los objetivos establecidos por las Partes incluyen el reconocimiento de la naturaleza específica – económica y cultural – de actividades, bienes y servicios culturales, la reafirmación del derecho soberano de las partes a adoptar e implementar las políticas y medidas que estimen convenientes para la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales, así como el fortalecimiento de la cooperación

* Doctorante à la Faculté de droit de l'Université Laval en co-tutelle avec l'Université de Rennes 1 (France), Stagiaire puis consultante au sein du Secrétariat de la Convention de 2015 à 2017.

** Professeure titulaire à la Faculté de droit de l'Université Laval, Titulaire de la Chaire UNESCO sur la diversité des expressions culturelles, Experte associée à la division des politiques culturelles de l'UNESCO lors de la négociation de la Convention de 2003 à 2005.

internacional para lograr intercambios culturales más equilibrados. No obstante, la *Convención de 2005*, que se esperaba como respuesta al fracaso de la excepción cultural que se produjo en la década de 1990, fue criticada después de su adopción debido a su bajo nivel de obligaciones jurídicas. Sin embargo, quince años después, un examen de la práctica de las Partes permite hacer una valoración positiva de la implementación de este tratado, cuyos compromisos van mucho más allá de la relación entre comercio y cultura. Los datos recopilados a través de los mecanismos de monitoreo demuestran que las Partes dependen en gran medida de la *Convención de 2005* para llevar a cabo diversas iniciativas que buscan lograr los objetivos de este tratado. Estas acciones, que reflejan cambios realizados por los Estados en su propio territorio o en las relaciones que mantienen entre sí, reflejan la efectividad de este instrumento legal a pesar de su débil carácter vinculante.

L'année 2020 marque le 15^e anniversaire de la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*¹ (ci-après, *Convention*). À l'issue de deux années d'intenses négociations qui débutent en 2003, cette *Convention* est en effet adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO le 20 octobre 2005. La même année, l'Assemblée nationale du Québec devient la première institution à se prononcer en faveur de l'adoption de ce traité² alors que le Canada est le premier État à le ratifier³. Quinze années après son adoption, il est permis de se demander ce qu'il est advenu de cet instrument juridique dédié à la préservation de la diversité des expressions culturelles dans un contexte de mondialisation.

Les objectifs que se fixent les Parties en vue de relever ce défi incluent la reconnaissance de « la nature spécifique des activités, biens et services culturels en tant que porteurs d'identité, de valeurs et de sens », la réaffirmation du « droit souverain des États de conserver, d'adopter et de mettre en œuvre les politiques et mesures qu'ils jugent appropriées pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles sur leur territoire [,] » ainsi que le renforcement de « la coopération et la solidarité internationales dans un esprit de partenariat afin, notamment, d'accroître les capacités des pays en développement de protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles » et de parvenir à des « échanges culturels plus intenses et plus équilibrés »⁴. Les engagements négociés constituent d'une certaine manière une réponse à l'échec de l'exception culturelle survenu au cours de la décennie ayant précédé l'adoption de la *Convention*⁵.

¹ *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*, 20 octobre 2005, 2440 RTNU 311 (entrée en vigueur : 18 mars 2007) [*Convention de 2005*]. Au 1^{er} août 2020, le traité compte 149 parties, soit 148 États ainsi que l'Union européenne.

² Voir : Québec, Assemblée nationale, Journal des débats, *Motion proposant que l'Assemblée approuve l'entente internationale concernant la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, et prise en considération du rapport de la commission à procéder à un mandat d'initiative sur la diversité des expressions culturelles*, 37-1 (10 novembre 2005).

³ Le 28 novembre 2005. Voir la liste des Parties à la *Convention de 2005* par ordre chronologique (non daté), en ligne : <www.unesco.org/eri/la/convention.asp?KO=31038&language=F>.

⁴ Il s'agit des objectifs énoncés respectivement aux paragraphes g), h), i) et c) de l'article 1 de la *Convention de 2005*, *supra* note 1. Les expressions culturelles visées par la *Convention* sont celles qui « résultent de la créativité des individus, des groupes et des sociétés, et qui ont un contenu culturel » (article 4.3). Il s'agit par exemple de films ou séries, de livres, de musique ou d'arts numériques. Il est généralement admis que les expressions culturelles traditionnelles relèvent plutôt de la *Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel de 2003* et de certains autres traités non culturels. Voir à ce sujet : Lily Martinet, *Les expressions culturelles traditionnelles en droit international*, Paris, IRJS Éditions, 2019.

⁵ L'expression « échec de l'exception culturelle » renvoie aux résultats du cycle d'Uruguay et à la tentative avortée de créer un régime spécifique pour la libéralisation des services culturels ou encore une exception visant à exclure ces services du nouvel *Accord général sur le commerce des services*, annexe 1B de l'*Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce* (15 avril 1994), 1869 RTNU 219 (entrée en vigueur : 1^{er} janvier 1995). Voir notamment sur cette question Ivan Bernier, « Commerce international et cultures nationales : le débat sur la clause d'exception culturelle dans les négociations de l'Uruguay Round » dans Mario Beaulac et François Colbert, dir, *Industries culturelles nationales et mondialisation des marchés*, Actes du colloque tenu à Montréal du 21 au 23 octobre 1993, Montréal, École des Hautes Études Commerciales, 1994, 45 aux pp 60-61; David Atkinson, « De l'« exception culturelle » à la « diversité culturelle » : les relations internationales au cœur d'une bataille planétaire » (2000) I AFDI 938 et (2001) II AFDI 663.

Cette relation intime entre l'évolution du statut de la culture au sein des accords de commerce et la négociation de cette convention culturelle teinte d'ailleurs l'appréciation de celle-ci dans les années qui suivent son adoption, les évaluations étant réalisées essentiellement à la lumière des instruments juridiques à vocation économique⁶. Critiquée pour son faible niveau de contrainte, la *Convention* est jugée inapte à créer un réel contrepois aux accords commerciaux multilatéraux, régionaux et bilatéraux.

La pratique reflète cependant une autre réalité. Bien que le degré de contrainte des engagements découlant de la *Convention* demeure limité, les mécanismes de mise en œuvre du traité incitent les Parties à modifier leur comportement en faveur de la protection et de la promotion de la diversité des expressions culturelles. Le cadre de suivi mis en place à compter de 2015 dans le contexte de la préparation du premier *Rapport mondial* sur la diversité des expressions culturelles permet non seulement de documenter la mise en œuvre de la *Convention*, mais aussi de faire les distinctions qui s'imposent entre, d'une part, les avancées réalisées et, d'autre part, les domaines pour lesquels les efforts déployés par les Parties demeurent pour l'instant insuffisants.

Le présent article poursuit un double objectif. Premièrement, il vise à dresser un bilan des actions menées afin de mettre en place des mécanismes favorisant une mise en œuvre effective de la *Convention*. Deuxièmement, il se veut aussi une contribution à la réflexion visant à opérer une dissociation entre le degré de contrainte d'un instrument juridique et son effectivité. Dans le domaine du droit international de la culture, tout comme dans plusieurs autres domaines, des instruments plus souples, souvent peu contraignants, sont à l'origine de changements importants opérés par les États sur leur territoire ou dans les relations qu'ils entretiennent entre eux. Quinze ans après son adoption, il est possible d'affirmer que la *Convention* s'inscrit dans ce mouvement.

Pour en rendre compte, cet article rappelle d'abord brièvement les ambitions à l'origine de la négociation de la *Convention* (I), pour présenter ensuite plus en détail les différentes étapes de son opérationnalisation et les mécanismes de suivi mis en place (II). Enfin, il fait état de la manière dont ces mécanismes permettent de documenter les progrès réalisés par les Parties en matière de protection et de promotion de la diversité des expressions culturelles et, par le fait même, de démontrer l'effectivité du traité (III).

⁶ C'est ce que constate Ivan Bernier quelques années après l'adoption de la *Convention* : « Bien que la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles de l'UNESCO soit d'abord et avant tout un accord culturel négocié dans un contexte culturel et poursuivant des objectifs, il est surprenant de constater que la majorité des analyses juridiques parues depuis son adoption en 2005 l'abordent du point de vue de la réglementation du commerce international, comme si elle n'avait d'intérêt que pour ses répercussions sur le régime commercial international ». Voir : Ivan Bernier, « La *Convention sur la diversité des expressions culturelles* de l'UNESCO : un instrument culturel au carrefour du droit et de la politique » (mai 2008) à la p 1, en ligne (pdf) : Ministère de la Culture et des Communications <www.diversite-culturelle.qc.ca/fileadmin/documents/pdf/carrefour-du-droit.pdf> [Bernier, « Au carrefour du droit et de la politique »].

I. Les ambitions de la *Convention*

D'un point de vue historique, la *Convention* est intimement liée à l'évolution du débat politique sur l'interface entre culture et commerce⁷. Quelques années plus tôt, la *Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle*⁸ adoptée en 2001 à l'unanimité des membres de l'UNESCO aborde déjà le sujet en affirmant qu'

une attention particulière doit être accordée à la diversité de l'offre créatrice [...] ainsi qu'à 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 autres⁹.

La *Déclaration* soutient également l'idée que

les politiques culturelles doivent créer les conditions propices à la production et à la diffusion de biens et services culturels diversifiés, grâce à des industries culturelles disposant des moyens de s'affirmer à l'échelle locale et mondiale¹⁰.

Elle prône aussi le renforcement de

la coopération et [de] la solidarité internationales destinées à permettre à tous les pays, en particulier aux pays en développement et aux pays en transition, de mettre en place des industries culturelles viables et compétitives sur les plans national et international¹¹.

L'article 1 du plan d'action annexé à cette *Déclaration* annonce par ailleurs la poursuite de la réflexion « concernant l'opportunité d'un instrument juridique international sur la diversité culturelle¹² ». Grâce aux efforts déployés notamment par quelques délégations déterminées à rééquilibrer les échanges culturels¹³ et aux travaux menés par quelques intellectuels influents¹⁴, la négociation d'un instrument juridique contraignant dédié à « la diversité des contenus culturels et des expressions

⁷ *Ibid.*

⁸ *Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle*, Doc off UNESCO, 31^e sess, Doc UNESCO 31C/Rés 15:1 à la p 73, en ligne : unesdoc.unesco.org/images/0012/001246/124687f.pdf#page=78 [*Déclaration UNESCO*].

⁹ *Ibid.*, art 8.

¹⁰ *Ibid.*, art 9.

¹¹ *Ibid.*, art 10.

¹² Lignes essentielles d'un Plan d'action pour la mise en œuvre de la Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle, art 1. Voir : *Déclaration UNESCO*, *supra* note 8 à la p 76.

¹³ Les représentants de huit États, soit de l'Allemagne, du Canada, de la France, de la Grèce, du Maroc, du Mexique, de Monaco et du Sénégal, proposent qu'un point sur l'« [é]laboration d'une convention internationale sur la diversité culturelle » soit inscrit à l'ordre du jour de la cent soixante-sixième session du Conseil exécutif de l'UNESCO qui se tient du 31 mars au 16 avril 2003. Voir : UNESCO, Conseil exécutif, *Décisions adoptées par le Conseil exécutif à sa 166^e session*, 166^e sess, Doc NU 166 EX/Décisions, 14 mai 2003, point 3.4.3; ainsi que UNESCO, Conseil exécutif, *Étude préliminaire sur les aspects techniques et juridiques relatifs à l'opportunité d'un instrument normatif sur la diversité culturelle*, Doc NU 166EX/28, 12 mars 2003.

