



Mondialisation et choix culturel

« Je ne veux pas que ma maison soit entourée de murs de toutes parts et mes fenêtres barricadées. Je veux que les cultures de tous les pays puissent souffler aussi librement que possible à travers ma maison. Mais je refuse de me laisser emporter par aucune. »

– Mahatma Gandhi.¹

Lorsque les historiens écrivent sur l'histoire récente du monde, ils sont susceptibles de réfléchir à deux tendances: l'avancée de la mondialisation et la progression de la démocratie. La mondialisation a été la plus controversée parce qu'elle a des effets à la fois positifs et négatifs, et la démocratie a ouvert un espace aux individus pour protester contre ces effets négatifs. Ainsi, les polémiques font rage sur les conséquences environnementales, économiques et sociales de la mondialisation. Mais il existe un autre domaine de la mondialisation, celui de la culture et de l'identité, qui est tout aussi controversé et sème même encore plus la discorde, parce qu'il engage des individus ordinaires, et non simplement des économistes, des responsables gouvernementaux et des activistes politiques.

La mondialisation a accru les contacts entre les individus, leurs valeurs, leurs idées et leurs modes de vie, comme jamais auparavant. Les gens voyagent plus fréquemment et plus loin. La télévision arrive maintenant jusque dans des familles vivant au plus profond des régions rurales de Chine. De la musique brésilienne à Tokyo aux films africains à Bangkok, en passant par Shakespeare en Croatie, aux livres d'histoires sur le monde arabe à Moscou et aux informations mondiales de CNN à Amman, les individus savourent la diversité de l'âge de la mondialisation.

Pour beaucoup, cette nouvelle diversité est stimulante, voire enrichissante, mais pour certains, elle est troublante et désarmante. Ils craignent que leur pays se fragmente, que leurs valeurs se perdent au fur et à mesure que le nombre croissant d'immigrants apporte de nouvelles coutumes et que le commerce international et les moyens de communication modernes envahissent chaque recoin du monde, en supplantant la culture locale. Certains prévoient un scénario cauchemardesque d'homogénéisation culturelle – les diverses cultures nationales laissant place à un monde

dominé par les valeurs et les symboles occidentaux. Les questions vont plus loin. Croissance économique et progrès social doivent-ils signifier adoption des valeurs occidentales dominantes? N'existe-t-il qu'un seul modèle de politique économique, d'institutions politiques et de valeurs sociales?

Les craintes atteignent leur paroxysme sur les questions des investissements, du commerce et des politiques migratoires. Les activistes indiens contestent le brevetage de l'arbre neem par les compagnies pharmaceutiques étrangères. Les mouvements anti-mondialisation protestent contre le traitement des biens culturels comme les autres produits de base dans les accords de commerce mondial et d'investissements. Des groupes en Europe occidentale s'opposent à l'entrée de travailleurs étrangers et de leurs familles. Ces contestataires ont en commun la crainte de perdre l'identité culturelle, et chaque question litigieuse a fait jaillir une vaste mobilisation politique.

Comment les gouvernements devraient-ils répondre? Le présent chapitre soutient que les politiques qui réglementent l'avancée de la mondialisation économique – les mouvements de personnes, de capitaux, de biens et d'idées – doivent promouvoir, plutôt qu'étouffer les libertés culturelles. Il examine les trois défis politiques qui sèment le plus la division au sein des débats publics actuels:

- *Populations autochtones, industries extractives et savoir traditionnel.* La polémique fait rage sur l'importance des industries extractives pour la croissance économique nationale, ainsi que sur l'exclusion socioéconomique et culturelle et le déplacement des populations autochtones qui accompagnent souvent ces activités minières. Le savoir traditionnel des populations autochtones est reconnu par la Convention sur la diversité biologique, mais non par le régime mondial des droits de la propriété intellectuelle tel qu'incarné par l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle et l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce.
- *Le commerce des biens culturels.* Les négociations relatives au commerce international et aux investissements ont achoppé sur la question d'une « exception culturelle » pour les

Les politiques qui réglementent l'avancée de la mondialisation économique doivent promouvoir, plutôt qu'étouffer les libertés culturelles

Fiche Technique 5.1 Qu'y a-t-il de nouveau dans les implications de la mondialisation pour les revendications identitaires?

Les flux transfrontières d'investissements et de connaissances, de films et autres biens culturels, et de personnes ne sont pas des phénomènes nouveaux. Les populations autochtones ont lutté pendant des siècles pour maintenir leur identité et leur mode de vie contre la marée des investissements économiques étrangers et des nouveaux colons qui souvent les accompagnent. Comme le montre le chapitre 2, les nouveaux colons ont propagé leur culture, parfois par dessein, souvent par manque de respect envers les modes de vie autochtones. De la même manière, la libre circulation des films a été un élément essentiel du développement de l'industrie depuis le début du XXe siècle. Et les individus se sont depuis toujours déplacés au-delà des frontières nationales. Les migrations internationales se sont accrues ces dernières dizaines d'années, mais elles ne concernent toujours que moins de 3 % de la population mondiale, ne dépassant pas leur maximum qui remonte à un siècle.²⁶

En quoi ces flux sont-ils une source plus forte de revendications identitaires aujourd'hui? Les anciens problèmes s'aggravent-ils? De nouveaux problèmes font-ils leur apparition? Ou bien les individus sont-ils simplement plus libres, plus capables de revendiquer leurs droits? Dans chaque cas, la réponse est différente, mais contient un élément des trois.

Populations autochtones et flux d'investissements et de connaissances

La mondialisation a accéléré les flux d'investissements qui affectent profondément les modes d'existence de nombreuses populations autochtones. Ces vingt dernières années, plus de 70 pays ont renforcé leur législation afin de promouvoir les investissements dans les industries extractives, comme le pétrole, le gaz et l'exploitation minière. Les investissements étrangers dans ces secteurs sont nettement en hausse (figure 1). À titre d'exemple, les investissements dans l'exploration et le développement minier en Afrique ont doublé entre 1990 et 1997²⁷.

Parce que tant de ressources naturelles inexploitées du monde sont situées sur les territoires des peuples autochtones, l'expansion mondiale des investissements dans l'exploitation minière et la survie des populations autochtones sont inextricablement liées (voir carte 5.1 et tableau 5.1). Ces tendances ont accru la pression sur les territoires des peuples autochtones, entraînant leur déplacement forcé en Colombie, au Ghana, au Guyana, en Indonésie, en Malaisie, au Pérou et aux Philippines²⁸. Si les tendances actuelles se poursuivent, la plupart des grandes mines finiront par se trouver sur le territoire des populations autochtones²⁹.

La mondialisation a aussi accru la revendication du savoir en tant que ressource économique. Les populations autochtones ont de riches ressources en connaissances traditionnelles – sur les plantes ayant une valeur médicinale, les variétés alimentaires que les consommateurs demandent et d'autres connaissances précieuses. Les entrepreneurs ont rapidement perçu le potentiel commercial s'ils pouvaient breveter et vendre ce savoir. Ainsi, le savoir traditionnel est de plus en plus détourné, de nombreuses « inventions » se voyant accorder des brevets à tort. Les exemples incluent les propriétés médicinales de la plante sacrée

ayahuasca dans le bassin amazonien (développée par les communautés autochtones depuis des siècles); la plante maca au Pérou, qui améliore la fertilité (connue des Indiens andins depuis l'arrivée des Espagnols au XVIe siècle), et un extrait pesticide issu de l'arbre neem utilisé dans le traitement de maladies et pour la contraception en Inde (de notoriété publique depuis l'antiquité).

Les pays en développement ont rarement les moyens de remettre en question ces faux brevets dans les juridictions étrangères – et les populations autochtones encore moins. Une étude de mars 2000 a conclu que 7 000 brevets avaient été accordés pour une utilisation non autorisée du savoir traditionnel ou pour le détournement des plantes médicinales³⁰.

Mais les groupes autochtones s'affirment de plus en plus. La mondialisation a facilité la capacité des populations autochtones à s'organiser, mobiliser des fonds et se mettre en réseau avec d'autres groupes partout dans le monde, avec une portée et un impact politiques plus importants qu'avant. Les Nations Unies ont déclaré 1995-2004 « Décennie internationale des populations autochtones du monde », et en 2000, l'Instance permanente sur les questions autochtones voyait le jour. En août 2003, le gouvernement canadien a reconnu les revendications de propriété des Indiens Tlicho sur une région riche en diamants dans les Territoires du Nord-Ouest. En octobre 2003, la Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud a décrété que les populations autochtones avaient à la fois des droits collectifs sur la propriété foncière et sur les minerais situés sur leur territoire et que toute tentative visant à les déposséder constituait une discrimination raciale. Les populations autochtones possèdent ou contrôlent maintenant plus de 16 % des terres de l'Australie, la Société foncière autochtone (Indigenous Land Corporation) devant être entièrement financée par un capital initial de 1,3 milliards de dollars australiens destiné à l'acquisition de terres pour les populations autochtones ne pouvant autrement devenir propriétaires³¹.

Flux de biens culturels – films et autres produits audiovisuels

La polémique sur les biens culturels au sein des accords sur le commerce international et les investissements s'est intensifiée à cause de la croissance exponentielle du volume du commerce, de la concentration toujours plus importante de l'industrie cinématographique à Hollywood, et de l'influence grandissante des films et des loisirs sur les styles de vie des jeunes.

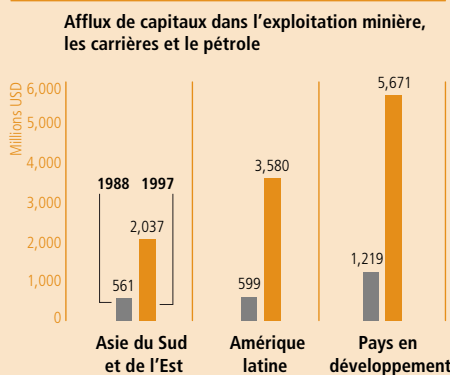
Le commerce mondial des biens culturels – cinéma, photographie, radio et télévision, imprimés, littérature, musique et arts visuels – a quadruplé, passant de 95 milliards de dollars en 1980 à plus de 380 milliards de dollars en 1998³². Près des quatre-cinquièmes de ces flux proviennent de 13 pays³³. Hollywood touche 2,6 milliards de personnes dans le monde, et Bollywood 3,6 milliards³⁴.

Dans l'industrie cinématographique, les productions américaines représentent régulièrement 85 % environ des audiences de cinéma dans le monde³⁵. Dans le commerce de l'audiovisuel avec l'Union européenne seulement, les États-Unis ont eu un excédent de 8,1 milliards de dollars en 2000, répartis à part égale entre les films et les droits de télévision³⁶. Des 98 pays dans le monde avec des données comparables, seuls 8 ont produit plus de films qu'ils n'en ont importé annuellement dans les années quatre-vingt-dix³⁷. La Chine, l'Inde et les Philippines font partie des plus grands producteurs en nombre de films par an. Mais les données changent lorsque l'on considère les revenus. Sur une production mondiale de plus de 3 000 films par an, Hollywood enregistre plus de 35 % du total des revenus de l'industrie. De plus, entre 1994 et 1998, dans 66 des 73 pays disposant de données, les États-Unis étaient le premier ou le second pays d'origine principal des films importés.³⁸

L'industrie cinématographique européenne, par contre, a décliné ces trente dernières années. La production est en baisse en Italie, qui produisait 92 films en 1998, et en Espagne, qui en produisait 85, alors qu'elle est restée inchangée au Royaume-Uni et en Allemagne³⁹. La France fait figure d'exception. La production est passée à 183 films en 1998⁴⁰. La part de films nationaux vus entre 1984 et 2001 a accusé une baisse spectaculaire dans une grande partie de l'Europe, à l'exception de la France et l'Allemagne, où des politiques soutiennent l'industrie cinématographique nationale. Pour la même période, la proportion de films américains a augmenté sur la plupart du continent (figure 2).