¹⁴ Voir en particulier les travaux d'Ivan Bernier, notamment l'étude réalisée avec Hélène Ruiz Fabri : *Évaluation de la faisabilité juridique d'un instrument international sur la diversité culturelle*, Groupe franco-québécois sur la diversité culturelle, Québec, Ministère de la Culture, 2002.

artistiques » est lancée deux ans plus tard lors de la Conférence générale de l'UNESCO de 2003¹⁵.

La première étape de la négociation permet à quinze experts indépendants d'élaborer un *avant-projet de Convention* qui se veut ambitieux¹⁶. Pour l'un d'entre eux, le texte va peut-être même un peu trop loin. Par exemple, l'article 7 de l'*avant-projet* crée des obligations de résultat en matière de promotion de la diversité des expressions culturelles, un engagement qui « pour la vaste majorité des États, est pratiquement impossible à tenir »¹⁷. En ce qui a trait à la protection de cette diversité, l'article 8 demande à tout État de prendre les mesures appropriées en vue de protéger sur son territoire des expressions culturelles menacées d'extinction ou d'un sérieux affaiblissement, ce qui constitue un fardeau considérable pour les Parties¹⁸. Il n'en demeure pas moins que l'*avant-projet* est un « ensemble abouti » et la « qualité et la complétude du travail accompli par les experts » sont soulignées¹⁹. Il est cependant mentionné que

[l]'inconvenient éventuel [de ce type de texte] est de placer les négociations ultérieures dans une perspective essentiellement négative dans la mesure où, en dehors des points de détails, elles ne peuvent consister qu'à retrancher au texte ou en modifier l'équilibre dans un sens moins exigeant²⁰.

L'abaissement du niveau de contrainte des engagements des Parties se concrétise effectivement au cours de la seconde étape de la négociation qui se déroule cette fois entre les représentants des États membres de l'UNESCO de 2004 à 2005. La ferme opposition des États-Unis au projet d'instrument n'est pas étrangère à cette évolution du texte, d'autant plus que certaines de leurs préoccupations sont partagées par quelques autres États. Au final, les obligations de promotion et de protection de la diversité des expressions culturelles sont allégées. En matière de promotion par exemple, l'obligation de résultat disparaît au profit d'un engagement plus souple selon lequel

[l]es Parties s'efforcent de créer sur leur territoire un environnement encourageant les individus et les groupes sociaux [...] à créer, produire, diffuser et distribuer leurs propres expressions culturelles et à y avoir accès²¹.

¹⁵ *Actes de la Conférence générale*, Doc off UNESCO, 32^e sess, DOC UNESCO 32C/Rés 15:1, point 34 à la p 73.

¹⁶ UNESCO, *Avant-projet de Convention sur la protection de la diversité des contenus culturels et des expressions artistiques*, Doc NU CLT/CPD/2004/CONF.201/1, juillet 2004.

¹⁷ Ivan Bernier, « Avant-projet de Convention sur la protection de la diversité des contenus culturels et des expressions artistiques » (2004) à la p 8, en ligne (pdf) : Ministère de la Culture et des Communications <www.diversite-culturelle.qc.ca/fileadmin/documents/pdf/avant-projet_analyse-commentaire_2004.pdf>.

¹⁸ *Ibid* à la p 9.

¹⁹ Hélène Ruiz Fabri, « Analyse et commentaire critique de l'avant-projet de convention sur la protection de la diversité des contenus culturels et des expressions artistiques dans la version soumise pour commentaires et observations aux gouvernements des États membres de l'UNESCO » (2004) Étude réalisée à la demande de l'Agence intergouvernementale de la Francophonie, Université Paris I – Panthéon Sorbonne, à la p 5.

²⁰ *Ibid*.

²¹ *Convention de 2005*, *supra* note 1, art 7.1 a).

L'engagement de protection est aussi reformulé puisqu'il est désormais prévu qu'

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 urgente²².

En ce qui concerne par ailleurs la question de la relation entre la *Convention* et les autres traités, une solution de compromis met l'ensemble des instruments juridiques sur un pied d'égalité en prônant une relation de complémentarité, soutien mutuel et non-subordination²³. Enfin, en cas de différend entre les Parties, la *Convention* prévoit une procédure de conciliation dont les décisions n'ont pas de caractère obligatoire²⁴.

Au lendemain de son adoption, la qualification de succès ou d'échec de la *Convention* est principalement fondée sur une évaluation de la force contraignante des dispositions susceptibles d'avoir un impact sur la libre circulation des biens et des services culturels, de celles qui traitent de l'articulation de cette *Convention* avec d'autres accords²⁵ et du mécanisme de règlement des différends intégré au traité²⁶. Certains doutent de l'« *acceptance of the document as binding*²⁷ », qualifient le résultat de la négociation de « *failure to create 'hard' legal*

²² *Ibid*, art 8.1.

²³ *Ibid*, arts 20-21. Rappelons que la question de la relation entre les traités est l'un des sujets ayant suscité le plus de débats au cours des négociations. Voir Ivan Bernier, « Les négociations de la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles » (2005) 43 ACIDI 3 à la p 3.

²⁴ *Convention de 2005*, *supra* note 1, art 24. Plus spécifiquement, la *Convention* prévoit un mécanisme qui permet de faire appel à plusieurs modes de règlement des différends. Celui-ci prévoit tout d'abord la recherche d'une solution par voie de négociation, en cas d'absence d'accord le recours d'un commun accord aux bons offices ou à la médiation d'un tiers, et en cas d'échec le recours à la conciliation, au travers d'une commission de conciliation, dont la procédure figure en annexe de la *Convention*. L'article précise que les Parties peuvent ne pas reconnaître cette procédure de conciliation au moment de la ratification de la *Convention*. Voir à ce sujet Ivan Bernier et Nathalie Latulippe, « La conciliation comme mode de règlement des différends dans le domaine culturel » (2007) à la p 1, en ligne (pdf) : Ministère de la Culture et des Communications <www.diversite-culturelle.qc.ca/fileadmin/documents/pdf/document_reflexion.pdf>.

²⁵ Voir notamment Tania Voon, « UNESCO and the WTO: A Clash of Cultures? » (2006) 55:3 ICLQ 635 aux pp 635-52; Michael Hahn, « A Clash of Cultures? The UNESCO *Diversity Convention* and International Trade Law » (2006) 9:3 J Intl Econ L 515 aux pp 515-52; Mira Burri, « The Protection and Promotion of Cultural Diversity at the International Level », NCCR Trade Regulation, Université de Lucerne, Document de travail No 2009/10.

²⁶ Selon Ivan Bernier, « [*i*]n the debate on the interface between commerce and culture that preceded the negotiation of the Convention as well as in the course of the negotiations and afterwards, in commentaries on the text of the Convention, the choice of the dispute settlement procedure has often been pictured as the real test of the compulsory character of the Convention, the ideal type of a truly compulsory mechanism being that of the WTO dispute settlement procedure ». Voir: Ivan Bernier, « Article 25 – Settlement of Disputes » dans Sabine von Schorlemer et Peter-Tobias Stoll, dir, *The UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions, Explanatory Notes*, Berlin, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2012, 599 à la p 602.

²⁷ Hahn, *supra* note 25 à la p 546.

*instruments*²⁸ » ou estiment que le texte n'est pas à la hauteur de ses ambitions²⁹.

Les dispositions de la *Convention* sont toutefois le reflet d'ambitions qui outrepassent les enjeux relatifs aux échanges de biens et de services culturels ; elles constituent un véritable plan d'action en faveur de la diversité des expressions culturelles³⁰. Outre une reconnaissance de leur droit souverain de recourir à diverses politiques et mesures de soutien à la diversité des expressions culturelles présentées dans une liste exemplative³¹, les Parties s'engagent à intervenir en faveur de la diversité des expressions culturelles sur leur territoire³², ainsi qu'à l'échelle internationale. À ce niveau, des engagements de coopération visent à renforcer les capacités des pays en développement en matière de création, production, distribution, diffusion et accès à leurs propres expressions culturelles³³. Ils ont aussi pour but de favoriser la participation de ces pays aux échanges culturels. Pour atteindre cet objectif, les pays développés s'engagent à offrir un traitement préférentiel aux biens et services culturels des pays en développement, ainsi qu'à leurs artistes et autres professionnels de la culture³⁴. Il s'agit d'ailleurs de l'un des engagements les plus contraignants de la *Convention*.

Mais au-delà de ces engagements, les ambitions des Parties sont aussi d'élever la diversité des expressions culturelles au rang des valeurs promues par la communauté internationale, tout en créant un cadre qui stimule sur leur propre territoire l'adoption et la mise en œuvre de politiques favorables à cette diversité. Les actions entreprises en ce sens se réalisent en dépit du faible degré de contrainte des engagements issus du traité. Avant d'en rendre compte, il est utile d'examiner les différentes étapes de l'opérationnalisation de la *Convention*.

II. L'opérationnalisation de la *Convention*

Trois périodes importantes marquent les quinze premières années de mise en œuvre de la *Convention*. La première de 2005 à 2010 se caractérise par la mise en place de la structure institutionnelle de la *Convention* (A). La deuxième période de 2010 à 2015 permet de poser les jalons de sa mise en œuvre (B). La troisième période, toujours en cours, démarre en 2015 et marque le début du suivi des engagements et du partage de l'information et des connaissances entre les Parties (C). Les faits saillants de chacune de ces périodes sont présentés ci-dessous.

²⁸ Rostam J. Neuwirth, « The “Culture and Trade Debate” Continues: The UNESCO Convention in Light of the WTO Reports in China – Publications and Audiovisual Products: Between Amnesia or Déjà Vu? », (2010) 44:6 *J World Trade* 1333 à la p 1344. Plus loin, l'auteur souligne le « *lack of legal value of the [C]onvention* ». *Ibid* à la p 1355.

²⁹ Mira Burri, « The UNESCO Convention on Cultural Diversity: An Appraisal Five Years after Its Entry into Force » (2013) 20 *Intl J Cult Prop* 357 à la p 358.

³⁰ Bernier, « Au carrefour du droit et de la politique » *supra* note 6 aux pp 6-19.

³¹ *Convention de 2005, supra* note 1, art 6.2.

³² *Ibid*, arts 7, 8, 10, 11.

³³ *Ibid*, arts 12, 14, 15, 17, 18, 19.

³⁴ *Ibid*, art 16.

A. La mise en place de la structure institutionnelle (2005-2010)

La *Convention* entre en vigueur le 18 mars 2007, trois mois après le dépôt du trentième instrument de ratification auprès du Directeur général de l'UNESCO en décembre 2006. Seulement 17 mois se sont écoulés depuis son adoption le 20 octobre 2005, du jamais vu dans l'enceinte de l'UNESCO, ce qui démontre l'importance et l'attrait de cet instrument juridique au sein de la communauté internationale³⁵.

Les trente premiers États à ratifier ce traité sont le Canada, principalement des pays d'Europe, d'Afrique et quelques pays d'Amérique latine³⁶. L'Inde est le seul pays de la région Asie-Pacifique. Il faut attendre février 2007 et la ratification de la Tunisie et de la Jordanie pour que des pays arabes deviennent Parties à la *Convention*³⁷. Les premières années sont donc marquées par un certain déséquilibre géographique. La ratification de l'Union européenne en décembre 2006 est pour sa part unique et importante, puisque cette institution régionale devient pour la première fois Partie à un instrument juridique de l'UNESCO.

Suite à l'entrée en vigueur de la *Convention*, la mise en place des organes directeurs devient prioritaire, un exercice qui n'est pas sans complexité³⁸. La Conférence des Parties, « organe plénier et suprême³⁹ » de la *Convention*, et le Comité intergouvernemental pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (ci-après « le Comité »), son organe exécutif⁴⁰, sont établis formellement en 2007 grâce à l'adoption de leur règlement intérieur respectif. Le Secrétariat de la

³⁵ En comparaison, il faut attendre 30 mois pour que la *Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel* n'entre en vigueur (17 octobre 2003, 2368 R.T.N.U. 3 (entrée en vigueur : 20 avril 2006)) et plus de 7 années pour ce qui est de la *Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique* (2 novembre 2001, 2562 RTNU 3 (entrée en vigueur : 2 janvier 2009)).

³⁶ Il s'agit chronologiquement des pays européens suivants : Roumanie, Monaco, Croatie, Bélarus, République de Moldova, Albanie, Finlande, Autriche, France, Espagne, Suède, Danemark, Slovaquie, Estonie; des pays africains suivants : Maurice, Djibouti, Togo, Madagascar, Burkina Faso, Sénégal, Mali, Cameroun, Namibie; et des pays d'Amérique latine suivants : Mexique, Bolivie, Pérou, Guatemala, Équateur.

³⁷ Voir la liste des Parties à la *Convention de 2005* par ordre chronologique : UNESCO, *supra* note 3.

³⁸ Voir Ivan Bernier, « La mise en œuvre de la convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles » (2005) à la p 1, en ligne (pdf) : Ministère de la Culture et des Communications <www.diversite-culturelle.qc.ca/fileadmin/documents/pdf/chronique-05-11.pdf>.

³⁹ *Convention de 2005*, *supra* note 1, art 22. La Conférence des Parties se réunit tous les deux ans. Elle a pour fonction « (a) d'élire les membres du Comité intergouvernemental; (b) de recevoir et d'examiner les rapports des Parties à la présente Convention transmis par le Comité intergouvernemental; (c) d'approuver les directives opérationnelles préparées, à sa demande, par le Comité intergouvernemental; (d) de prendre toute autre mesure qu'elle juge nécessaire pour promouvoir les objectifs de la présente Convention ».

⁴⁰ *Convention de 2005*, *supra* note 1, art 23. Le Comité intergouvernemental se réunit annuellement, parmi ses nombreuses fonctions, on peut citer celles de « (a) promouvoir les objectifs de la présente Convention, encourager et assurer le suivi de sa mise en œuvre; (b) préparer et soumettre à l'approbation de la Conférence des Parties, à sa demande, des directives opérationnelles relatives à la mise en œuvre et à l'application des dispositions de la Convention; [...] (d) faire des recommandations appropriées dans les situations portées à son attention par les Parties à la Convention [...]; (e) établir des procédures et autres mécanismes de consultation afin de promouvoir les objectifs et principes de la présente Convention dans d'autres enceintes internationales; (f) accomplir toute autre tâche dont il peut être chargé par la Conférence des Parties ».

Convention reçoit par ailleurs le mandat de préparer la documentation nécessaire pour mener à bien les réunions de ces organes directeurs. Il aide également à l'application et au suivi des décisions prises dans ce cadre de gouvernance, ainsi qu'à la coordination des différentes initiatives mises en place sous les auspices de la *Convention*⁴¹.

Ces premières étapes sont franchies dès la première session ordinaire de la Conférence des Parties qui se tient au siège de l'UNESCO à Paris du 18 au 20 juin 2007. Cette rencontre permet également de procéder à l'élection des 18 premiers membres du Comité intergouvernemental sur la base des « principes de la répartition géographique équitable et de la rotation »⁴². Enfin, les Parties entament d'importantes discussions sur les travaux qui seront confiés au Comité intergouvernemental de 2007 à 2009.

En décembre de cette même année se tient à Ottawa la première session ordinaire de ce Comité. Les membres procèdent à l'adoption de leur propre règlement intérieur et initient des discussions sur la préparation de directives opérationnelles qui guideront les Parties dans la mise en œuvre de certaines dispositions de la *Convention*. Ces instruments de droit dérivé qui servent à préciser les engagements des Parties peuvent être classés en deux catégories⁴³.

Premièrement, les Parties se dotent de directives liées à des règles substantielles de la *Convention* concernant la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (articles 7, 8 et 17), l'éducation et la sensibilisation du public (article 10), la participation de la société civile (article 11), l'intégration de la culture dans les politiques de développement durable (article 13), la coopération pour le développement (article 14), l'établissement de partenariats (article 15), et l'attribution d'un traitement préférentiel aux pays en développement (article 16)⁴⁴.

⁴¹ *Convention de 2005*, *supra* note 1, art 24.

⁴² *Convention de 2005*, *supra* note 1, art 23.5. Les premiers États parties membres du Comité sont ceux ayant poussé à l'adoption de la *Convention* comme le Canada, la France, le Sénégal et vont devenir des membres récurrents de l'organe exécutif faute de ratifications dans les autres régions du monde et ainsi donner une impulsion aux travaux de la *Convention*. En effet, la région Asie-Pacifique et la région des États arabes étant sous représentées, des sièges ne pouvant être comblés fautes de pays ont été « prêtés » aux autres régions afin de pouvoir composer les deux premiers Comités. Il a été entendu « qu'à la prochaine session ordinaire de la Conférence des Parties un siège sera rendu par le Groupe I [États d'Europe occidentale et autres] au Groupe IV [États d'Asie et du Pacifique] et un siège par le Groupe V(a) [États d'Afrique] au Groupe V(b) [États arabes] » [nos ajouts entre crochets]. UNESCO, *Conférence des Parties à la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*, Rés UNESCO 1.CP 5A, Doc off UNESCO, 1^{ère} sess, Doc NU CE/07/1.CP/CONF/209/Résolutions (2007) à la p 12. Ce déséquilibre dans les sièges se résorbera avec la ratification progressive des pays de ces régions à partir de 2011. À noter également, que lors de cette première élection, une partie des membres seront tirés au sort pour un mandat limité à deux années (au lieu de 4 ans).

⁴³ La première série de directives opérationnelles approuvées par la deuxième session de la Conférence des Parties en 2009 concerne les articles 7, 8 et 17 (une directive pour l'ensemble), l'article 11, l'article 13, l'article 14, l'article 15, l'article 16 et l'article 18. La deuxième série de directives est approuvée en 2011 et concerne l'article 9, l'article 10 et l'article 19, ainsi que la visibilité et la promotion de la *Convention*. D'autres directives seront adoptées en 2013, en 2015 et en 2017.

⁴⁴ Deux sessions ordinaires et deux sessions extraordinaires du Comité intergouvernemental sont nécessaires pour négocier et adopter cette première série de directives lors de la deuxième session de la Conférence des Parties en 2009.

Deuxièmement, les Parties procèdent à l'élaboration de directives liées à des mécanismes de mise en œuvre de la *Convention*, soit le Fonds international pour la diversité culturelle (FIDC) (article 18) et les rapports périodiques quadriennaux (articles 9 et 19)⁴⁵. Le FIDC a pour objectif de financer des projets et activités visant notamment à « faciliter la coopération internationale pour le développement durable et la réduction de la pauvreté en vue de favoriser l'émergence de secteurs culturels dynamiques dans les pays en développement » Parties à la *Convention*⁴⁶. Les contributions au FIDC sont volontaires et peuvent provenir aussi bien des pays développés que des pays en développement. Quant aux rapports périodiques, ils permettent d'assurer le suivi de la *Convention* en exigeant des Parties qu'elles fournissent tous les quatre ans « l'information appropriée sur les mesures prises en vue de protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles sur leur territoire et au niveau international⁴⁷ », un processus courant au sein des conventions culturelles de l'UNESCO et particulièrement crucial pour évaluer la mise en œuvre de ce traité⁴⁸.

Se manifeste aussi au cours de cette même période le choix des Parties de ne pas adopter de directives opérationnelles pour certains articles de la *Convention*. L'article 5 qui présente la règle générale concernant les droits et obligations des Parties est précisé par d'autres articles de la *Convention* et ne paraît pas requérir de directives. Concernant l'article 12 consacré à la promotion de la coopération internationale qui devait initialement faire l'objet de directives, les Parties estiment qu'il n'a finalement pas besoin d'être précisé en raison de son « caractère opérationnel tel [que] libellé⁴⁹ ». Enfin, les Parties ne semblent pas disposées à s'investir dans l'élaboration de directives associées aux articles 20 et 21 visant les relations entre la *Convention* et les autres instruments juridiques. Cette position peut surprendre considérant le fait que le texte de ces deux dispositions « n'est pas dépourvu d'ambiguïté », mais elle s'explique sans doute par les tensions qui ont entouré la négociation de ces articles⁵⁰ et qu'aucun ne souhaite raviver.

⁴⁵ Ces directives sont approuvées par la Conférence des Parties de 2009 et de 2011.

⁴⁶ « Orientations sur l'utilisation des ressources du Fonds international pour la diversité culturelle » dans UNESCO, *Textes fondamentaux de la Convention de 2005 sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*, Paris, UNESCO, 2017 à la p 76, en ligne : <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000260710_fre?posInSet=5&queryId=be0b38a-4b41-4040-b519-d88fe3de78d5>.

⁴⁷ *Convention de 2005*, supra note 1, art 9 (a).

⁴⁸ Il est à noter que les directives opérationnelles consacrées au FIDC et aux rapports périodiques sont ultérieurement révisées par les Parties à la *Convention* afin de les adapter aux nouveaux développements. La quatrième session ordinaire de la Conférence des Parties approuve la révision des orientations sur l'utilisation des ressources du FIDC en 2013 et les directives opérationnelles relatives à l'article 9 portant sur le cadre des rapports périodique sont révisées par la cinquième et sixième sessions ordinaires en 2015 et 2019.

⁴⁹ UNESCO, Conférence des Parties à la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, Rés UNESCO 2.CP 7, Doc off UNESCO, 2^e sess, Doc NU CE/09/2.CP/210/Res. (2009) à la p 4.

⁵⁰ Ivan Bernier, « Les relations entre la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles et les autres instruments internationaux : l'émergence d'un nouvel équilibre dans l'interface entre le commerce et la culture » (2009) à la p 1, en ligne (pdf) : Ministère de la Culture et des Communications <www.diversite-culturelle.qc.ca/fileadmin/documents/pdf/FR_Relations_entre_Convention_Unesco_instruments_internationaux.pdf>.

Les cinq premières années de la *Convention* sont donc consacrées à sa ratification et à l'édification des fondements de sa mise en œuvre au travers de l'établissement de ses organes directeurs et de l'élaboration de directives opérationnelles. Entre 2011 et 2013, les Parties approuvent donc des directives opérationnelles portant sur 12 des 35 articles qui composent la *Convention*, ainsi que des directives plus générales portant sur la visibilité et la promotion de la *Convention* notamment.