La domination internationale des films américains n'est qu'un aspect de la propagation de la culture de consommation occidentale. Les nouvelles technologies de communication par satellite dans les années quatre-vingt ont donné naissance à un nouveau moyen de communication puissant de portée mondiale, et à des réseaux de médias mondiaux comme CNN. Le nombre de téléviseurs possédés dans le monde a plus que doublé, passant de 113 pour mille habitants en 1980 à 229 en 1995. Il est passé à 243 depuis lors⁴¹. Les modes de consommation sont maintenant mondiaux. Des études de marché ont identifié une « élite mondiale », une classe moyenne mondiale qui suit le même style de consommation et préfère les « marques

Figure 1 **Rapides augmentations des investissements au sein des industries extractives dans les pays en développement, 1988-97**



Source: UNCTAD 1999.

mondiales ». Plus surprenants encore sont les « ados mondiaux » qui habitent un « espace mondial », un monde de la seule culture pop, absorbant les mêmes jeux vidéo et la même musique, et offrant un marché colossal pour les chaussures de sports, T-shirts et jeans de marque.

Flux de personnes

Les politiques d'immigration sont devenues un élément de division sociale dans de nombreux pays. Les débats ne portent pas seulement sur les emplois et la concurrence pour les ressources de l'aide sociale, mais concernent également la culture – savoir si les immigrés devraient être tenus d'adopter la langue et les valeurs de leur nouvelle société. Pourquoi ces questions sont-elles plus présentes aujourd'hui? Qu'est-ce que la mondialisation a à voir avec elles?

La mondialisation refaçonne quantitativement et qualitativement les mouvements internationaux de personnes, avec davantage de migrants se déplaçant vers les pays à revenu élevé et voulant maintenir leurs identités culturelles et leurs liens avec leurs pays d'origine (tableau 1).

Les individus ont toujours traversé les frontières, mais leur nombre s'est accru ces trente dernières années. Le nombre de migrants internationaux – individus vivant en dehors de leur pays natal – est passé de 76 millions en 1960 à 154 millions en 1990 et 175 millions en 2000⁴². Les progrès technologiques rendent les voyages et les communications plus faciles, plus rapides et moins chers. Le prix d'un billet d'avion de Nairobi à Londres est tombé de 24 000 de dollars en 1960 à 2 000 en 2000⁴³. Le téléphone, Internet et les médias mondiaux amènent les réalités de la vie sur tout le globe jusque dans les foyers, faisant prendre conscience aux individus des disparités dans les salaires et les conditions de vie – et les rendent désireux d'améliorer leurs perspectives.

La politique influence aussi le flux de population. La répression peut pousser les individus à partir, au même titre qu'une plus grande ouverture. Les transitions politiques en ex-Union soviétique, en Europe de l'Est et dans les États baltes ont permis à beaucoup de gens de quitter leur pays pour la première fois depuis des décennies. Mais plus que l'augmentation numérique, c'est la structure des migrations qui a radicalement changé.

- *Démographie changeante.* Pour l'Europe occidentale, l'Australie et l'Amérique du Nord, la croissance des migrations ces dix dernières années s'est presque entièrement concentrée sur les flux allant des pays pauvres vers des pays riches. Dans les années quatre-vingt-dix, la population née à l'étranger dans les régions plus développées a augmenté de 23 millions de personnes⁴⁴. Aujourd'hui près d'une personne sur dix vivant dans ces pays est née ailleurs⁴⁵.
- Les migrations de sans-papiers ont atteint des niveaux sans précédent: jusqu'à 30 millions de personnes dans le monde n'ont pas un statut de résidence légal dans le pays dans lequel ils vivent⁴⁶.
- Migration circulaire. Les individus qui décident de migrer aujourd'hui sont plus susceptibles de

TABLE 1
Les 10 pays en tête du classement selon l'importance de leur population immigrée, 2000 (pourcentage)

Émirats arabes unis	68
Koweït	49
Jordanie	39
Israël	37
Singapour	34
Oman	26
Suisse	25
Australie	25
Arabie saoudite	24
Nouvelle-Zélande	22

Source: UN 2003a.

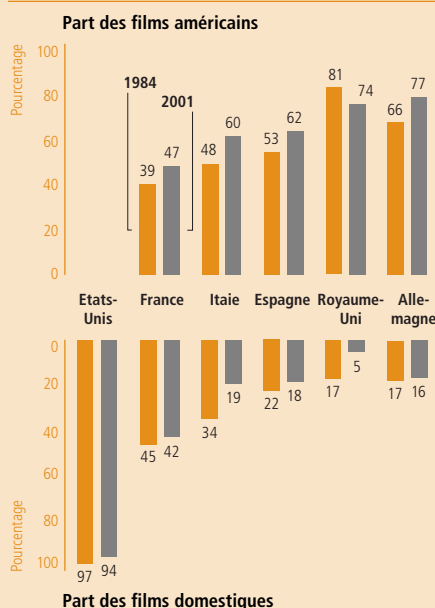
retourner dans leur pays natal ou de se déplacer vers un troisième pays que de rester dans le premier pays vers lequel ils migrent. Les communications et les déplacements étant moins coûteux, les migrants gardent un contact plus étroit avec leurs communautés d'origine.

- Réseaux de la diaspora. Avoir des amis et de la famille à l'étranger facilite les migrations. Les réseaux de la diaspora offrent logement, travail et assistance de l'administration. Ainsi, les migrants provenant du même pays tendent à se concentrer là où les autres sont installés: 92 % des immigrés algériens d'Europe vivent en France, et 81 % des immigrés grecs en Allemagne⁴⁷.

L'émigration clandestine chinoise est venue gonfler la diaspora, qui atteint les 30 à 50 millions de personnes⁴⁸.

- Envois de fonds. En un peu plus de dix ans, les envois de fonds vers les pays en développement sont passés de 30 milliards de dollars en 1990 à presque 80 milliards de dollars en 2002⁴⁹. Les envois effectués par des Salvadoriens résidents à l'étranger totalisaient 13,3 % du PNB du Salvador en 2000⁵⁰.
- Demandeurs d'asile et réfugiés. Environ 9 % des migrants dans le monde sont des réfugiés (16 millions de personnes). L'Europe a accueilli plus de 2 millions de demandeurs d'asile politique en 2000, quatre fois plus que l'Amérique du Nord⁵¹.
- Féminisation. Les femmes ont toujours migré en tant que membres de famille, mais aujourd'hui, davantage de femmes migrent seules pour travailler à l'étranger, laissant leurs familles chez elles. Pour les Philippines, les femmes représentaient 70 % des travailleurs migrants à l'étranger en 2000⁵².

Figure 2
Moins de films domestiques, plus de films américains: évolution de la fréquentation cinématographique, 1984 - 2001



Source: Cohen 2004.

Source: ATISA 2003; CSD et ICC 2002; Moody 2000; OMPI 2003d; Banque Mondiale 2004; Cohen 2004; Kapur et McHale 2003; IOM 2003b, 2003c, 2004; NU 2002a, 2002b, 2003a.

L'objectif des politiques multiculturelles est de protéger la liberté culturelle et d'élargir les choix des individus - dans la manière dont les individus vivent et s'identifient - et non de les pénaliser pour ces choix

films et les biens audiovisuels, qui leur permettent d'être traités différemment des autres biens.

- *L'immigration.* Gérer le flux et l'intégration des migrants étrangers demande de répondre aux groupes anti-immigrants qui soutiennent que la culture nationale est menacée, et aux groupes d'immigrés qui demandent le respect de leurs modes de vie.

Les positions extrêmes dans ces débats provoquent souvent des réponses rétrogrades qui sont nationalistes, xénophobes et conservatrices: fermer le pays à toutes les influences étrangères extérieures et protéger la tradition. Cette défense de la culture nationale se fait largement aux dépens du développement et du choix humain. Ce Rapport soutient que ces positions extrêmes ne sont pas le chemin à suivre pour protéger les cultures et les identités locales. Il n'y a nul besoin de choisir entre protéger les identités locales et adopter des politiques ouvertes aux flux mondiaux de migrants, de films étrangers, de connaissances et de capitaux. Le défi pour les pays à travers le monde consiste à élaborer des politiques spécifiques à chaque pays qui élargissent les choix plutôt que les limitent, en soutenant et en protégeant les identités nationales tout en maintenant les frontières ouvertes.

MONDIALISATION ET MULTICULTURALISME

L'impact de la mondialisation sur la liberté culturelle mérite une attention particulière. Les précédents Rapports mondiaux sur le développement humain ont abordé les sources de l'exclusion économique, telles que les barrières commerciales qui ferment les marchés aux exportations des pays pauvres, et de l'exclusion politique, comme la faible voix des pays en développement au sein des négociations commerciales. Enlever ces barrières n'éliminera pas en soi un troisième type d'exclusion: l'exclusion culturelle. Cela demande de nouvelles approches fondées sur des politiques multiculturelles.

Les flux mondiaux de biens, d'idées, de personnes et de capitaux peuvent sembler constituer une menace à la culture nationale à de nombreux titres. Ils peuvent conduire à l'abandon des valeurs et des pratiques traditionnelles, et au démantèlement de la base économique dont dépend la survie des cultures autochtones.

Lorsque de tels flux mondiaux se traduisent par l'exclusion culturelle, des politiques multiculturelles sont nécessaires pour gérer le commerce, l'immigration et les investissements, dans des façons qui reconnaissent les différences et les identités culturelles. Et l'exclusion des connaissances traditionnelles des régimes mondiaux de propriété intellectuelle doit être explicitement reconnue, tout comme l'impact culturel

de biens comme les films, et l'identité culturelle des immigrants.

L'objectif des politiques multiculturelles n'est pas néanmoins de conserver la tradition, mais de protéger la liberté culturelle et d'élargir les choix des individus – dans la manière dont les individus vivent et s'identifient – et non de les pénaliser pour ces choix. Préserver la tradition peut aider à garder des alternatives, mais les individus ne devraient pas être limités par un cadre immuable que l'on nomme « une culture ». Malheureusement, les débats d'aujourd'hui autour de la mondialisation et de la perte de l'identité culturelle ont souvent été abordés en termes de maintien de la souveraineté nationale, de protection du patrimoine ancien des populations autochtones, et de sauvegarde de la culture nationale face aux afflux croissants d'individus, de films, de musique et autres biens en provenance de l'étranger. Mais les identités culturelles sont hétérogènes et évoluent – ce sont des processus dynamiques dans lesquels les incohérences et les conflits internes véhiculent le changement (encadré 5.1).