B. Le début de la mise en œuvre (2010-2015)

L'année 2010 donne d'abord lieu au lancement du premier appel à projets du FIDC qui mène à la sélection de 32 projets⁵¹. Le succès est tel que les montants demandés par ces projets dépassent les fonds disponibles⁵². En 10 ans, ce sont 114 projets qui seront financés dans 59 pays en développement⁵³. Les contributions financières au FIDC, reconnues comme des contributions à l'aide publique au développement, proviennent principalement des pays développés, les plus importants donateurs en termes de contributions cumulées étant la France, la Norvège, le Canada (dont le Québec), la Finlande et l'Espagne⁵⁴. Cependant, de plus en plus de pays en développement contribuent également au Fonds⁵⁵.

Le premier cycle de soumission des rapports périodiques débute en 2012 et s'étend jusqu'en 2015⁵⁶. Ces rapports, qui doivent être soumis tous les quatre ans, sont conçus comme des « instruments de travail censés évoluer avec le temps » dans lesquels

⁵¹ Les demandes de financement sont soumises au Secrétariat par les Parties et les ONG par le biais des Commissions nationales et autres voies officielles désignées, ou directement par les OING. Suite à une évaluation technique du Secrétariat, les demandes sont transmises au groupe d'experts pour évaluation, puis au Comité pour approbation. Voir « Orientations sur l'utilisation des ressources du Fonds international pour la diversité culturelle », *supra* note 46.

⁵² Les Parties doivent par conséquent limiter leur soutien financier jusqu'à un maximum de 100 000 dollars par projet pour ce premier appel. Voir UNESCO, *Comité intergouvernemental pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*, Déc UNESCO 4.IGC 10A, Doc off UNESCO, 4^e sess, Doc NU CE/10/4.IGC/205/Dec (2010) à la p 20. Tous les montants sont exprimés en dollars des États-Unis.

⁵³ Pour un total de 8 324 802 dollars. Voir UNESCO, « FIDC : 10 ans de créativité » (2020) à la p 3, en ligne (pdf) : UNESCO <en.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/ifcdbrochure-10years-fr_web.pdf>.

⁵⁴ Avril Joffe, « Intégrer la culture dans le développement durable » dans Danielle Cliche, dir, *Re|Penser les politiques culturelles : La créativité au cœur du développement*, Paris, UNESCO, 2017, 167 aux pp 171-72 [Cliche, *La créativité au cœur du développement*].

⁵⁵ Alors qu'aucun n'y contribuait en 2007, ils étaient 21 en 2017. Voir sur ce point : Danielle Cliche et Yudhishthir Raj Isar, « Introduction : La créativité au cœur du développement » [Cliche et Isar, « Introduction »] dans Cliche, *La créativité au cœur du développement*, *ibid*, 17 à la p 25.

⁵⁶ La date de soumission est déterminée par la Conférence des Parties en fonction de la date de dépôt de l'instrument de ratification. À titre d'exemple, il a été déterminé par la 3^{ème} Conférence des Parties que les Parties ayant ratifié la *Convention* entre 2005 et 2008 devaient soumettre leur premier rapport périodique au Secrétariat en avril 2012, et que celles l'ayant ratifié en 2009 en avril 2013.

les Parties font rapport par thématique plutôt que par article⁵⁷. Ils ont pour objectif « de partager l'information et les défis rencontrés à l'échelle mondiale, et non pas de comparer ou d'évaluer les Parties en fonction du degré de mise en œuvre de la Convention⁵⁸ ». Les politiques et mesures figurant dans ces rapports doivent progressivement servir à la constitution d'inventaires de bonnes pratiques.

Lors du premier cycle de soumission, la plupart des rapports proviennent des pays du Nord ce qui motive la mise en place de plusieurs projets de renforcement des capacités pour soutenir les pays en développement dans l'élaboration de leurs rapports (voir *infra*)⁵⁹. La *Convention* appelle en effet à la mise en œuvre d'un tout « nouveau système de gouvernance pour soutenir l'introduction et/ou l'élaboration de politiques et de mesures » qui ont un impact direct sur la chaîne de valeur culturelle (la création, la production, la distribution, la diffusion et l'accès)⁶⁰. À compter de 2010, plusieurs projets sont ainsi lancés par le Secrétariat, essentiellement grâce à des contributions extrabudgétaires de Parties à la *Convention*, afin de renforcer les capacités des pays en développement et les assister dans l'élaboration de leurs politiques et mesures pour faire de la culture un « accélérateur de développement⁶¹ ». Ces projets s'étendent progressivement à plus de soixante pays en développement de toutes les régions du monde⁶².

L'année 2010 marque plus spécifiquement le lancement du tout un premier projet de coopération entre l'UNESCO et l'Union européenne⁶³. Ses principaux objectifs sont d'apporter une assistance technique aux pays en développement⁶⁴ et de renforcer leur système de gouvernance de la culture ainsi que le rôle de la culture en tant que vecteur du développement⁶⁵. Le projet vise aussi à aider les pays en développement à mettre en place des initiatives et activités liées à la gouvernance de la culture au niveau national et/ou local. Pour y parvenir, une banque de trente experts de haut niveau dans les domaines de la *Convention* est constituée. Le soutien offert repose sur des besoins clairement identifiés par le pays demandeur, et non sur une solution « clef en main ». En effet, les experts – choisis par le pays lui-même en fonction de leur expertise – travaillent de concert avec une équipe nationale sur le terrain formée de représentants des pouvoirs

⁵⁷ Danielle Cliche, « Introduction » dans Danielle Cliche, dir, *Re|Penser les politiques culturelles: 10 ans de promotion de la diversité des expressions culturelles pour le développement*, Paris, UNESCO, 2015, 17 à la p 21 [Cliche, *10 ans de promotion*].

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ À la fin de l'année 2015, 64% des Parties à la *Convention* ont soumis leur premier rapport périodique. *Ibid.*

⁶⁰ UNESCO, « Renforcer la gouvernance de la culture pour créer des opportunités de développement. Les résultats du projet UNESCO-UE Banque d'expertise », Paris, UNESCO, 2013 à la p 6 [UNESCO, « Résultats du projet UNESCO-UE Banque d'expertise »].

⁶¹ *Ibid* à la p 4.

⁶² Pour plus d'informations sur les projets, voir « Activités » (dernière consultation le 18 octobre 2020), en ligne : UNESCO <fr.unesco.org/creativity/activities#Type=.renforcement-des-capacites>.

⁶³ UNESCO, « Résultats du projet UNESCO-UE Banque d'expertise » *supra* note 60 à la p 4.

⁶⁴ Les pays pouvant bénéficier du programme devaient avoir ratifié la *Convention* et être bénéficiaire du programme thématique de l'UE « Développement social et humain ». Voir *ibid* à la p 7; « Gouvernance de la Culture : Banque d'expertise pour renforcer le système de gouvernance de la culture dans les pays en développement » (dernière consultation le 18 octobre 2020), en ligne : UNESCO <fr.unesco.org/creativity/activities/gouvernance-de-culture-banque-dexpertise-pour>.

⁶⁵ UNESCO, « Résultats du projet UNESCO-UE Banque d'expertise » *supra* note 60 à la p 7.

publics et des acteurs du milieu. Entre 2010 et 2015, 13 pays bénéficient ainsi de ce programme qui conduit à l'élaboration et la mise en œuvre de 23 politiques culturelles (stratégies, politiques, recommandations, plans d'action, documents juridiques pour la promotion des industries culturelles et créatives) grâce à 37 missions sur le terrain⁶⁶. En outre, ce projet permet de renforcer les capacités des autorités publiques et des professionnels du secteur de la culture pour une meilleure mise en œuvre de la *Convention*⁶⁷. Les enseignements tirés de ce premier projet pilote servent par ailleurs à l'élaboration de la stratégie globale de renforcement des capacités de la *Convention* adoptée par les Parties en 2013⁶⁸. Une deuxième phase du projet est lancée en 2018 afin de poursuivre le renforcement des capacités des Parties dans l'élaboration de leurs cadres réglementaires nationaux⁶⁹.

La nouvelle banque d'expertise créée en 2010 dans le cadre de ce projet est étendue et renouvelée à trois reprises. En 2020, elle compte 43 experts reconnus provenant de 35 pays et représente une communauté unique de pratique entre pairs sur la *Convention* et ses thématiques spécifiques. Ces experts peuvent être sollicités en tout temps pour apporter leur soutien dans le cadre de l'élaboration de matériel de formation et de recherche, l'évaluation des demandes de financement auprès du FIDC ou l'élaboration de politiques notamment⁷⁰.

Un autre programme permet spécifiquement d'apporter un soutien aux Parties dans la préparation de leurs rapports périodiques quadriennaux conformément à l'article 9 de la *Convention*⁷¹. Créé en 2014 et mis en œuvre de 2015 à 2017 par le Secrétariat de la *Convention* grâce au financement de l'Agence suédoise internationale de coopération pour le développement (Sida), ce programme vise à « soutenir l'émergence de systèmes de bonne gouvernance pour la culture fondés sur le respect des libertés fondamentales et favorisant la diversité des expressions culturelles⁷² ». Il se décline en deux volets. Le premier a pour but d'accompagner les acteurs gouvernementaux et la société civile dans l'élaboration du rapport périodique de 12 pays. Le deuxième soutient pour sa part la production de deux *Rapports mondiaux* de suivi de la *Convention* qui paraissent en 2015

⁶⁶ UNESCO, « Investir dans la culture pour promouvoir le développement durable. Impact et réalisations du projet UNESCO/UE de Banque d'expertise » (2016), en ligne : UNESCO <fr.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/2015_unesco-eu_project_fr_v5_light_2.pdf>.

⁶⁷ UNESCO, « Résultats du projet UNESCO-UE Banque d'expertise », *supra* note 60 à la p 4.

⁶⁸ UNESCO, *Rapport du Secrétariat sur la conception et la future mise en œuvre d'une stratégie globale de renforcement des capacités*, Doc off UNESCO NU, 7^e sess, Doc NU CE/13/7.IGC/INF.4 (2013).

⁶⁹ « Appui aux nouveaux cadres réglementaires visant à renforcer les industries culturelles et créatives et la promotion de la coopération Sud-Sud » (dernière consultation le 18 octobre 2020), en ligne : UNESCO <fr.unesco.org/creativity/activities/appui-aux-nouveaux-cadres-reglementaires-visant>.

⁷⁰ « Banque d'Expertise » (dernière consultation le 18 octobre 2020), en ligne : UNESCO <fr.unesco.org/creativity/partnerships/expert-facility>.

⁷¹ En effet, certains pays et en particulier les pays en développement ne sont pas en mesure de respecter cette obligation, souvent faute de moyens appropriés (manque de données, absence d'expertise, évaluation et suivi des politiques dédiées aux industries culturelles limités, etc.). Ce deuxième projet de renforcement des capacités vise à remédier à cette situation.