Quatre principes devraient guider une stratégie pour le multiculturalisme au sein de la mondialisation:

- Défendre la tradition peut retarder le développement humain.
- Respecter la différence et la diversité est essentiel.
- La diversité prospère dans un monde globalement interdépendant lorsque les individus ont des identités multiples et complémentaires, et appartiennent non seulement à une communauté locale et à un pays, mais également à l'humanité dans son ensemble.
- Remédier aux déséquilibres du pouvoir économique et politique aide à prévenir les menaces pesant sur les cultures des communautés plus pauvres et plus faibles.

DÉFENDRE LA TRADITION PEUT RETARDER LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN

Le premier principe est que la tradition ne devrait pas être confondue avec la liberté de choix. Comme le chapitre 1 l'indique, « plaider en faveur de la diversité culturelle au motif qu'elle est l'héritage des différents groupes d'individus n'est clairement pas un raisonnement fondé sur la liberté culturelle ». De plus, la tradition peut jouer en la défaveur de la liberté culturelle. « Le conservatisme culturel peut décourager – ou empêcher – les individus d'adopter un style de vie différent, voire d'embrasser le style de vie auquel d'autres, d'origine culturelle différente, ont choisi de se conformer dans la société en question ». Il y a beaucoup d'éléments précieux dans les valeurs et les pratiques traditionnelles, et beaucoup sont en

accord avec les valeurs universelles des droits de l'homme.

Mais beaucoup sont également remis en question par l'éthique universelle, comme les lois de succession qui défavorisent au préalable les femmes, ou les procédures de prise de décision qui ne sont pas participatives ou démocratiques.

Prendre la position extrême de sauvegarder la tradition à tout prix peut retarder le développement humain. Certains peuples autochtones craignent que leurs anciennes pratiques culturelles soient mises en danger par l'afflux d'investissements étrangers dans les industries de l'extraction, ou que le partage du savoir traditionnel conduise nécessairement à son mauvais usage. Certains ont réagi aux violations de leur identité culturelle en se fermant à toutes les idées nouvelles et au changement, essayant de protéger la tradition à tout prix. De telles réactions amenuisent non seulement les choix culturels, mais également les choix sociaux et économiques des populations autochtones. De la même manière, les groupes anti-immigrants défendent souvent les identités nationales au nom de la tradition. Leurs choix se voient également limités par ce biais en coupant les pays des avantages socioéconomiques de l'immigration, qui apporte de nouvelles qualifications et de la main d'œuvre à l'économie. Et défendre les industries culturelles nationales par le biais du protectionnisme limite les choix des consommateurs.

Les styles de vie ou les valeurs ne sont statiques dans aucune société. Les anthropologues ont rejeté les préoccupations visant à réifier les cultures et considèrent maintenant comme importante la manière dont les cultures changent, continuellement influencées par des conflits et contradictions internes (voir encadré 5.1).

RESPECTER LA DIVERSITÉ

Le second principe est que la diversité n'est pas une fin en soi, mais, comme le chapitre 1 l'indique, un moyen d'encourager la liberté culturelle et d'enrichir la vie des individus. Elle est l'un des résultats des libertés dont jouissent les individus et des choix qu'ils font. Elle implique également la possibilité d'évaluer différentes options au moment de procéder à ces choix. Si les cultures locales disparaissent et que les pays deviennent homogènes, l'étendue du choix s'en trouve diminuée.

Une grande part de la crainte de perdre l'identité et la culture nationales provient de la conviction selon laquelle la diversité culturelle conduit inévitablement au conflit ou à un échec du développement. Comme l'explique le chapitre 2, c'est un mythe: ce n'est pas la diversité qui conduit inéluctablement au

ENCADRE 5.1

La culture – changement de paradigme en anthropologie

Pendant de nombreuses années, définir l'anthropologie culturelle et sociale comme l'étude de la dimension culturelle des individus n'aurait soulevé que peu d'objections. « Une culture » était entendue comme synonyme de ce qui auparavant avait été appelé « un peuple ».

Ces vingt dernières années cependant, le concept de « culture », et par extension l'idée d'une « différence culturelle » ainsi que les hypothèses sous-jacentes d'homogénéité, d'holisme et d'intégrité, ont été réévalués. La différence culturelle n'est plus considérée comme une altérité stable, exotique. Les relations entre soi et autrui sont de plus en plus considérées comme des questions de pouvoir et de rhétorique plutôt que d'essence. Et les cultures sont plus fréquemment conçues comme reflétant les processus de changement et les contradictions et conflits intérieurs.

Au moment même où les anthropologues perdaient foi dans le concept de « tous » culturels cohérents, stables et limités, le concept était épousé par un large éventail d'entrepreneurs culturels dans le monde. Les recherches anthropologiques sont de plus en plus consultées par les individus qui tentent d'assigner aux groupes les

types d'identités culturelles généralisées que les anthropologues considèrent maintenant comme profondément problématiques. Aujourd'hui, les décideurs politiques, les économistes et le grand public veulent définir la culture précisément de la manière limitée, réifiée, essentialisée et immuable récemment écartée par les anthropologues.

La culture et la diversité culturelle sont devenues des réalités politiques et juridiques, comme l'indique l'article premier de la Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle (2001): la « diversité culturelle est aussi nécessaire pour le genre humain que la biodiversité dans l'ordre du vivant. En ce sens, elle constitue le patrimoine commun de l'humanité et elle doit être reconnue et affirmée au bénéfice des générations présentes et des générations futures ». Beaucoup de gens ont compris au moins une partie du message anthropologique: la culture est là, elle est apprise, elle pénètre la vie de tous les jours, elle est importante, et elle est bien plus responsable des différences entre les groupes humains que ne le sont les gènes.

Source: Preis 2004, citant Brumann 1999; Clifford 1988; Rosaldo 1989; Olwig, Fog et Hastrup 1997; UNESCO 2002.

conflit mais la suppression de l'identité culturelle et l'exclusion sociale, politique et économique fondée sur la culture qui peuvent faire jaillir violence et tensions. Les individus pourront craindre la diversité et ses conséquences, mais c'est l'opposition à la diversité – comme les positions des groupes anti-immigrants – qui peut polariser les sociétés et qui alimente les tensions sociales.

DÉVELOPPER DES IDENTITÉS MULTIPLES ET COMPLÉMENTAIRES – VIVRE LOCALEMENT ET GLOBALEMENT

Le troisième principe est que la mondialisation ne peut élargir les libertés culturelles que si tous les individus développent des identités multiples et complémentaires en tant que citoyens du monde de même que citoyens d'un État et membres d'un groupe culturel. Tout comme un État culturellement divers peut bâtir son unité sur des identités multiples et complémentaires (chapitre 3), un monde culturellement divers devrait faire de même. Alors que la mondialisation se poursuit, cela signifie non seulement reconnaître les identités locales et nationales, mais également renforcer les engagements à être des citoyens du monde.

Les interactions mondiales intensifiées d'aujourd'hui ne peuvent fonctionner correctement que si elles sont régies par des liens de valeurs partagées,

Les identités multiples et complémentaires sont une réalité dans de nombreux pays

de communication et d'engagement. La coopération entre les individus et les nations ayant des intérêts différents est plus probable lorsque tous sont liés et motivés par des valeurs et des engagements partagés. La culture mondiale n'a rien à voir avec l'anglais ou des chaussures de sport de marque – il s'agit d'une éthique universelle fondée sur les droits de l'homme universels et le respect de la liberté, de l'égalité et de la dignité de tous les individus (encadré 5.2).

Les interactions de nos jours demandent également le respect de la différence – respecter le patrimoine culturel de milliers de groupes culturels dans le monde. D'aucuns pensent qu'il existe des contradictions entre les valeurs de certaines traditions culturelles et les progrès du développement et de la démocratie. Comme le montre le chapitre 2, il n'existe pas de preuve objective permettant d'affirmer que certaines cultures sont « inférieures » ou « supérieures » pour le progrès humain et l'expansion des libertés humaines.

Les États développent des identités nationales non seulement pour unifier la population, mais également pour projeter une identité différente de celle des autres. Mais des notions immuables de l'identité peuvent conduire à une méfiance malsaine des individus et choses étrangères – à vouloir interdire les immigrants, craindre qu'ils ne soient pas loyaux envers

leur pays d'adoption ou ses valeurs, ou vouloir bloquer les flux de biens culturels et d'idées, avoir peur que les forces homogénéisantes détruisent les arts et le patrimoine. Pourtant, les identités sont rarement au singulier. Les identités multiples et complémentaires sont une réalité dans de nombreux pays – et les individus ont un sentiment d'appartenance envers le pays, ainsi qu'envers un groupe ou des groupes à l'intérieur du pays.

REMÉDIER AU POUVOIR ASYMETRIQUE

Le quatrième principe est qu'il faut s'occuper des asymétries au sein des flux d'idées et des biens, afin que certaines cultures ne dominent pas les autres du fait de leur pouvoir économique. Les pouvoirs politiques et économiques inégaux des pays, des industries et des grandes sociétés entraînent la propagation de certaines cultures, et l'atrophie de certaines autres. La puissante industrie cinématographique d'Hollywood, ayant accès à d'énormes ressources, peut mettre à mort l'industrie cinématographique mexicaine et les autres petits concurrents. Les puissantes sociétés peuvent enchanter sur les populations autochtones dans l'utilisation des terres riches en ressources. Les pays puissants peuvent supplanter les pays faibles lors des négociations pour la reconnais-

ENCADRE 5.2

Sources de l'éthique mondiale

Toutes les cultures partagent une communauté de valeurs fondamentales qui constituent le fondement de l'éthique mondiale. Le fait que les individus soient en mesure d'avoir des identités multiples et complémentaires suggère qu'ils peuvent trouver cette communauté de valeurs.

L'éthique mondiale n'est pas une imposition des valeurs « occidentales » sur le reste du monde. Penser de la sorte serait à la fois une restriction artificielle de la portée de l'éthique mondiale et une insulte aux autres cultures, religions et communautés. La principale source de l'éthique mondiale repose sur l'idée de la vulnérabilité humaine et le désir de soulager dans la mesure du possible les souffrances de chaque individu. Une autre source est la croyance en l'égalité morale fondamentale de tous les êtres humains. L'injonction qui consiste à traiter les autres comme l'on voudrait être traité soi-même est explicitement mentionnée dans le bouddhisme, le christianisme, le confucianisme, l'hindouisme, l'islam, le judaïsme, le taoïsme et le zoroastrianisme, et est implicite dans les pratiques d'autres confessions.

C'est sur la base de ces enseignements communs à travers toutes les cultures que les États se sont rassemblés pour ratifier la Déclaration universelle des droits de l'homme, étayée par les Pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques et sociaux. Les traités régionaux, comme la Convention européenne de sauvegarde des droits de

l'homme, la Convention américaine sur les droits de l'homme et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, ont pris des initiatives similaires. Plus récemment, la Déclaration du Millénaire des Nations Unies, adoptée par tous les États membres de l'Assemblée Générale en 2000, a réaffirmé leur engagement envers les droits de l'homme, les libertés fondamentales et le respect des mêmes droits pour tous sans distinction.

Cinq éléments sont au cœur de l'éthique mondiale.

- *Équité.* Reconnaître l'égalité de tous les individus, quelle que soit leur classe, leur race, leur sexe, leur communauté ou leur génération est la philosophie des valeurs universelles. L'équité englobe également le besoin de protéger l'environnement et les ressources naturelles pour les générations futures.
- *Droits de l'homme et responsabilités.* Les droits de l'homme sont une norme de conduite internationale indispensable. La préoccupation principale est de protéger l'intégrité de tous les individus des menaces à la liberté et à l'égalité. L'accent sur les droits individuels vise à reconnaître le fait que ceux-ci expriment l'équité entre les individus, qui dépasse toute revendication émise au nom de valeurs collectives. Mais les droits s'accompagnent de devoirs: des obligations sans options sont opprimentes; des options sans obligations mènent à l'anarchie.

- *Démocratie.* La démocratie sert des fins multiples: fournir une autonomie politique, sauvegarder les droits fondamentaux et créer les conditions pour la pleine participation des citoyens au développement économique. À l'échelon mondial, les normes démocratiques sont essentielles pour assurer la participation des pays pauvres, des communautés marginalisées et des minorités victimes de discrimination, et pour leur permettre de s'exprimer.
- *Protection des minorités.* La discrimination contre les minorités a lieu à plusieurs niveaux: non-reconnaissance, privation des droits politiques, exclusion socioéconomique et violence. L'éthique mondiale ne peut être complète que si les minorités se voient accorder la reconnaissance et les mêmes droits, au sein de la communauté nationale et mondiale. La promotion de la tolérance est essentielle à ce processus.
- *Résolution pacifique des conflits et négociation équitable.* La justice et l'impartialité ne peuvent être réalisées en imposant des principes moraux préconçus. La résolution des désaccords doit être recherchée par le biais de la négociation. Toutes les parties méritent d'avoir voix au chapitre. L'éthique mondiale ne signifie pas un parcours unique vers la paix, le développement ou la modernisation. C'est un cadre au sein duquel les sociétés peuvent trouver des solutions pacifiques aux problèmes.

Source: Commission mondiale de la culture et du développement 1995; Nations Unies 2000a.

CONTRIBUTION SPECIALE

Populations autochtones et développement

Séparé de son contexte humain ou culturel, le développement n'est guère qu'une croissance sans âme. Le développement économique pleinement réalisé fait partie intégrante de la culture d'un peuple

– Commission mondiale sur la culture et le développement 1995

Les populations autochtones sont artisanes et représentantes de la diversité culturelle de l'humanité. Historiquement cependant, les populations autochtones ont été marginalisées par les sociétés dominantes et ont souvent été confrontées à l'assimilation et au génocide culturel.

Dans les sociétés multiculturelles se développant autour d'eux, les populations autochtones cherchent à mettre fin à une telle marginalisation et existence pé-

riphérique. Elles ont beaucoup à apporter à la société, et fournissent aux débats à la fois nationaux et internationaux de précieux conseils sur les grandes questions auxquelles l'humanité fait face dans ce nouveau millénaire.

En mai 2003, lors de sa Seconde session, l'Instance permanente sur les questions autochtones a insisté sur l'importance de la reconnaissance de la diversité culturelle au sein des processus de développement et sur le besoin d'un développement durable pour tous. La recommandation 8 de la Seconde session appelle à « instituer un cadre juridique rendant obligatoires des études d'impact culturel, environnemental et social » (E/2003/43). L'Instance a également exprimé sa préoccupation à propos des pratiques de développement qui ne prennent pas en compte les caractéristiques des communautés autochtones en tant que groupes,

sapant ainsi de manière significative d'importantes voies de développement participatif.

Les populations autochtones ont des cultures vivantes dynamiques et cherchent leur place dans le monde moderne. Elles ne s'opposent pas au développement, mais elles ont trop longtemps été victimes du développement et demandent maintenant à participer – et à bénéficier – d'un développement qui soit durable.



Ole Henrik Magga

Président de l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones

sance du savoir traditionnel au sein des accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les gros employeurs qui exploitent leurs travailleurs peuvent victimiser les immigrés sans défense.

FLUX D'INVESTISSEMENTS ET DE CONNAISSANCES – INCLURE LES POPULATIONS AUTOCHTONES DANS UN MONDE GLOBALEMENT INTÉGRÉ

Les populations autochtones considèrent la mondialisation comme une menace à leurs identités culturelles, à leur contrôle sur les territoires et à leurs traditions séculaires en matière de connaissances et d'expression artistique. Elles craignent que l'importance culturelle de leurs territoires et de leurs savoirs ne soit pas reconnue, ou de ne pas recevoir d'indemnisation adéquate pour ces avantages culturels. Dans de telles situations, la mondialisation se trouve souvent au banc des accusés.

Une réaction consiste à se désengager de l'économie mondiale et à s'opposer aux flux des biens et des idées. Une autre consiste à préserver la tradition pour la tradition, sans tenir compte du choix individuel ou des processus décisionnels démocratiques. Mais il existe des alternatives. Préserver l'identité culturelle ne doit pas nécessiter de rester en dehors de l'économie mondiale. Il est possible d'assurer l'intégration culturelle et socioéconomique des populations autochtones qui soit fondée sur le respect de leurs traditions culturelles et le partage des avantages économiques résultant de l'utilisation des ressources.

POURQUOI CERTAINES POPULATIONS AUTOCHTONES SE SENTENT-ELLES MENACÉES?

La manière dont les gouvernements nationaux et les institutions internationales procèdent avec les investissements dans les territoires autochtones et protègent le savoir traditionnel est déterminante pour garantir l'intégration des populations autochtones dans un monde global. Les territoires historiques des populations autochtones sont souvent riches en gisements de minerais, de pétrole et de gaz (fiche technique 5.1, carte 5.1 et tableau 5.1). Ceci peut devenir un potentiel de conflit entre la promotion de la croissance économique nationale par le biais des industries d'extraction et la protection de l'identité culturelle et des moyens de subsistance économique des populations autochtones. Le savoir traditionnel, les innovations et les pratiques des populations autochtones, développées sur de nombreuses générations et qui sont la propriété collective de la communauté, peuvent trouver des utilisations pratiques dans l'agriculture, la sylviculture et la santé. Un conflit peut survenir entre la reconnaissance de la propriété collective et l'exercice du régime moderne de la propriété intellectuelle, qui insiste sur les droits individuels.

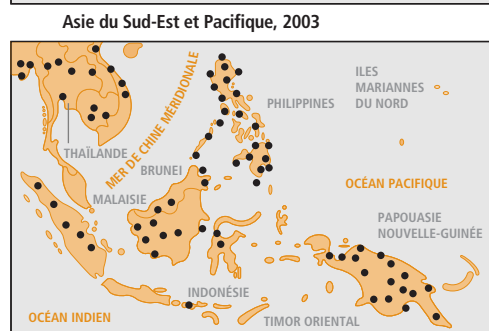
Industries de l'extraction. L'identité culturelle et l'équité socioéconomique des populations autochtones peuvent être menacées de plusieurs manières par les activités des industries extractives. En premier lieu, la reconnaissance de l'importance culturelle de la terre et des territoires habités par les populations autochtones est insuffisante. Ces populations entretiennent de fortes relations spirituelles avec leur terre, et c'est pourquoi certaines d'entre elles s'opposent à tout investissement dans les

TABLE 5.1
Population autochtone en Amérique Latine
 Pourcentage

Pays	Part dans la population totale
Bolivie	71.0
Guatemala	66.0
Pérou	47.0
Équateur	38.0
Honduras	15.0
Mexique	14.0
Panama	10.0
Chili	8.0
Salvador	7.0
Nicaragua	5.0
Colombie	1.8
Paraguay	1.5
Argentine	1.0
Vénézuéla	0.9
Costa Rica	0.8
Brésil	0.4
Uruguay	0.4

Source: De Ferrari et al 2003

Carte
5.1 Une grande partie des activités extractives et infrastructurelles dans les pays en développement se situent dans des zones où vivent les populations autochtones



Source: Tebtebba et Forum international sur la mondialisation 2003.

industries de l'extraction à l'intérieur de leurs territoires. Par exemple, certains groupes de broussards San au Botswana se dressent contre les licences d'exploration que le gouvernement a accordé à la société Kalahari Diamonds Ltd.

Deuxièmement, une préoccupation vraisemblable se fait jour concernant l'impact des industries de l'extraction sur les modes de subsistance locaux. Lorsque l'extraction minière conduit au déplacement généralisé des communautés et à la perte de leurs terres agricoles, leur sentiment d'identité culturelle et la source de leurs moyens durables de subsistance s'en trouvent tous deux affectés. La mine d'or de Lihir en Papouasie Nouvelle-Guinée a détruit des sites sacrés des Lihirians et a sévèrement limité leur capacité à continuer à vivre de la chasse.

Troisièmement, les populations autochtones se plaignent d'être injustement exclues de la prise de dé-

cision. Et lorsque des consultations ont effectivement lieu avec les communautés locales, elles laissent souvent à désirer. En gardant ces préoccupations à l'esprit, la Banque Mondiale a utilisé une nouvelle approche pour soutenir le projet de pipeline Tchad-Cameroun². Statutairement, les revenus nets devaient être déposés sur un compte off-shore afin d'assurer la publication annuelle d'audits et de réduire la corruption. De plus, 10 % des revenus étaient alloués à un Fond dédié aux générations futures. Des représentants de la société civile et un membre de l'opposition devaient faire partie d'un comité de suivi. Le projet devait respecter les politiques de garanties de la Banque relatives aux évaluations environnementales et à la relocalisation. Et deux nouvelles réserves nationales ont été programmées pour compenser la perte d'une petite zone forestière. Le projet met en lumière les mesures novatrices que les institutions internationales prennent pour renforcer la capacité et la transparence, et assurer le partage ciblé des bénéfices. Mais certains groupes autochtones pensent que cela a été inadéquat. Moins de 5 % des Bagyéli touchés par le pipeline étaient employés sur le projet. Peu d'indemnités leur ont été accordées et presque aucune des installations de santé promises n'a été fournie³. Dans les pays aux structures institutionnelles très faibles, les partenaires de projet sont confrontés à des défis majeurs pour mettre en œuvre de manière efficace des projets bien conçus. Cela ne signifie pas que les investissements doivent être stoppés, mais plutôt que des efforts encore plus importants sont nécessaires.

Quatrièmement, les populations autochtones se sentent dupées lorsque leurs ressources physiques sont détournées sans indemnisation adéquate. La participation des populations locales à la mine d'or de Yanacocha, dans la région de Cajamarca au Pérou, (une joint-venture entre des compagnies minières péruvienne et américaine et International Finance Corporation) était très limitée. Une partie des recettes fiscales devait aller aux habitants autochtones, mais ils reçurent moins que ce qui leur avait été promis⁴. L'Équateur abrite l'une des plus grandes réserves confirmées de pétrole d'Amérique latine. Les compagnies payent près de 30 millions de dollars de taxes à un fond d'affectation spéciale pour le développement en Amazonie, mais bien peu de cet argent parvient aux communautés autochtones.⁵

Ces questions mettent en lumière le conflit entre la souveraineté nationale sur les ressources et les droits spéciaux des populations autochtones sur leurs territoires et les ressources minérales qui s'y trouvent. Par exemple, la Constitution de l'Équateur n'accorde aucun droit aux Indiens autochtones sur le pétrole ou le gaz situés dans les limites de leurs ter-

ritoires. Bien qu'il ne soit pas nécessaire que ces droits soient constitutionnellement garantis, il est impératif que les populations autochtones aient voix au chapitre dans l'utilisation des ressources se trouvant sur leurs territoires.