⁷² UNESCO, « Renforcer les libertés fondamentales à travers la promotion de la diversité des expressions culturelles » (2015) à la p 2, en ligne (pdf) : <fr.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/programmes/2015_depliant_enhancing_fundamental_free_doms_fr_decoupage_fr.pdf>.

et 2018. Le premier *Rapport mondial* marque d'ailleurs le début du partage de l'information entre les Parties concernant la promotion et la protection de la diversité des expressions culturelles dans le monde grâce au suivi et à l'analyse des tendances issues notamment des rapports périodiques⁷³.

Parallèlement à ces projets financés par l'Union européenne et la Suède, des contributions provenant notamment de la République de Corée⁷⁴, de l'Allemagne⁷⁵, du Japon⁷⁶ (non-partie à la *Convention*), de la Norvège et du Danemark⁷⁷ permettent de soutenir la mise en œuvre de la stratégie globale de renforcement des capacités.

Enfin, la période 2010-2015 se caractérise par l'émergence de nouvelles thématiques qui donnent une impulsion supplémentaire à la mise en œuvre de la *Convention*. Les technologies numériques et les enjeux qui y sont associés mobilisent dès 2012 les Parties et mènent en 2017 à l'adoption de *Directives opérationnelles pour la mise en œuvre de la Convention dans l'environnement numérique*⁷⁸. Celles-ci sont complétées en 2019 par une *Feuille de route ouverte* et un répertoire de bonnes pratiques élaborés par le Secrétariat à la demande des Parties afin de les assister dans la mise en œuvre de leurs engagements en vue de répondre aux défis posés par les technologies numériques⁷⁹. En outre, ces dernières incitent les Parties à s'intéresser à des sujets jusqu'alors considérés périphériques à la *Convention* comme les droits de propriété intellectuelle. La question du statut des artistes prend aussi de l'importance. Étant donné notamment l'impact du numérique sur leur travail et le rôle joué par ceux-ci au sein des sociétés, les Parties à la

⁷³ *Ibid* à la p 3.

⁷⁴ La République de Corée, par exemple, au travers de son fonds-en-dépôt (Korea Funds-In-Trust for the Development of Creative Industries) soutient également les secteurs culturels et créatifs des pays en développement à travers le renforcement de leurs capacités, la mise en place de réseaux et du soutien à l'élaboration de politiques publiques. Quinze projets ont ainsi été mis en place entre 2008 et 2019 dans 9 pays, dont la Mongolie, le Pakistan, l'Ouzbékistan ou l'Uganda. Voir UNESCO, « Creative Futures. A Decade of Cooperation between UNESCO and the Republic of Korea » (2018), en ligne (pdf) : <fr.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/kfit-en-web_0.pdf>.

⁷⁵ « La musique comme moteur du développement durable au Maroc » (dernière consultation le 18 octobre 2020), en ligne : UNESCO <fr.unesco.org/creativity/activities/musique-comme-moteur-du-developpement-durable-au>.

⁷⁶ « Mobiliser les professionnels du cinéma en faveur de la coopération régionale en Asie » (20 septembre 2019), en ligne : UNESCO <fr.unesco.org/creativity/news/mobiliser-professionnels-du-cinema-faveur-de>.

⁷⁷ « Promoting the Right to Arts and Culture for Sustainable Development through the 2005 UNESCO Convention » (dernière consultation le 18 octobre 2020), en ligne : <en.unesco.org/creativity/activities/promoting-right-arts-culture-sustainable>.

⁷⁸ Ces directives visent à offrir un « cadre stratégique pour la compréhension, l'interprétation et la mise en œuvre [du traité] dans un environnement numérique où les biens et services culturels sont créés, produits, distribués, diffusés, consommés et/ou stockés par voie électronique ». « Directives opérationnelles sur la mise en œuvre de la Convention dans l'environnement numérique » dans UNESCO, *supra* note 46 aux pp 96-105.

⁷⁹ Cette Feuille de route vise à « offrir un éventail de possibilités pour promouvoir et protéger la diversité des expressions culturelles dans l'environnement numérique » et « suggère des résultats attendus clairs et des activités de référence concrètes pour protéger les moyens de création, de production, de diffusion, d'accès et d'échange des biens et services culturels face à l'évolution rapide des technologies ». UNESCO, « Feuille de route ouverte pour la mise en œuvre de la Convention de 2005 dans l'environnement numérique », en ligne (pdf) : <fr.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/roadmap_digital_fr_web.pdf>.

Convention demandent au Secrétariat de favoriser les synergies entre le suivi de ce traité et celui de la *Recommandation de 1980 relative à la condition de l'artiste*⁸⁰.

C. L'instauration du suivi des engagements et l'échange de bonnes pratiques (2015 – ...)

La *Convention* prévoit le partage et l'échange de l'information relative à la protection et à la promotion de la diversité des expressions culturelles en exigeant des Parties la production de rapports périodiques⁸¹. De 2012 à 2015, ces rapports sont analysés annuellement par un groupe d'experts internationaux et le Secrétariat de la *Convention* est chargé d'en produire un résumé analytique pour examen par le Comité intergouvernemental⁸². Or, en juin 2015, la Conférence des Parties demande au Secrétariat d'effectuer cette analyse sous la forme d'un *Rapport mondial*⁸³. La publication du premier *Rapport* en décembre 2015 marque ainsi un tournant dans les travaux entourant la mise en œuvre de cet instrument juridique. Aussi, après une décennie de collecte d'informations issues des rapports périodiques notamment, les premières tendances se dégagent et de bonnes pratiques sont identifiées⁸⁴.

La mise en place par le Secrétariat de la *Convention* d'un cadre conceptuel pour le suivi systématique de la mise en œuvre de ce traité constitue la principale avancée de ce premier *Rapport mondial*⁸⁵. Non prévu initialement dans le texte de la *Convention*, ce système a pour objectif de

mettre à jour les principales tendances en matière d'élaboration de politiques; identifier les réformes positives et les mesures couronnées de succès, mais aussi les forces et les faiblesses, et suggérer de nouvelles voies⁸⁶.

⁸⁰ Voir notamment UNESCO, *Comité intergouvernemental pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*, Déc 13.IGC 9, Doc off UNESCO, 13^e sess, Doc NU DCE/20/13.IGC/Dec. (2020) aux pp 8-9.

⁸¹ *Convention de 2005*, *supra* note 1, art 9.

⁸² Ces résumés analytiques pour les années 2012 à 2015 sont disponibles sur le site Internet de la Convention, ainsi que tous les rapports périodiques soumis depuis 2012. Voir « Rapports Périodiques » (dernière consultation le 18 octobre 2020), en ligne : <fr.unesco.org/creativity/governance/periodic-reports>.

⁸³ Initialement, le Rapport mondial doit paraître tous les deux ans. UNESCO, Conférence des Parties à la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, Rés 5.CP 9a, Doc off UNESCO, 5^e sess, Doc NU CE/15/5.CP/Res. (2015) aux pp 4-5. La fréquence sera étendue à tous les quatre ans pour suivre le cycle des rapports périodiques et permettre un laps de temps plus long pour évaluer les changements opérés par les Parties. Voir Cliche et Isar, « Introduction », *supra* note 55 à la p 19.

⁸⁴ Les rapports périodiques soumis au Secrétariat entre 2012 et 2015 constituent en effet la « première masse critique de données et d'informations disponibles pour analyser les principales tendances et identifier les principaux défis auxquels font face les pays » lorsqu'ils mettent en œuvre des politiques et des mesures pour protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles. Cliche, « Introduction », *supra* note 57 à la p 21.

⁸⁵ UNESCO, « Cadre de suivi de la Convention de 2005 sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles », en ligne (pdf) : <en.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/2018gmr-framework-fr.pdf> [UNESCO, « Cadre de suivi »].

⁸⁶ Helmut K. Anheier, « Vers un cadre général de suivi » dans Cliche, *10 ans de promotion*, *supra* note 57, 31 à la p 32.

Pour ce faire, quatre grands objectifs sont identifiés sur la base des principes directeurs du traité et, pour chacun d'entre eux, des résultats attendus et des domaines de suivi distincts, mais interdépendants sont dégagés. Chaque domaine est ensuite assorti d'indicateurs et de moyens de vérification – c'est-à-dire des données à collecter – afin d'offrir un système permettant à des experts indépendants d'évaluer et de mesurer l'avancement de la mise en œuvre de la *Convention* et d'optimiser son suivi dans le temps⁸⁷. Les objectifs et domaines de suivi sont reproduits ci-dessous :

Objectifs	Domaines de suivi
Objectif 1 : Soutenir des systèmes de gouvernance durables de la culture	Secteurs culturels et créatifs Diversité des médias Environnement numérique Partenariat avec la société civile
Objectif 2 : Parvenir à un échange équilibré de biens et services culturels et accroître la mobilité des artistes et des professionnels de la culture	Mobilité des artistes et des professionnels de la culture Échange des biens et services culturels Traités et accords
Objectif 3 : Inclure la culture dans les cadres de développement durable	Politiques et plans nationaux de développement durable Coopération internationale pour le développement durable
Objectif 4 : Promouvoir les droits de l'Homme et les libertés fondamentales	Égalité des genres Liberté artistique

⁸⁷ *Ibid*, aux pp 36-41. Suite à l'adoption de ce cadre de suivi, le cadre de production des rapports quadriennaux sera adapté en conséquence afin de faciliter leur analyse en vue des *Rapports mondiaux* à venir.

Ce cadre de suivi élaboré dans le contexte du premier *Rapport mondial* est réutilisé dans le deuxième *Rapport mondial* publié en 2018, ce qui permet de tester de nouveau les indicateurs et moyens de vérifications pré-identifiés, et d'y apporter de légères améliorations⁸⁸. Le troisième *Rapport mondial* en cours de rédaction devrait s'inscrire dans cette continuité.

Outre les *Rapports mondiaux*, d'autres outils sont développés pour assurer le suivi de la mise en œuvre de la *Convention* et favoriser le partage d'informations. La Plateforme de suivi des politiques recueille et rend accessible au grand public plus de 2000 politiques et mesures issues des rapports périodiques. Elle permet ainsi le partage de l'information entre les Parties à la *Convention* et la création de « synergies entre les processus de suivi nationaux et internationaux » grâce à la compilation de ces politiques⁸⁹. Les pratiques les plus innovantes sont, en outre, clairement identifiées. De plus, la mise en place d'une base de données relatives aux articles 16 et 21 permet plus spécifiquement le suivi de la mise en œuvre de ces deux dispositions⁹⁰. La *Feuille de route ouverte pour la mise en œuvre de la Convention de 2005 dans l'environnement numérique* peut également être considérée comme un instrument de suivi.

Par ailleurs, le *Programme UNESCO-Aschberg pour les artistes et professionnels de la culture* est repensé en 2017 en vue de contribuer plus directement à des échanges équilibrés de biens et de services culturels et accroître la mobilité. Des modules de formation sur le traitement préférentiel visé par l'article 16 sont notamment créés afin d'aider les Parties à comprendre la nature de cet engagement crucial pour les pays en développement et un premier atelier régional destiné aux pays des Caraïbes est organisé en 2019. À cette occasion est aussi lancée une première étude d'impact relative à la mise en œuvre de clauses culturelles de traitement préférentiel dans un accord de commerce⁹¹.

Enfin, les débats *Créer | 2030* organisés en amont des réunions statutaires offrent une autre forme de suivi de la *Convention*. Créés en 2018, ces débats permettent notamment d'éclairer les Parties sur la façon dont la *Convention*, et en particulier l'investissement dans la création, peut contribuer à l'atteinte des *Objectifs pour le développement durable* des Nations Unies à l'horizon 2030. Ces débats sont également l'occasion de discuter de sujets d'actualité comme la place des femmes dans les arts numériques, la liberté artistique, l'intelligence artificielle, la formation professionnelle, le statut de l'artiste, le rééquilibrage des échanges commerciaux ou encore la place de la société civile en tant que partenaire du changement dans la gouvernance de la culture⁹².

⁸⁸ Ce cadre ne se veut pas fixe et est « appelé à évoluer en fonction des réalités de terrain ». Voir : Cliche et Isar, « Introduction », *supra* note 55 à la p 19.

⁸⁹ « Plateforme de suivi des politiques » (dernière consultation le 18 octobre 2020), en ligne : <fr.unesco.org/creativity/activities/plateforme-de-suivi-politiques>.

⁹⁰ « Suivi des articles 16 et 21 » (dernière consultation le 18 octobre 2020), en ligne : <fr.unesco.org/creativity/activities/suivi-des-articles-16-21>.

⁹¹ Il s'agit de l'étude suivante : Mira Burri et Keith Nurse, *La Culture dans l'accord de partenariat économique CARIFORUM-Union européenne : Rééquilibrer les échanges commerciaux entre l'Europe et les Caraïbes?*, Paris, UNESCO, Politiques & Recherche, 2019, en ligne : <unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000368382_fre>.

⁹² « Créer | 2030 » (dernière consultation le 18 octobre 2020), en ligne : <fr.unesco.org/creativity/events/creer-2030> et <fr.unesco.org/creativity/events/7cp/creer-2030>.

Ainsi, chacun de ces outils contribue de diverses manières au suivi et à l'évaluation de la mise en œuvre de la *Convention*. Les *Rapports mondiaux* produits par le Secrétariat, et plus spécifiquement l'élaboration d'un cadre de suivi en 2015, constituent des avancées majeures et offrent un système performant qui oriente les actions des Parties, alors que la publication des bonnes pratiques exerce une pression supplémentaire en ce sens. La prochaine partie s'intéresse à la manière dont les mécanismes de suivi permettent de documenter l'atteinte de ces objectifs.

III. L'évaluation de la mise en œuvre de la Convention

Au-delà des engagements qui découlent de la *Convention*, le cadre de suivi génère une dynamique qui canalise les efforts des Parties et les actions des organes directeurs autour de l'atteinte des quatre grands objectifs qui y sont identifiés⁹³. Les informations recueillies en matière de protection et de promotion de la diversité des expressions culturelles en vue d'atteindre ces objectifs font état d'initiatives diverses et de changements de comportement de la part des Parties (A), qui peuvent être considérés comme une manifestation de l'effectivité du traité (B).

A. Le cadre de suivi en tant qu'outil permettant d'orienter la mise en œuvre de la *Convention*

Les chapitres des *Rapports mondiaux* permettent d'étudier « la fiabilité de la base de données et informations disponibles dans chaque domaine d'action politique », d'identifier les tendances émergentes, d'analyser « les progrès réalisés en vue d'atteindre les objectifs de la Convention », mais également de présenter les principaux défis et d'énoncer les « recommandations politiques nécessaires à leur réussite⁹⁴ ». Ces *Rapports* ont ainsi pour ambition, notamment, de proposer une « méthodologie pour suivre [l']impact à long terme » de la *Convention*⁹⁵ et d'« améliorer considérablement les processus de renforcement et de partage des connaissances internationales, qui sont au cœur de la Convention », tout particulièrement des articles 9 et 19⁹⁶. Pour chacun des

⁹³ Parmi les actions mises en avant dans le cadre de suivi on peut citer : la mise en œuvre des décisions stratégiques des organes directeurs; la collecte, l'analyse et le partage d'informations et de données; la production des *Rapports mondiaux*; l'analyse comparative et le suivi de politiques; le renforcement des capacités et des compétences ainsi que l'assistance technique, etc. Voir : UNESCO, « Cadre de suivi », *supra* note 85.

⁹⁴ Cliche et Isar, « Introduction », *supra* note 55 à la p 20.

⁹⁵ Danielle Cliche et Yudhishthir Raj Isar, « Conclusion : L'état actuel de la mise en œuvre de la *Convention de 2005* » dans Cliche, *10 ans de promotion*, *supra* note 57, 203 à la p 204.

⁹⁶ *Ibid.* Pour ce faire, les *Rapports* ont été développés pour répondre aux questions suivantes : « la Convention a-t-elle inspiré des *changements de politiques* au niveau national et au niveau international ? Quelle est l'*efficacité* réelle de la mise en œuvre des politiques et mesures ainsi modifiées ? Ont-elles permis, directement ou indirectement, une *meilleure élaboration des politiques* en faveur de la protection et la promotion des expressions culturelles ? Ces politiques et mesures ont-elles conduit à des améliorations en matière de *développement humain* ? », Cliche et Isar, « Introduction », *supra* note 55 à la p 18.

objectifs du cadre de suivi, des exemples d'actions menées par les Parties sont présentés ci-dessous.

L'objectif 1 « Soutenir des systèmes de gouvernance durables de la culture » sous-tend l'ensemble du cadre⁹⁷. Les *Rapports mondiaux* de 2015 et de 2018 mettent de l'avant des progrès significatifs accomplis par les Parties à cet égard. Ils permettent plus particulièrement de constater une augmentation dans la mise en place de politiques et mesures visant à renforcer les différentes étapes de la chaîne de valeurs des industries culturelles et créatives. La *Convention* et son cadre de suivi jouent un rôle important en éclairant les actions de certaines Parties⁹⁸, ce qui donne lieu, entre autres, à de nombreuses politiques visant à stimuler la création numérique, à soutenir la modernisation des secteurs culturels, ou encore à actualiser les législations relatives au droit d'auteur. Le premier *Rapport mondial* confirme la présence et l'usage croissant du numérique dans le secteur de la culture. Son identification en tant que domaine de suivi à part entière n'est donc pas anodine et sous-tend l'ensemble des autres domaines. Depuis 2015, un nombre croissant de politiques et mesures visant tout particulièrement la mise en œuvre de la *Convention* dans l'environnement numérique sont adoptées. L'approbation des directives opérationnelles sur le numérique en 2017 et de la *Feuille de route* en 2019, la compilation des bonnes pratiques et l'organisation d'événements sur ce thème en marge des réunions des organes directeurs pourraient bonifier ces résultats au cours des prochaines années.

Pour plusieurs Parties, la *Convention* mène également à un élargissement de la notion de politique culturelle en vue d'inclure des « mesures et mécanismes qui ne font pas habituellement partie du mandat des ministères de la Culture⁹⁹ ». Ces dernières ne sont plus cantonnées au patrimoine; elles sont élargies aux industries culturelles et créatives, ce qui est considéré comme un effet direct de la *Convention*¹⁰⁰. Un tel élargissement complexifie par ailleurs les cadres de gouvernance qui impliquent désormais une multitude d'acteurs à plusieurs niveaux. De nombreux organismes ayant un mandat « directement lié à la Convention » sont ainsi créés. Des collaborations interministérielles sont aussi instituées afin d'élaborer des politiques culturelles spécifiques ou préparer un rapport périodique¹⁰¹. Ce genre de collaboration progresse en

⁹⁷ Il se réfère en effet au droit souverain des États d'adopter et de mettre en œuvre les politiques et mesures qu'ils jugent appropriées pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles sur leur territoire à toutes les étapes de la chaîne de production (création, production, diffusion, distribution et accès).

⁹⁸ Le *Rapport* de 2015 a servi de base pour la révision de certaines politiques comme le Livre blanc sur les arts, la culture et le patrimoine en Afrique du Sud, ou encore la rédaction de la Politique artistique nationale en Tanzanie. Des pays comme l'Éthiopie ou le Zimbabwe affirment que la Convention leur a permis de prendre conscience que « leurs politiques étaient dépassées », alors que d'autres affirment que le traité a « inspiré des débats qui ont entraîné des changements de politiques » (Autriche, Lettonie, Canada). Jordi Baltà Portolés, « Vers une gouvernance culturelle plus collaborative » dans Cliche, *La créativité au cœur du développement*, *supra* note 54, 35 à la p 38.

⁹⁹ Nina Obuljen Koržinek, « Élaboration des politiques et nouvelles tendances » dans Cliche, *10 ans de promotion*, *supra* note 57, à la p 47.

¹⁰⁰ Jordi Baltà Portolés cite les travaux de De Beukelaer à cet égard, Baltà Portolés, *supra* note 98 à la p 38.

¹⁰¹ Par exemple, Oman s'est « doté d'un groupe de travail national sur la sensibilisation, la rédaction de rapports concernant la Convention et la préparation des demandes au Fonds international pour la diversité culturelle » et l'Autriche a créé un Groupe de travail et Conseil consultatif sur la diversité culturelle. *Ibid* à la p 39.

particulier dans le domaine de l'économie créative et de l'éducation culturelle¹⁰². Des exemples de l'utilisation concrète du cadre de suivi sur le terrain sont également mis de l'avant. Plusieurs gouvernements locaux et autres gouvernements sous-nationaux ont en effet entrepris des travaux pour aligner leurs politiques sur les objectifs de la *Convention*¹⁰³.

La société civile¹⁰⁴ joue un rôle important de vigie et de plaidoyer, à l'instar des Coalitions pour la diversité culturelle¹⁰⁵. Sur les 70 rapports périodiques analysés en 2015, 50 font état de l'intégration de la société civile dans la mise en œuvre de la *Convention*, notamment dans les processus de prise de décisions¹⁰⁶, ce qui est conforme à l'article 11 de la *Convention*. Un sondage effectué auprès de ses représentants en 2017 pour le deuxième *Rapport mondial* indique que 63% d'entre eux ont contribué au cours des cinq dernières années à une consultation sur la politique culturelle dans leur pays¹⁰⁷. Parmi ceux-ci, 80% sont impliqués dans des projets de promotion de la *Convention*. Ces chiffres et actions démontrent la détermination de la société civile à continuer à jouer un rôle dans « l'amélioration de la gouvernance culturelle et le développement de politiques culturelles » au travers de différents canaux (mobilisation de leurs pairs, plaidoyer, collecte et partage de connaissances, création de nouveaux réseaux)¹⁰⁸. Les travaux du Secrétariat vont dans le même sens puisque le rôle de la société civile ne cesse d'évoluer au sein des organes directeurs¹⁰⁹. Entre autres, le Forum de la société civile qui se tient en amont

¹⁰² *Ibid* à la p 40.

¹⁰³ C'est le cas en Serbie et de la ville de Santos au Brésil qui s'appuie sur le cadre de suivi pour évaluer ses politiques et son développement culturel. *Ibid* à la p 42.