Savoirs traditionnels. Les connaissances traditionnelles des groupes autochtones ont des attributs de propriété collective et parfois une importance spirituelle. Les régimes de propriété intellectuelle ne reconnaissent pas la propriété communautaire ou la signification spirituelle du savoir traditionnel. Les lois protègent les travaux des auteurs ou des inventeurs individuels et identifiables, et expliquent comment les tiers peuvent les utiliser. Les Indiens Quechua au Pérou s'opposent à l'exploitation commerciale de leurs connaissances traditionnelles, mais ne peuvent guère lutter contre. Les Maoris en Nouvelle-Zélande croient que même lorsque leurs connaissances sont publiquement dévoilées, il n'existe pas de droit automatique à les utiliser – ce droit doit être déterminé collectivement.

Il existe également le danger d'octroyer à tort des droits de propriété intellectuelle, de manière telle que les communautés qui ont produit, sauvegardé ou développé un savoir traditionnel sur plusieurs générations ne sont pas indemnisées pour son utilisation. Pour bénéficier de la protection d'un brevet, une invention doit remplir trois critères distincts: elle doit être nouvelle, non évidente et industriellement utile. Puisque les connaissances traditionnelles ne satisfont pas toujours ces critères, le régime international de la propriété intellectuelle ne les protègent pas explicitement. Les chercheurs peuvent s'appropriier des connaissances traditionnelles et faire la demande d'un brevet, en revendiquant l'invention d'un nouveau produit. La protection des droits d'auteur peut également accorder à tort une appropriation.

Le détournement des connaissances traditionnelles n'est pas nécessairement délibéré. Il survient parfois à cause du traitement par erreur du savoir traditionnel comme faisant partie du domaine public, où la protection de la propriété intellectuelle ne s'applique pas. Les connaissances traditionnelles, parce qu'elles sont publiquement connues au sein de la communauté (et parfois en dehors) sont plus enclines que d'autres types de propriété intellectuelle à faire l'objet d'une appropriation sans indemnisation pour la communauté qui les a développées. Le Conseil Sami de Scandinavie soutient que, même si ses connaissances sont connues du public, le principe du domaine public ignore les obligations envers la communauté.

La Convention sur la diversité biologique reconnaît le savoir traditionnel, à l'inverse du régime mondial des droits de la propriété intellectuelle géré

en vertu de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) et de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC). L'article 8 (j) stipule que les parties contractantes doivent préserver et maintenir les connaissances et les innovations des communautés autochtones et locales. La Convention demande aussi une application plus large des connaissances traditionnelles « avec l'accord et la participation des dépositaires de ce savoir », et encourage au « partage équitable des avantages ». L'article 10 (c) de la Convention encourage « l'usage coutumier des ressources biologiques conformément aux pratiques culturelles traditionnelles ». La question est donc de trouver le moyen de réconcilier les dispositions des différents régimes internationaux de propriété intellectuelle, afin de protéger le savoir traditionnel pour le bénéfice de la communauté autochtone et de promouvoir son bon usage dans la société au sens large.

OPTIONS POLITIQUES ET DÉFIS DE LA PROTECTION DES DROITS ET DU PARTAGE DES BÉNÉFICES

La solution n'est pas de bloquer les flux d'investissements ou de connaissances, ou de préserver la tradition pour la tradition. Le développement humain vise à élargir les choix des individus par le biais d'une croissance qui soit favorable aux pauvres et par des opportunités socioéconomiques équitables au sein d'un cadre démocratique qui protège les libertés. Répondre aux préoccupations des populations autochtones nécessitera des politiques mondiales, nationales et d'entreprises qui poursuivent les objectifs du développement humain (encadré 5.3).

Les institutions internationales cherchent déjà les moyens d'atténuer certains problèmes. En 2001, la Banque mondiale a mandaté un rapport sur les industries de l'extraction afin de déterminer comment de tels projets peuvent aider à réduire la pauvreté et promouvoir le développement durable. S'appuyant sur des discussions avec les gouvernements, les organisations non gouvernementales, les organisations de populations autochtones, l'industrie, les syndicats et les universités, le rapport, publié en 2004, préconise une gouvernance publique et d'entreprise qui soit favorable aux pauvres, des politiques sociales et environnementales efficaces et le respect des droits de l'homme. L'Assemblée générale de l'OMPI a établi en octobre 2000 un Comité intergouvernemental de la propriété intellectuelle relative aux ressources génétiques, aux savoirs traditionnels et au folklore. Il examine les mécanismes qui permettraient de protéger le savoir traditionnel tout en augmentant la participation des populations autochtones.

La solution n'est pas de bloquer les flux d'investissements ou de connaissances, ou de préserver la tradition pour la tradition. Le développement humain vise à élargir les choix des individus

Compagnies privées et populations autochtones peuvent oeuvrer ensemble au développement

Est-il possible pour les compagnies privées de travailler en coopération avec les populations autochtones et faire des gains par la même occasion? Oui. Considérez ces exemples.

Région de Pilbara, Australie

La Hamersley Iron Pty Ltd. exporte les minerais de la région riche en ressources naturelle de Pilbara depuis le milieu des années soixante. Alors que les populations autochtones sont restées concentrées dans des villes dépendantes de l'aide sociale, le besoin en main d'œuvre qualifiée de la compagnie a conduit à l'afflux massif de non autochtones dans la région. Les groupes autochtones ont commencé à s'opposer au développement de nouvelles mines et ont demandé à ouvrir des discussions au sujet des activités de la compagnie sur les terres traditionnelles. En 1992, Hamersley a créé une cellule autochtone de formation et de liaison dans le but d'offrir une formation à l'emploi, d'accroître le développement commercial dans la région et d'améliorer les infrastructures et les conditions de vie, tout en protégeant le patrimoine et la culture autochtone. En 1997, la société Gumala Aboriginal Corporation a signé des accords de joint venture avec Hamersley afin de développer de nouvelles mines.

Les hommes autochtones seraient formés au fonctionnement des machines, et des accords de services seraient passés avec les communautés locales. Hamersley verserait plus de 60 millions de dollars australiens à cet effet.

Projet Raglan, Canada

À la suite d'un accord de 1975 visant à régler les questions relatives à la propriété foncière dans le nord du Québec entre les groupes autochtones et les gouvernements provinciaux et fédéraux, les Inuits ont reçu une indemnisation financière pour créer la Makivik Corporation au titre de fond patrimonial. En 1993, Makivik a signé un Mémoire d'accord avec Falconbridge Ltd (appelé ultérieurement Accord Raglan) afin de leur garantir des avantages au sein des projets d'exploitation minière prévus dans la région, comprenant embauche et contrats prioritaires pour les Inuits, participation aux bénéfices et suivi environnemental. Falconbridge versera environ 70 millions de dollars canadiens à un fond d'affectation spécial inuit pendant 18 ans. Les sites archéologiques ont également été identifiés et déclarés hors zone d'exploitation minière, et les droits des employés Inuits à chasser en dehors du site de Raglan ont été garantis.

Mine de Red Dog, États-Unis

Dans les années soixante-dix, le peuple Inupiat du nord-ouest de l'Alaska a réussi à neutraliser l'intérêt de Cominco Inc. pour l'exploitation des gisements de zinc-plomb sur le site de Red Dog. Après plusieurs années de négociations, l'Association des autochtones du nord-ouest de l'Alaska (NANA) et Cominco ont signé un accord en 1982 autorisant le lancement de l'exploitation minière. Cominco s'est engagé à indemniser les Inupiat par le biais de royalties, à inclure des délégués NANA dans un comité consultatif, à employer des autochtones et à protéger l'environnement. Au lieu d'impôts, Red Dog payerait 70 millions de dollars au district de Northwest Arctic Borough pendant 24 ans. En 1998, Cominco avait investi 8,8 millions de dollars en formation technique, presque entièrement pour les actionnaires NANA travaillant sur le projet. NANA a également surveillé l'impact existant sur les activités de subsistance et a contraint à ce que des efforts soient menés pour réduire les écoulements d'effluents dans les ruisseaux. Cominco a préservé des horaires de travail flexibles qui permettent aux employés Inupiat de poursuivre leur mode de vie traditionnel.

Source: Conseil international des métaux et de l'environnement 1999.

Les États et les institutions internationales ont besoin de collaborer pour continuer à ajuster les réglementations mondiales et les lois nationales de manière à mieux prendre en compte les préoccupations des populations autochtones, en leur accordant une participation véritable aux flux d'investissements, d'idées et de connaissances. Trois mesures sont essentielles:

- Reconnaître explicitement les droits des populations autochtones à la propriété physique et intellectuelle.
- Exiger des consultations avec les communautés autochtones et leur participation en ce qui concerne l'utilisation des ressources, assurant ainsi leur consentement éclairé.
- Autonomiser les communautés en développant des stratégies de partage des bénéfices.

Les prêts accordés aux compagnies ou aux pays pour des projets qui s'approprient à tort des biens devraient être retirés, et les brevets octroyés à ceux qui ont détourné des connaissances traditionnelles devraient être révoqués.

Reconnaître les droits. De nombreux États ont des lois qui reconnaissent explicitement les droits des populations autochtones sur leurs ressources. Dans un rapport en 2002, la Commission du Royaume-Uni sur les droits de la propriété intellectuelle a soutenu qu'une législation nationale était nécessaire afin de répondre à certaines circonstances spéciales. Les Philippines ont des lois qui exigent le consentement éclairé des autochtones pour accéder aux terres ancestrales et à leur savoir, et pour le partage équitable

des bénéfices. La loi au Guatemala encourage une plus large utilisation des connaissances et des expressions culturelles traditionnelles en les plaçant sous la protection de l'État. Le Bangladesh, les Philippines et l'Union africaine reconnaissent les pratiques coutumières des communautés et les droits communautaires sur les ressources biologiques et autres connaissances traditionnelles associées.

Exiger la participation et la consultation. Inclure la communauté locale dans les processus de décision n'est pas seulement démocratique, c'est également une assurance contre une future perturbation des projets. Ayant tiré la leçon de la mine de Yanacocha, la mine de zinc et de cuivre d'Antamina au Pérou a impliqué les communautés autochtones à la prise de décision dès le début des opérations en 2001. Mais les consultations doivent être constructives. Il faut pour cela identifier avec soin les groupes concernés, et fournir des informations complètes sur les coûts et les bénéfices attendus d'un projet.

Les consultations peuvent également empêcher une appropriation erronée des ressources génétiques et du savoir traditionnel. Les pays demandent maintenant de divulguer l'origine des plantes et des autres substances génétiques avant d'accorder les brevets. La Communauté andine, le Costa Rica et l'Inde, entre autres, ont inclus cette disposition dans leurs lois et réglementations.