¹⁰⁴ La *Convention* fait d'ailleurs office de pionnière à cet égard en reconnaissant le rôle fondamental de la société civile dans la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, et en encourageant les Parties à faire participer activement la société civile en vue d'atteindre les objectifs de ce traité. Historiquement, elle a joué un rôle important en se mobilisant pour « l'adoption d'un instrument juridique international visant à promouvoir la diversité et à garantir des espaces dédiés aux biens et services culturels », mais également en participant à sa rédaction. Cliche et Isar, « Introduction », *supra* note 55 à la p 20. Depuis son entrée en vigueur, les organes directeurs ont pris 22 décisions concernant son rôle et sa participation à la mise en œuvre de la *Convention*. Plus de 20 documents de travail et d'information ont été préparés par le Secrétariat portant sur la société civile et la *Convention*, ce qui a permis d'éclairer les décisions prises par ses organes. Voir à ce sujet : UNESCO, « Note conceptuelle. Deuxième édition du Forum des organisations de la société civile (OSC) » (2019), en ligne (pdf) : <en.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/note_conceptuelle_forum.pdf> [UNESCO, « Note conceptuelle »].

¹⁰⁵ Les Coalitions ont joué un rôle important dans l'adoption de la Convention. En 2015, elles étaient réparties dans 43 pays et une relation positive a été établie entre leurs existences et la mise en place d'activités par la société civile. Helmut K. Anheier et Olga Kononykhina, « Nouer des partenariats avec la société civile » dans Cliche, *10 ans de promotion*, *supra* note 57, 89 à la p 99.

¹⁰⁶ *Ibid* à la p 101.

¹⁰⁷ Andrew Firmin, « Impliquer la société civile dans la gouvernance de la culture » dans Cliche, *La créativité au cœur du développement*, *supra* note 54, 85 à la p 89.

¹⁰⁸ Cliche et Isar, « Introduction », *supra* note 55 à la p 21.

¹⁰⁹ Depuis 2015 par exemple, une session de travail entre les représentants de la société civile et le Bureau est organisée avant chaque réunion des organes directeurs avec pour objectif notamment de traiter de questions qu'elle considère importantes. Un point sur le rôle de la société civile dans la mise en œuvre de la *Convention* est également incorporé à l'ordre du jour de chaque réunion du Comité, ce qui permet

de la Conférence des Parties offre un « cadre d'échange et de coopération » aux représentants de la société civile en leur permettant d'examiner divers défis relatifs à la mise en œuvre de la *Convention*¹¹⁰.

Concernant le deuxième objectif relatif à l'échange équilibré des biens et services culturels et à l'accroissement de la mobilité des artistes et des professionnels de la culture, les données rendent compte de multiples changements occasionnés par l'adoption de la *Convention*. Le changement le plus notable est l'incorporation de références explicites à la *Convention* dans des accords commerciaux¹¹¹. Une autre évolution directe est l'élaboration d'un *Protocole de coopération culturelle (PCC)* annexé à plusieurs accords commerciaux négociés par l'Union européenne¹¹²; ces protocoles contiennent eux aussi des références explicites à la *Convention*, en particulier à l'article 16 relatif au traitement préférentiel. Sans reproduire le modèle de protocole, d'autres Parties se sont inspirées de ces instruments dans l'élaboration de leurs propres accords de libre-échange, notamment la République de Corée qui a conclu de nouveaux accords commerciaux contenant des clauses de coopération culturelle similaires à celles du *PCC* qui la lie à l'Union européenne. La *Convention* semble donc à l'origine d'une nouvelle impulsion dans l'incorporation de clauses culturelles dans les accords de commerce, un phénomène amplifié par le mimétisme de certaines Parties qui reproduisent le même type de clauses culturelles dans tous les accords auxquelles elles sont parties¹¹³. De façon plus générale, les *Rapports mondiaux* de 2015 et de 2018 font état de la multiplication de ces clauses – que celles-ci prennent la forme d'exceptions générales, de réserves ou d'engagements assortis de limitation – lesquelles participent à la reconnaissance de la nature spécifique des biens et services culturels. Ce faisant, les Parties mettent en œuvre l'article 21 de la *Convention* qui les engage à promouvoir les objectifs et principes de ce traité dans d'autres enceintes internationales. Cette mise en œuvre de l'article 21 ne concerne pas seulement les enceintes commerciales puisqu'elle se constate également au sein d'autres organisations régionales et internationales. Le

aux organisations de la société civile de présenter aux Parties leurs préoccupations. En outre, les représentants de la société civile ont la possibilité d'intervenir avant l'adoption de toute décision à titre d'observateurs sur tous les autres points de l'ordre du jour des réunions, ou encore de proposer des amendements comme cela fut le cas lors des travaux de 2016 dédié au projet de directives opérationnelles sur le numérique. La société civile peut également produire son propre rapport (oral et/ou écrit) sur ses activités et participer à l'élaboration des rapports périodiques au travers d'une section qui lui est dédiée. UNESCO, « Note conceptuelle », *supra* note 104.

¹¹⁰ Les propositions formulées lors de ce forum peuvent être soumises à la Conférence des Parties, ce qui inclut également l'identification de problématiques qui mériteraient d'être ajoutées au programme de travail des organes de la *Convention*. La première session d'échange avec la société civile a été organisée en 2008. *Ibid* à la p 2.

¹¹¹ Voir : Véronique Guèvremont et Ivan Bernier, « Guide de négociation des clauses culturelles dans les accords de commerce » (2020), en ligne (pdf) : *Université Laval* <www.unescocodec.chaire.ulaval.ca/sites/unescocodec.chaire.ulaval.ca/files/guide_-_6_fevrier_2020_-_fr_-_final.pdf>. L'élaboration de ce Guide, soutenue par le Gouvernement du Québec pour favoriser la mise en œuvre de l'article 21 de la Convention, constitue d'ailleurs une autre preuve de l'impact de ce traité.

¹¹² *Ibid*. Voir également : Véronique Guèvremont et Ivana Otašević, *La culture dans les traités et les accords*, Paris, UNESCO, Politique & Recherche, 2017, en ligne : <fr.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/dce-policyresearch-book1-fr-web_1.pdf>.

¹¹³ *Ibid*.

Rapport mondial de 2015 fait état de près de 250 textes mentionnant la *Convention* depuis son adoption, émanant d'une douzaine d'organisations internationales ou régionales¹¹⁴.

En ce qui a trait au troisième objectif relatif à l'inclusion de la culture dans les cadres de développement durable¹¹⁵, les données démontrent que depuis l'adoption de la *Convention* de nombreux pays ont intégré la culture au sein de leurs plans et stratégies de développement. Il est estimé que sur les 111 Parties dotées de ce type de documents d'orientation, 96 font référence à la culture et proviennent à plus des deux tiers des pays du Sud¹¹⁶. L'augmentation des contributions au FIDC est également vue comme une atteinte de cet objectif, et notamment de la coopération Sud-Sud, avec une augmentation significative des contributions des pays en développement¹¹⁷. En outre, les *Objectifs pour le développement durable* des Nations Unies à l'horizon 2030 font désormais partie du cadre de suivi de la *Convention* afin de démontrer dans quelles mesures celle-ci peut contribuer à leurs réalisations¹¹⁸. Le rôle d'acteurs locaux, dont les villes appartenant au Réseau des villes créatives de l'UNESCO, est également mis de l'avant par le *Rapport mondial* de 2018 comme un moyen d'atteindre ce troisième objectif en raison de leurs travaux de plus en plus nombreux associant la promotion du développement durable et les industries culturelles et créatives¹¹⁹.

Enfin, au regard du quatrième objectif relatif à la promotion des droits de l'Homme et des libertés fondamentales¹²⁰, le *Rapport mondial* de 2018 constate

une meilleure prise en compte [au sein des Parties à la *Convention*] de l'importance de la liberté artistique pour une protection et une promotion efficace des expressions artistiques elles-mêmes¹²¹.

¹¹⁴ On peut citer des organisations ayant des compétences en manière culturelle ou dans des domaines connexes comme l'Organisation internationale de la Francophonie qui a adopté plusieurs déclarations faisant explicitement référence à la *Convention*. Plusieurs organisations ayant une langue en partage comme la Communauté d'États latino-américains et caraïbes (CELAC), l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) ont également adopté des instruments déclaratoires similaires. Des résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies en lien avec la culture et le développement durable mentionnent aussi la *Convention*. Véronique Guèvremont, « Promouvoir la Convention dans les enceintes internationales » dans Cliche, *10 ans de promotion*, *supra* note 57, 135 à la p 144-145. Voir aussi : Véronique Guèvremont, « La Convention dans les autres enceintes internationales : un engagement crucial » dans Cliche, *La créativité au cœur du développement*, *supra* note 54, 143 à la p 158.

¹¹⁵ La *Convention* est le premier instrument normatif à placer les liens entre la culture et le développement durable au cœur de ses engagements. Son article 13 engage les Parties à intégrer la culture dans leurs politiques de développement en vue de créer des conditions propices au développement durable.

¹¹⁶ Joffe, *supra* note 54 à la p 174.

¹¹⁷ Ils étaient 21 en 2017 et 0 en 2007 lors du lancement du Fonds. Cliche et Isar, « Introduction », *supra* note 55 à la p 25.

¹¹⁸ Ils n'étaient pas inclus dans la première édition du *Rapport mondial* en 2015.

¹¹⁹ Joffe, *supra* note 54 à la p 180.

¹²⁰ Il convient de rappeler qu'il constitue le premier principe directeur de la *Convention* (article 2.1) et donc une « condition préalable à la création, à la distribution et à la jouissance d'expressions culturelles diverses ». En d'autres termes, son non-respect met en péril la mise en œuvre de la *Convention* elle-même. Cliche et Isar, « Introduction », *supra* note 55 à la p 26.

¹²¹ « Résumé analytique » dans Cliche, *La créativité au cœur du développement*, *supra* note 54, 13, à la p 16.

Deux rapports plus récents sur ce thème font aussi état d'avancées en matière de « protection juridique de la liberté artistique, de protection des droits sociaux et économiques des artistes et des professionnels de la culture et de suivi de la liberté artistique¹²² ». Ceci inclut l'adoption d'accords économiques multilatéraux et régionaux permettant une meilleure possibilité d'emploi et de déplacement des artistes, la révision de lois relatives aux droits d'auteur pour les adapter à l'environnement numérique (rémunération juste et équitable), ainsi que l'adoption de législations sectorielles spécifiques (fiscalité, prestations sociales et pensions de retraite)¹²³.

B. La mise en œuvre de la *Convention*, une preuve de son effectivité

Bien que les engagements découlant de la *Convention* soient faiblement contraignants, d'autres facteurs peuvent amener les Parties à se comporter de manière à respecter les règles de ce traité. Ainsi, on constate qu'« [a]u-delà de la contrainte juridique, il y a aussi la conviction des Parties qu'elles poursuivent un objectif important et leur volonté politique de le réaliser »¹²⁴. Les mécanismes de suivi ont aussi un rôle à jouer :

[o]n a en effet remarqué que [...], tout en étant le plus souvent non contraignants ce qui permet que les États les acceptent assez facilement [ils] concouraient de façon positive à l'effectivité des engagements figurant dans les accords ou recommandations qu'ils accompagnent¹²⁵.

Or, si les données recueillies par le biais des rapports périodiques et d'autres sources en vue d'alimenter le cadre de suivi font état de diverses actions menées par les Parties en lien avec la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, il est permis de se demander si ces données constituent autant de preuves de l'effectivité du traité.

Un courant de littérature issu du droit international de l'environnement suggère trois définitions de l'effectivité qui paraissent transposables à l'analyse de la *Convention*¹²⁶. La première forme – *legal effectiveness* – évalue la conformité du comportement avec la règle. La deuxième forme – *behavioral effectiveness* – s'intéresse au rôle que joue la règle dans la modification du comportement d'un État en vue d'atteindre les objectifs du régime. La troisième

¹²² Voir : Laurence Cuny, *Liberté et créativité : défendre l'art, défendre la diversité*, série des Rapports mondiaux – édition spéciale, Paris, UNESCO, 2020, en ligne : <unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373358>; Garry Neil, *La culture & les conditions de travail des artistes*, Politiques & Recherche, Paris, UNESCO, 2019, en ligne : <unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000371790_fre>.

¹²³ Cuny, *ibid* à la p 26.

¹²⁴ Bernier, « Au carrefour du droit et de la politique », *supra* note 6 à la p 26.

¹²⁵ Ruiz Fabri, *supra* note 19 à la p 30.

¹²⁶ Voir en particulier : Daniel Bodansky, « Implementation of International Environmental Law » (2011) 54 *Japanese Yearbook of International Law* 62 aux pp 63-68. Concernant les trois définitions de l'effectivité, l'auteur se réfère notamment à : Oran R. Young, *International Governance : Protecting the Environment a Stateless Society*, Ithaca (New York), Cornell University Press, 1994 aux pp 140-160.

forme – *problem solving effectiveness* – se concentre sur le degré d'atteinte des objectifs fixés par la règle¹²⁷.

La conformité du comportement des Parties avec la *Convention* peut être difficile à évaluer compte tenu de la nature de plusieurs obligations. Pour reprendre un exemple cité précédemment, au titre de l'article 7 dédié aux Mesures destinées à promouvoir les expressions culturelles, « [l]es Parties s'efforcent de créer sur leur territoire un environnement encourageant les individus et les groupes sociaux : 1(a) à créer, produire, diffuser et distribuer leurs propres expressions culturelles et à y avoir accès [...] ». Cette formulation rend quasiment impossible une appréciation de l'effectivité du traité fondée sur la conformité d'une action avec l'obligation énoncée¹²⁸. Cependant, à partir des informations transmises par les Parties dans leur rapport périodique – et en présumant de la véracité et de l'exactitude de ces informations – il est possible d'affirmer que la *Convention* a généré des changements de comportement des Parties de manière à favoriser l'atteinte des objectifs de protection et de promotion de la diversité des expressions culturelles. En effet, comme mentionné précédemment, plusieurs Parties relient directement certaines de leurs actions aux engagements qu'elles ont contractés au titre de ce traité. Ces changements de comportements témoignent de l'effectivité de la *Convention*.

De même, les nombreuses initiatives de renforcement des capacités mises en place depuis 2010 sont une autre preuve de l'effectivité de ce traité. Le généreux appui financier de plusieurs Parties, dont l'Union européenne et la Suède, est attribuable à la *Convention* et vise l'atteinte des objectifs qui y sont énoncés. Il en va de même de chacune des contributions versées au FIDC alors que la *Convention* ne crée aucune obligation à cet égard. Les missions sur le terrain jouent en outre un rôle important et aident les pays en développement bénéficiaires à respecter leurs engagements. Ces initiatives sont générées par les engagements – même faiblement contraignants – découlant de la *Convention*, lesquels ont ouvert la voie à de nouvelles formes de coopération en vue d'atteindre les objectifs de protection et de promotion de la diversité des expressions culturelles.

Par ailleurs, d'autres engagements formulés de manière plus précise permettent une analyse de l'effectivité fondée sur la conformité. L'article 16 visant l'attribution d'un traitement préférentiel illustre bien ce cas de figure. Au titre de cet article

[l]es pays développés facilitent les échanges culturels avec les pays en développement en accordant, au moyen de cadres institutionnels et juridiques appropriés, un traitement préférentiel à leurs artistes et autres professionnels et praticiens de la culture, ainsi qu'à leurs biens et services culturels¹²⁹.

¹²⁷ Pour une autre conceptualisation de l'effectivité de la norme, voir notamment les travaux de Catherine Thibierge et al sur la force normative. Catherine Thibierge y suggère trois pôles de déploiement de la force normative, soit la valeur normative, la portée normative et la garantie normative. Catherine Thibierge « Le concept de "force normative" » dans Catherine Thibierge et al, *La force normative. Naissance d'un concept*, Paris, LGDJ, 2009, 813, aux pp 822-823.

¹²⁸ Voir en ce sens : Daniel Bodansky, *supra* note 126 à la p 64.

¹²⁹ *Convention de 2005*, *supra* note 1, art 16.

Il s'agit en l'occurrence d'une obligation de résultat qui ne peut être respectée que si le traitement préférentiel est effectivement attribué. L'*Accord de partenariat économique conclu entre l'Union européenne et les États du Cariforum*¹³⁰, auquel est annexé un PCC, met en œuvre l'article 16 et la conformité de l'action de l'UE à cet égard est une manifestation de l'effectivité du traité¹³¹. Il faut cependant admettre que de nombreux pays développés Parties à la *Convention* ne mettent toujours pas en œuvre l'article 16, ce qui pourrait éventuellement ouvrir la porte à l'utilisation du mécanisme de règlement des différends de la *Convention*¹³².

Quant à savoir si la *Convention* permet effectivement aux Parties d'atteindre les objectifs énoncés à son article 1 et, ce faisant, de résoudre les problèmes qu'elles ont identifiés (*problem solving effectiveness*), les données disponibles à ce jour ne permettent pas de mener en profondeur une évaluation de ce type. Il est néanmoins permis de revenir sur les critiques formulées à l'endroit de ce traité au lendemain de son adoption et qui ont porté essentiellement sur sa force contraignante et sa relation avec les accords de commerce pour se pencher sur l'un des principaux objectifs de la *Convention*. Les données recueillies au cours des dix dernières années font état de très nombreuses clauses culturelles incorporées par les Parties à la *Convention* dans leurs accords commerciaux en vue de préserver leur pouvoir d'intervention dans le secteur de la culture¹³³. Il est évidemment impossible d'établir un lien de causalité entre chacune de ces clauses et les engagements découlant de la *Convention*. La multiplication des politiques visant à soutenir la création, la production, la distribution, la diffusion et l'accès à une diversité des expressions culturelles peut toutefois être plus directement liée à la mise en œuvre de la *Convention*, comme en attestent les rapports périodiques produits par les Parties. Or, ces politiques – de même que la prise de conscience entourant la nécessité de protéger la diversité culturelle à tous les niveaux – sont autant d'incitatifs pour que les Parties négocient leurs accords de commerce de manière à préserver leur « droit souverain [...] de conserver, d'adopter et de mettre en œuvre les politiques et mesures qu'ils jugent appropriées pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles sur leur territoire¹³⁴. »

Sur ce point, il semble donc permis de conclure à une manifestation de l'effectivité de la *Convention*.

¹³⁰ *Accord de partenariat économique entre les États du Cariforum, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part*, 15 octobre 2008, Journal officiel de l'Union Européenne (entrée en vigueur : 1 novembre 2008).

¹³¹ On ne peut cependant déduire que l'attribution d'un traitement préférentiel à des pays en développement par des pays développés conformément à l'article 16 de la *Convention* se traduira nécessairement par un rééquilibrage des échanges culturels au profit de ces derniers. L'étude d'impact de l'Accord de partenariat économique entre l'UE et le Cariforum a en effet conclu à l'absence de retombées significatives des engagements visant à faciliter l'accès des biens et services culturels des pays du Cariforum au marché de l'UE. Mira Burri et Keith Nurse, *supra* note 91. L'absence de résultats n'est toutefois pas ici un signe de l'ineffectivité de la *Convention*, mais plutôt du PCC dont le suivi paraît inadéquat.

¹³² Voir sur ce point : Bernier, « Article 25 – Settlement of Disputes », *supra* note 26. Notons qu'à ce jour, ce mécanisme n'a toujours pas été utilisé.

¹³³ Outre les *Rapports mondiaux* de 2015 et de 2018, voir aussi : Véronique Guèvremont et Ivan Bernier, *supra* note 111 ; Véronique Guèvremont et Ivana Otašević, *supra* note 112.

¹³⁴ Objectif énoncé dans la *Convention de 2005*, *supra* note 1, art 1 h).

La *Convention* est née de la profonde conviction d'un groupe d'États de la nécessité de préserver la diversité des expressions culturelles dans une société mondialisée. Certes, le faible niveau de contrainte des engagements qui en découlent est un fait. Mais tout comme l'« habit ne fait pas le moine », sous l'apparente flexibilité de ce traité se dissimulent divers attributs qui constituent autant de forces contribuant à son effectivité. Ces forces sont notamment incarnées par les mécanismes de suivi et les outils de renforcement des capacités qui exercent sur les Parties une pression suffisante pour les amener à modifier progressivement leur comportement en vue d'atteindre les objectifs du traité.

Cet article fait état des avancées réalisées au cours des quinze premières années de mise en œuvre de la *Convention* qui, à plusieurs égards, attestent de son effectivité. Toutes les dispositions de la *Convention* ne contribuent cependant pas de la même manière à cette effectivité et des progrès doivent encore se matérialiser dans de multiples domaines et à différents niveaux. Aussi, les défis à relever sont encore bien réels face à une pression sur la diversité des expressions culturelles qui démontre peu de signes d'essoufflement. La montée en puissance des technologies numériques et de l'intelligence artificielle dans le champ des industries culturelles et créatives y contribue de manière significative. Les enjeux en la matière exigeront des Parties non seulement une détermination pour mettre en œuvre la *Convention* dans l'environnement numérique, mais aussi – comme le requiert l'article 21 – une coordination de leurs actions dans les enceintes internationales dont l'exercice des compétences pourrait interférer avec l'atteinte de cet objectif. À ce sujet, la démonstration de l'effectivité de la *Convention* reste à faire. Il en va de même de sa contribution à la promotion des expressions culturelles de groupes marginalisés, comme le sont trop souvent les minorités ou les peuples autochtones, ou encore à la protection des expressions culturelles soumises à un risque d'extinction ou à une grave menace. L'attribution par les pays développés d'un traitement préférentiel aux biens et services culturels des pays en développement, ainsi qu'à leurs artistes et professionnels de la culture, est un autre domaine pour lequel la *Convention* n'a pas encore pleinement démontré son effectivité, plusieurs Parties n'ayant adopté aucune mesure conforme à l'article 16.

Des progrès restent donc à accomplir. Il faut toutefois rappeler que la *Convention* demeure un traité relativement jeune. Et par-dessus tout, il faut admettre que des retombées importantes paraissent échapper à la théorie de l'effectivité : il s'agit de la diffusion de nouvelles valeurs, celles de la diversité des expressions culturelles, au sein de l'ordre juridique international et des ordres nationaux de toutes les régions du monde. Il existe aujourd'hui un droit de la diversité des expressions culturelles en expansion. Et au-delà du droit, un « discours »¹³⁵ sur la diversité des expressions culturelles que plus jamais il ne sera possible d'ignorer.

¹³⁵ L'idée est empruntée à Ivan Bernier, évoquée notamment dans son allocution prononcée lors de l'obtention du prix de la Société des relations internationales du Québec (SORIQ) en 2012.