Documenter le savoir traditionnel est souvent essentiel à sa protection, comme s'y emploie la Bibliothèque numérique des connaissances traditionnelles

en Inde et une initiative similaire en Chine. La RDP Lao possède un Centre de ressources sur les médecines traditionnelles. En Afrique, où la plupart des connaissances traditionnelles sont orales, documenter ces savoirs diminuerait les possibilités d'une exploitation de ces connaissances sans indemnisation. Néanmoins, en Amérique Latine, certains peuples autochtones s'inquiètent que la documentation, en rendant leurs connaissances plus accessibles, ne facilite l'exploitation.

La documentation des connaissances ne porte pas préjudice aux droits. Elle sauvegarde le savoir sous forme écrite et empêche des tiers de le revendiquer comme leur. L'OMPI a un portail virtuel des bases de données et des registres des ressources traditionnelles et génétiques destiné aux examinateurs de brevets. Le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale a créé un lien vers ses références sur ce portail. Et l'Inde a participé à la Base de données test sur le patrimoine de la santé.

Partager les bénéfices. Les possibilités de partage des bénéfices dans le domaine des industries de l'extraction sont vastes et comprennent l'éducation, la formation, l'emploi préférentiel de la population locale, les compensations financières, les perspectives commerciales et les engagements liés à l'environnement. En Papouasie Nouvelle-Guinée, où les communautés autochtones possèdent 97 % des terres, des petits projets miniers ont aidé à soulager la pauvreté. À la mine de Bulolo, une fermeture bien planifiée a permis à la compagnie minière d'utiliser ses infra-

structures pour développer une plantation de bois – qui reste financièrement viable 35 ans après la fermeture de la mine.⁶ Des entreprises dans d'autres pays ont également réussi à assurer la participation des communautés locales aux processus décisionnels et au partage des profits.

Alors que se poursuivent les négociations multilatérales sur la protection du savoir traditionnel au sein du régime des droits de la propriété intellectuelle, les pays découvrent des façons d'utiliser les systèmes actuels afin d'assurer cette protection (encadré 5.4). Des dessins industriels sont utilisés pour protéger les tapis et les coiffes au Kazakhstan. Des indications géographiques protègent les liqueurs et les thés au Venezuela et au Vietnam. Des droits d'auteur et des marques de fabrique sont utilisés pour l'art traditionnel en Australie et au Canada. Dans de nombreux cas, ces mesures se sont également traduites par des bénéfices financiers pour les communautés.

Des discussions à l'OMPI mettent l'accent sur la manière de compléter les dispositions de propriété intellectuelle par des approches nationales uniques. Une proposition – l'approche de responsabilité compensatoire – envisage d'octroyer des droits à la fois au détenteur du brevet et au dépositaire des connaissances traditionnelles. Alors que le détenteur du brevet aurait à demander une licence obligatoire pour utiliser le savoir traditionnel, le dépositaire aurait également le droit de commercialiser l'invention brevetée après paiement de royalties au détenteur du brevet. Ce mécanisme évite de limiter le progrès

Documenter le savoir traditionnel est souvent essentiel à sa protection

ENCADRE 5.4

Utiliser les droits de propriété intellectuelle pour protéger le savoir traditionnel

Respecter les connaissances traditionnelles ne signifie pas les cacher aux yeux du monde mais les utiliser d'une manière qui soit bénéfique aux communautés dont elles proviennent.

Les lois sur les droits de propriété intellectuelle en Australie ne couvrent pas les connaissances traditionnelles, mais des certificats de marques de fabriques sont utilisés pour identifier et authentifier les produits ou les services fournis par des populations autochtones. Dans l'affaire Milpurruru de 1995 – des dessins aborigènes avaient été reproduits sur des tapis sans consentement préalable – un tribunal australien a jugé qu'un « préjudice culturel » avait été causé par une violation de marque de fabrique, et a accordé une indemnisation de 70 000 dollars australiens (OMPI 2003c). Dans l'affaire Bulun Bulun de 1998, le jugement de la cour a déclaré qu'un autochtone avait des obligations fiduciaires envers sa communauté et ne pouvait exploiter l'art autochtone de manière contraire au droit coutumier de la communauté.

Au Canada, les marques de fabrique sont utilisées pour protéger les symboles traditionnels, dont les pro-

duits alimentaires, les vêtements et les services touristiques gérés par les Premières nations. La Loi sur les droits d'auteur protège les créations basées sur la tradition, comme les gravures sur bois, les chants et les sculptures. En 1999, la Première nation Snuneymuxw a utilisé la Loi sur les marques de fabrique pour protéger 10 pétroglyphes religieux (anciennes peintures sur pierre) de la reproduction illicite et arrêter la vente des produits où figuraient ces images.

D'autres pays ont explicitement reconnu le savoir traditionnel et les systèmes juridiques coutumiers. Le Groenland conserve sa tradition juridique Inuit au sein de son gouvernement autonome. Pendant près de 150 ans, la littérature écrite Inuit a enrichi le patrimoine culturel. Le patrimoine culturel est considéré comme dynamique et non limité aux seuls aspects traditionnels. Les expressions traditionnelles et modernes sont toutes deux respectées et jouissent d'une protection égale en vertu de la loi.

Une affaire plus célèbre concerne les broussards San de l'Afrique australe. Un anthropologue a remarqué en 1937 que les San mangeait le cactus Hoodia pour

enrayer la sensation de faim et de soif. À partir de cette connaissance, le Conseil sud-africain pour la recherche scientifique et industrielle (CSIR) a breveté en 1995 l'élément coupe-faim du cactus Hoodia (P57). En 1998, les revenus issus des droits de licence pour développer et commercialiser le P57 en tant que médicament amincissant s'élevaient à 32 millions de dollars (Commission sur les droits de la propriété intellectuelle 2002). Lorsque les San ont clamé au biopiratage et menacé d'entreprendre une action en justice en 2002, le CSIR a accepté de partager les futures royalties avec les San.

La reconnaissance de la culture traditionnelle peut également s'effectuer au niveau régional. L'article 136 (g) de la Décision 486 de la Commission de la Communauté andine déclare que les signes pourront ne pas être enregistrés comme marques s'il s'agit de noms de communautés autochtones, afro-américaines ou locales. Le gouvernement colombien a utilisé l'article 136 (g) pour rejeter une demande d'enregistrement du terme « Tairona », le citant comme patrimoine inestimable du pays —les Taironas ont habité le territoire colombien pendant la période préhispanique.

Source: Commission sur les droits de propriété intellectuelle 2002; OMPI 2003c.

la mondialisation peut apporter une reconnaissance aux populations autochtones qui ont développé leurs ressources au fil des siècles

scientifique et donne une signification économique au partage des bénéfices.

En encourageant les flux d'investissements et de connaissances, la mondialisation peut apporter une reconnaissance aux populations autochtones qui ont développé leurs ressources au fil des siècles. Mais les réglementations nationales et internationales sur le commerce mondial et les investissements doivent également tenir compte des sensibilités culturelles et des droits de propriété coutumiers des populations autochtones. Respecter l'identité culturelle et promouvoir l'équité socioéconomique à travers la participation et le partage des bénéfices sont possibles, du moment que les décisions sont prises de manière démocratique – par les États, les compagnies, les institutions internationales et les populations autochtones.

FLUX DE BIENS CULTURELS - ÉLARGIR LES CHOIX À TRAVERS LA CRÉATIVITÉ ET LA DIVERSITÉ

Pendant le compte à rebours de 1994 qui a précédé les négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay, un groupe de producteurs de films, d'acteurs et de réalisateurs français a pu insérer une clause d'« exception culturelle » dans les réglementations commerciales, excluant le cinéma ainsi que d'autres biens audiovisuels de ses dispositions. La clause reconnaît la nature spéciale des biens culturels en tant que produits de base commercialisés. Le texte du Cycle d'Uruguay a fait précédent pour les autres accords commerciaux, permettant aux pays d'exclure les biens culturels des accords commerciaux et d'adopter des politiques de protection de ces industries sur

le sol national. Certaines exceptions pour le commerce des biens culturels ont été inscrites dans l'Accord de libre-échange nord américain (ALENA) en 1994. Lors des débats acrimonieux de l'Accord multilatéral sur les investissements à l'OCDE en 1998, l'exception culturelle était l'une des questions les plus amèrement contestées et a entraîné l'effondrement des négociations (encadré 5.5).

Lors des réunions préparatoires de Cancun pour le Cycle de Doha en 2003, les négociations auraient buté sur les questions de Singapour – facilitation des échanges, transparence dans la passation de marchés publics, commerce et investissement, et commerce et concurrence⁷. Les États-Unis ont demandé un gel de l'extension de l'exception culturelle afin d'éviter d'inclure les activités audiovisuelles liées à Internet dans les négociations. La réunion ministérielle de la zone de libre-échange des Amériques à Miami en novembre 2003 a été confrontée à des défis similaires au regard des biens culturels, et aucun accord clair n'a été convenu.

Ainsi, traiter les biens culturels comme n'importe quel autre bien commercial, ou bien en faire une exception est devenue une question vivement contestée dans les négociations commerciales internationales. Les positions restent polarisées. D'un côté se trouvent ceux qui considèrent que les produits culturels sont aussi commercialisables que des pommes ou des automobiles, et donc soumis à toutes les règles du commerce international. De l'autre, ceux qui les considèrent comme des biens véhiculant des valeurs, des idées et une signification, et méritant donc un traitement particulier.

ENCADRE 5.5

Le débat sur les biens culturels et le fiasco de l'Accord multilatéral sur les investissements

Après la fin des négociations commerciales du Cycle d'Uruguay en 1994, certains pays ont voulu créer un mécanisme pour libéraliser, réglementer et mettre en vigueur les flux d'investissements au niveau mondial, préparant ainsi le terrain pour l'Accord multilatéral sur les investissements (AMI) en 1998. L'objectif était de créer un cadre réglementaire multilatéral unique pour remplacer les quelque 1 600 traités bilatéraux relatifs à l'investissement. Entre autres dispositions, l'AMI visait à introduire le principe du « traitement national » non discriminatoire dans les réglementations sur les investissements et pour les investisseurs étrangers. Le pays d'origine aurait cessé d'être déterminant lors de l'application des réglementations sur les investissements et le commerce des services, afin de mettre un terme à la discrimination contre les investissements étrangers et favoriser leur circulation.

Lors des négociations de l'AMI au sein de l'OCDE, un certain nombre de pays ont cependant inséré des exceptions et des réserves qui ont affaibli l'initiative. Préoccupé de l'effet que l'AMI pourrait avoir sur les industries culturelles et craignant la perte de marge de manœuvre pour subventionner ou protéger les industries nationales, la France a introduit des clauses relatives aux industries culturelles. Motivés par un certain nombre d'objections aux négociations, dont le traitement des biens culturels comme tout autre marchandise, des groupes non gouvernementaux en Australie, au Canada, en Inde, en Nouvelle-Zélande, au Royaume-Uni et aux États-Unis ont rejoint la campagne du gouvernement français contre l'accord. L'initiative s'est effondrée, montrant combien ces questions sont litigieuses et compliquant les futurs pourparlers sur le commerce des services et sur les investissements qui affectent la diversité culturelle des pays.

Source: UNESCO 2000b, 2000c; Public Citizen 2004.

POURQUOI LE PUBLIC S'EST-IL RALLIÉ AU SOUTIEN DE L'EXCEPTION CULTURELLE?

L'exception culturelle a mobilisé un soutien public que les décideurs peuvent difficilement ignorer. L'exception culturelle touche les craintes des individus de voir leurs cultures nationales balayées par les forces économiques du marché mondial, constituant ainsi une menace à leur identité culturelle. Les partisans les plus extrêmes de l'exception culturelle craignent que les films et les programmes télévisés étrangers ne diffusent une culture étrangère et finissent par détruire les cultures locales et les valeurs traditionnelles.

Il ne fait aucun doute que le nationalisme, le traditionalisme et les avantages économiques motivent un grand nombre de ceux qui préconisent d'interdire les produits étrangers. Mais les craintes de ceux qui prédisent un rétrécissement des choix culturels sont-elles justifiées? En fait, les libres flux de produits étrangers élargissent les choix culturels et n'affaiblissent pas nécessairement l'engagement envers la

culture nationale. Les adolescents du monde entier écoutent du rap, mais cela n'a pas signifié la mort de la musique classique ou des traditions musicales folkloriques locales. Les tentatives visant à faire barrage aux influences étrangères ont eu un impact limité. Ce n'est pas avant 1998 que la République de Corée a progressivement commencé à lever cinquante ans d'interdiction sur la musique et les films japonais. Et pourtant, il est très probable que les Coréens aient eu accès à la culture pop japonaise, notamment l'animation et les manga (bandes dessinées), bien avant la levée de l'interdiction. Limiter l'influence étrangère n'encourage pas la liberté culturelle. Mais cela ne signifie pas que les biens culturels ne diffèrent pas des autres biens commerciaux sous certains aspects.

Pourquoi les biens culturels sont-ils différents? Les biens culturels transmettent des idées, des symboles et des styles de vie, et font intrinsèquement partie de l'identité de la communauté qui les produit. L'idée que les produits culturels aient besoin d'un certain soutien public pour prospérer est peu disputée. Les subventions destinées aux musées, aux ballets, aux bibliothèques et autres produits et services culturels existent partout et sont acceptées dans toutes les économies de marché.

Le désaccord porte sur le fait de savoir si les films et les produits audiovisuels sont des biens culturels ou simplement des divertissements. Bien que l'on puisse se demander si le cinéma et les programmes télévisés ont une valeur artistique intrinsèque, il est clair que ce sont des biens culturels au sens où ils sont les symboles d'un mode de vie. Les films et produits audiovisuels sont de puissants porteurs de styles de vie et de messages sociaux (voir fiche technique 5.1). Ils peuvent avoir un puissant impact culturel. En réalité, ils sont contestés précisément à cause de leur impact sur les choix identitaires⁸.

Pourquoi les biens culturels ont-ils besoin du soutien public? Les raisons motivant les arguments en faveur de l'intervention publique concernent les manières dont les biens culturels sont consommés et produits. Elles profitent toutes deux aux grandes économies et aux grandes industries qui ont accès à d'importantes ressources financières, et se traduisent par des flux asymétriques de films et de programmes télévisés (figures 5.1)⁹.

- *Les biens culturels sont des biens nécessitant une expérience.* Les produits culturels sont consommés à travers l'expérience: du fait de la nature subjective de ces biens, les consommateurs ne sauront s'ils ont aimé le produit qu'après l'avoir consommé. Ainsi, les prix ne refléteront pas la qualité du produit ou la satisfaction qu'il est susceptible de donner au consommateur. Les cam-

pagnes marketing, la publicité et les critiques commerciales – amplifiées par le bouche à oreille – sont les principales sources d'information du consommateur, donnant un avantage énorme aux producteurs qui contrôlent mieux les ressources liées au marketing et à la distribution. De nombreux petits producteurs locaux se battent pour avoir accès au marché, notamment les producteurs des pays en développement.

- *Les grands producteurs peuvent bénéficier d'économies d'échelle.* Les producteurs plus petits et moins bien financés sont pénalisés sur ces marchés car ils ne peuvent bénéficier des économies d'échelle qui caractérisent un grand nombre d'industries culturelles, notamment le cinéma et les autres produits audiovisuels¹⁰. Le coût de production d'un film est le même, qu'il soit diffusé une fois ou des millions de fois. Mais plus il est diffusé, plus les recettes augmentent. Lorsque que le film pénètre sur un grand marché – grâce à une demande nationale importante, à la compréhension étendue de la langue parlée dans le film et aux intenses campagnes publicitaires –, il a plus de chances de connaître un succès international. Il en va de même pour les autres biens culturels. Les pays et les grandes sociétés jouissant d'un plus grand pouvoir financier peuvent tirer profit de ces économies d'échelle en captant de grands marchés et en jouissant de leurs avantages exclusifs sur des marchés ayant peu d'autres grands producteurs (tableau 5.2).

Traiter les biens culturels comme n'importe quel autre bien commercial, ou bien en faire une exception est devenue une question vivement contestée

Figure 5.1 Les films aux bénéfices bruts les plus élevés de tous les temps au box office international (non américain) étaient des films américains, avril 2004

Rang	Films américains	Pays		Revenus bruts totaux (millions USD)
		Année	d'origine	
1	Titanic	1997	E.U	1,235
2	Le Seigneur des anneaux: le retour du roi	2003	E.U	696
3	Harry Potter à l'école des sorciers	2001	E.U	651
4	Harry Potter et la chambre des secrets	2002	E.U	604
5	Le Seigneur des anneaux: les deux tours	2002	E.U	581
6	Jurassic Park	1993	E.U	563
7	Le Seigneur des anneaux: la communauté de l'anneau	2001	E.U	547
8	Némo	2003	E.U	513
9	Independence Day	1996	E.U	505
10	Star Wars épisode I: la menace fantôme	1999	E.U	491
Films non américains				
44	Le Voyage de Chihiro	2001	Japon	254
69	The Full Monty	1997	R.U.	211
86	Quatre mariages et un enterrement	1994	R.U.	191
96	Le journal de Bridget Jones Année	2001	R.U.	183

Source: The Internet Movie Database 2004.

Pour ces raisons, les produits culturels et les activités créatives, si elles sont laissées au marché, pourraient s'atrophier et la diversité pourrait décliner. Quelle est la solution? Le protectionnisme culturel et les quotas? Ou les subventions à la production?

Protection. Comme l'ont soutenu les précédents *Rapports mondiaux sur le développement humain*, ériger des barrières pour réduire les flux d'importation peut être problématique, une conclusion qui s'applique également au commerce des biens culturels. Les barrières commerciales visant à réduire ou bloquer les importations vont à l'encontre de l'expansion de la diversité et du choix. Pourtant, de nombreux pays ont adopté des quotas de production et de diffusion pour les programmes radio, télévisés et les films produits à l'échelon local, afin de garantir une part de marché minimum. La Hongrie a un quota de 15 % pour les programmes nationaux sur les chaînes publiques¹¹. Et le système de quotas à l'écran de la République de Corée, basé sur un nombre de jours minimum par an de projections nationales, a probablement contribué à l'augmentation de la part de marché nationale et des exportations.

Mais les politiques agressives axées sur les quotas ne se sont pas toujours traduites par une plus grande variété ou un plus grand choix. Certaines critiques signalent que des quotas élevés font que les producteurs locaux comptent plus sur les quotas et moins sur la maîtrise des coûts de production. Certains soutiennent également que la protection peut

faire baisser la qualité des biens¹².

Promotion. Certains pays ont réussi à maintenir des industries culturelles en bonne santé tout en laissant également les liaisons commerciales ouvertes. L'Argentine et le Brésil offrent des incitations financières pour aider les industries nationales, dont des avantages fiscaux. En Hongrie, 6 % des redevances télévisées vont à la production de films hongrois. La France dépense quelque 400 millions de dollars par an pour soutenir son industrie cinématographique, une des rares qui prospère en Europe, produisant plus de 180 films par an (encadré 5.6 et fiche technique 5.1)^{13, 14}. Le succès mondial franco-allemand, *Le Fabuleux destin d'Amélie Poulain*, montre le potentiel des coproductions transfrontalières¹⁵.

Les studios et les équipements peuvent également recevoir un soutien. Depuis 1996, la Société cinématographique égyptienne a construit des studios de tournage avec le financement d'un partenariat privé-public. D'autres économies en développement tentent de faire de même. Comme avec toutes les subventions, leur fonctionnement pose des difficultés. Qui devrait décider des critères pour accorder les subventions? Comment de telles décisions devraient-elles être prises? Les mesures dépendent largement de la taille du marché national (voir tableau 5.2).

La Déclaration sur la diversité culturelle de 2001 de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) a préparé le terrain pour un certain nombre d'initiatives internationales visant à encourager l'élaboration de normes en faveur de la diversité culturelle, dont la Table ronde sur la diversité culturelle et la biodiversité

Les produits culturels et les activités créatives, si elles sont laissées au marché, pourraient s'atrophier et la diversité pourrait décliner

TABLEAU 5.2

Choix politiques pour la promotion de l'industrie cinématographique et audiovisuelle domestique – la taille du marché et de l'industrie compte

	Avantages	Inconvénients	Solutions politiques
Grands pays producteurs (plus de 200 productions)	De grands marchés nationaux et des audiences de diffusion grandissantes permettent des bénéfices plus élevés	Réduit la concurrence sur le marché et la production de films artistiques et culturels	Incitations fiscales spécialisées pour encourager les producteurs cinématographiques indépendants et les distributeurs spécialisés à réaliser plus de films
Pays producteurs de taille moyenne (entre 20 et 199 productions)	Le soutien financier étatique et juridique garantit l'existence d'infrastructures et de marchés nationaux, permettant au secteur public de jouer un rôle et aux films d'être de meilleure qualité	Le protectionnisme juridique national pourrait faire obstacle au libre commerce international des films	Nouveaux cadres juridiques internationaux pour permettre de meilleurs échanges plus équilibrés, élargissant les capacités de production nationales
Petits pays producteurs (moins de 20 productions)	La créativité ne souffre pas d'une forte concurrence technique et organisationnelle ou de contraintes financières; le financement très limité ne cherche pas des bénéfices immédiats	Les petits marchés domestiques reflètent un manque structurel d'investissements dans l'industrie du film, limitant le nombre de productions nationales; les pratiques commerciales internationales asymétriques injustes diminuent également la production nationale	Comme avec les technologies de communications et informatiques, les technologies numériques peuvent créer des opportunités de production nouvelles et moins coûteuses, permettant de surmonter les goulets d'étranglement de la distribution et de la production

Source: Bureau du Rapport mondial sur le développement humain, basé sur UNESCO 2000a.

pour un développement durable, le Sommet de la francophonie, la réunion annuelle du Réseau international sur la politique culturelle, et la résolution des Nations Unies proclamant le 21 mai « Journée mondiale de la diversité culturelle pour le dialogue et le développement ». Les travaux préparatoires pour une convention à caractère contraignant visant à garantir la diversité de l'expression culturelle ont débuté.

Le lancement ou la consolidation d'industries culturelles devraient également bénéficier d'un soutien. La coopération peut appuyer le développement des infrastructures et des compétences nécessaires pour créer des marchés intérieurs et aider les produits culturels locaux à pénétrer les marchés mondiaux. Les pépinières de petit commerce peuvent encourager les petites et moyennes entreprises dans les domaines de la musique, de la mode et du design. Des fonds internationaux pourraient être mobilisés pour financer la traduction de livres et le sous-titrage ou le doublage de films locaux en langues internationales. Les compétences en la matière pourraient être formalisées dans les écoles de commerce et par le biais d'échanges sur l'économie des industries culturelles.

Le tourisme culturel et les partenariats avec l'Organisation mondiale du tourisme peuvent diffuser des recommandations aux communautés d'accueil. Et des partenariats avec les Parlements, les ministères de la culture et les bureaux statistiques nationaux peuvent permettre de rassembler les meilleures pratiques en matière d'échanges culturels, de collecte des données et d'élaboration de politiques.

FLUX DE PERSONNES – IDENTITÉS MULTIPLES POUR DES CITOYENS DU MONDE

Presque la moitié des habitants de Toronto et de Los Angeles est née à l'étranger, et plus d'un quart se trouve à Abidjan, à Londres et à Singapour (tableau 5.3). Propulsé par la mondialisation, le nombre de migrants est monté en flèche ces dix dernières années, notamment vers les pays à revenus élevés en Europe occidentale, en Amérique du Nord et en Australie (figure 5.2). Et avec l'accessibilité croissante d'Internet et le faible coût des voyages en avion, davantage d'immigrés conservent des liens plus étroits avec leur pays d'origine (voir fiche technique 5.1). La mondialisation ne rapproche pas seulement les groupes culturels. Elle modifie les règles d'obligations. La démocratisation et le respect grandissant des droits de l'homme amènent une liberté politique croissante et l'idée d'un droit à un traitement équitable. Elles légitiment également les protestations.

L'immigration soulève tout un éventail de préoccupations des deux côtés. Les pays d'accueil se dé-

ENCADRE 5.6

Appui réussi de la France aux industries culturelles nationales

En vertu de l' « exception culturelle » (mise en place lors des négociations commerciales du Cycle d'Uruguay et résolument défendue par le gouvernement français au milieu des années quatre-vingt-dix), l'État encourage et finance la production de la culture française – un exemple de soutien public aux industries culturelles couronné de succès.

Le gouvernement subventionne la production d'adaptations télévisées de romans français, un produit de base populaire de la télévision publique. La France impose un quota minimum de 40 % de diffusion radio en langue française (le Canada a un système similaire). Ces mesures ont ouvert des perspectives aux artistes qui n'auraient peut-être pas autrement pu percer sur le

marché national et ont fait de la France le plus grand producteur de films en Europe, faisant concurrence avec succès à Hollywood.

Le gouvernement français défend avec vigueur l'exception culturelle – mais combien de temps pourra-t-il encore le faire ? La nouvelle menace ne vient pas des suspects habituels – Hollywood ou l'Organisation mondiale du commerce – mais de Bruxelles. La Commission européenne envisage de limiter le volume d'aide que les pays seront autorisés à fournir à leur production nationale. Si ces nouvelles réglementations sont adoptées, une forte vague d'opposition risquera de venir des groupes qui craignent une perte de l'identité nationale à force d'excès de films étrangers.

Source: Financial Times 2004.

battent avec les questions de la liberté culturelle. Les jeunes filles musulmanes devraient-elles être autorisées à porter un foulard dans les écoles publiques en France (encadré 5.7)? Des débats similaires font rage pour déterminer si un enseignement en espagnol devrait être fourni dans les écoles américaines, et si les motocyclistes sikhs devraient être autorisés à porter un turban au lieu du casque standard au Canada. Les immigrés protestent contre le manque de reconnaissance de leurs identités culturelles et contre la discrimination dans l'emploi, le logement et l'éducation. Dans de nombreux pays, ces préoccupations se heurtent aux contre-protestations des populations locales, qui craignent que leurs identités et valeurs nationales soient également remises en question. « Ils n'adoptent pas notre mode de vie et nos valeurs », clament les opposants à l'immigration. « Respectez notre mode de vie, nos cultures et nos droits de l'homme », rétorquent les communautés immigrées et leurs sympathisants.

Une réponse consisterait à reconnaître la diversité et promouvoir l'intégration des immigrés, en remédiant à la fois aux exclusions sociale, économique et politique dont ils souffrent et à leur exclusion fondée sur le mode de vie, par la reconnaissance de leurs identités. Une alternative, défendue par les groupes anti-immigrants, serait de fermer les pays aux flux de personnes – inversant la tendance à la diversité croissante (figure 5.3). Le programme politique du parti du Front national en France, par exemple, propose de faire reculer le flux d'immigration en révoquant les programmes de regroupement familial, en expulsant les étrangers sans-papiers, en développant des programmes de renvoi des immigrés dans leurs pays d'origine, et en donnant aux citoyens la préférence dans l'emploi, l'aide sociale et dans d'autres domaines¹⁶. Les partis de la Ligue du nord et de l'Alliance

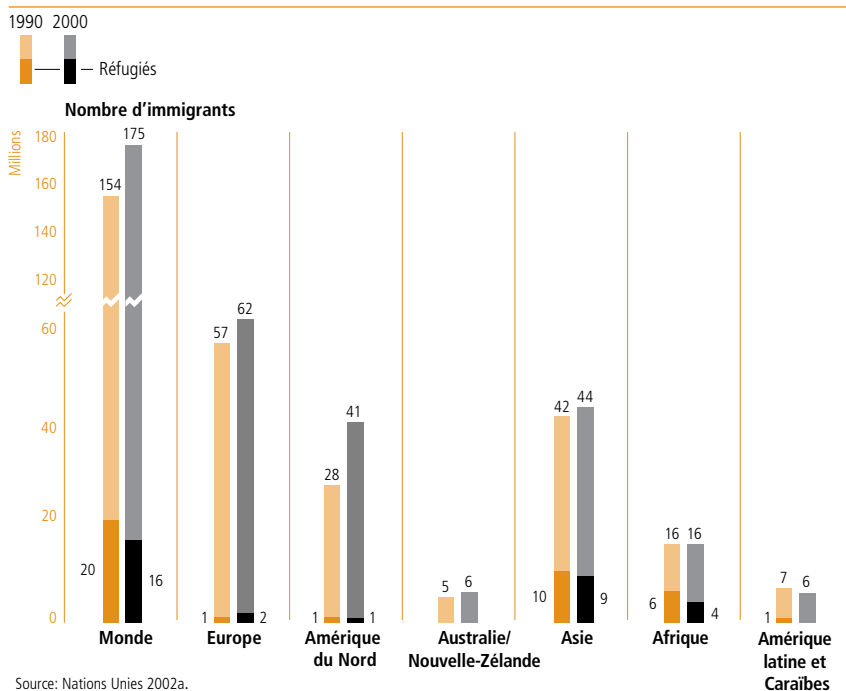
TABLEAU 5.3

Les 10 villes en tête du classement selon l'importance de leur population née à l'étranger, 2000/01

Pourcentage	
Miami	59
Toronto	44
Los Angeles	41
Vancouver	37
New York City	36
Singapore	33
Sydney	31
Abidjan	30
Londres	28
Paris	23

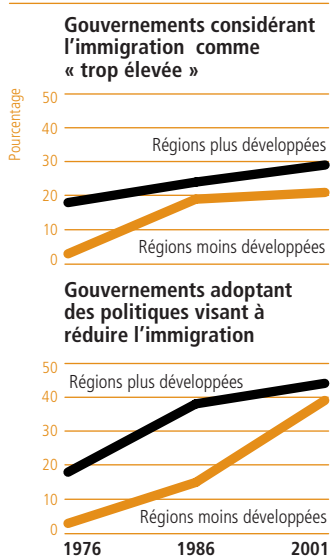
Source: UN-HABITAT 2004; US Census Bureau 2004b; World Cities Project 2002; Australian Bureau of Statistics 2001; Statistiques du Canada 2004.

Figure 5.2 Croissance sans précédent des migrations internationales vers l'Europe, l'Amérique du Nord, l'Australie et la Nouvelle-Zélande; mais les réfugiés restent en faible proportion, 1990-2000



Source: Nations Unies 2002a.

Figure 5.3 De plus en plus de gouvernements (riches et pauvres) veulent contrôler l'immigration, 1976-2001



Source: Nations Unies 2002a.

nationale en Italie (tous deux membres de la coalition au pouvoir) mettent actuellement en place une loi pour limiter l'immigration aux individus qui possèdent un contrat de travail en Italie et proposer de l'aide aux pays afin de stopper l'immigration clandestine¹⁷.

Mais ce choix entre la reconnaissance de la diversité et la fermeture du pays à l'immigration peut s'avérer être un faux choix si les cultures nationales ne sont pas réellement menacées par la diversité.

LA DIVERSITÉ CULTURELLE MENACE-T-ELLE LES CULTURES NATIONALES?

Ceux qui craignent que les immigrants menacent les valeurs nationales tiennent trois raisonnements: les immigrants ne « s'assimilent » pas mais rejettent les valeurs principales du pays; les immigrants et les cultures locales s'affrontent, conduisant inévitablement au conflit social et à la fragmentation; et les cultures des immigrants sont inférieures, et leur permettre de prendre pied saperait la démocratie et retarderait le progrès, une perte pour le développement économique et social. Leur solution est de gérer la diversité en réduisant les flux d'immigration et en acculturant les communautés immigrées.

Identités uniques ou multiples. Derrière les craintes de perte de la culture nationale repose la conviction implicite que les identités sont uniques. Mais les individus n'ont pas des identités uniques fixes. Ils ont des identités et des loyautés multiples

et souvent changeantes. Pour reprendre les propos de Long Litt-Woon, présidente du groupe de rédaction du Conseil de l'Europe pour la Conférence sur la diversité et la cohésion: « On me demande très souvent depuis combien de temps je vis [en Norvège]; lorsque je réponds: « vingt ans », il arrive fréquemment que l'on me dise: « Mais alors, vous êtes presque Norvégienne! ». On suppose, dans ce cas, que je suis devenue moins Malaisienne parce que l'on raisonne couramment, en matière d'identité, comme s'il s'agissait d'un jeu à somme nulle: si vous avez une proportion plus élevée d'une identité, vous en avez moins d'une autre. L'identité est imaginée comme un cube dont les dimensions sont fixes ».¹⁸

Certains groupes d'immigrés peuvent vouloir garder leurs identités culturelles. Mais cela ne signifie pas qu'ils ne développent pas de loyautés envers leur nouveau pays. En Allemagne, les individus d'ascendance turque, même de seconde génération, pourront parler le turc chez eux, mais ils parlent également l'allemand. Les Mexicains aux États-Unis pourront acclamer l'équipe de foot mexicaine mais servir dans l'armée américaine.

Les soupçons quant aux loyautés des immigrants sont courants. Mais ils sont déplacés. Parce qu'ils suspectaient des loyautés divisées, les gouvernements américain et canadien ont interné leurs citoyens de descendance japonaise pendant la Seconde guerre mondiale. Et pourtant, les soldats de descendance japonaise servant dans les armées américaine et canadienne ont fait preuve de beaucoup de courage et de loyauté, et sont devenus certains des héros les plus décorés. En 1960, on craignait aux États-Unis qu'un président américain de confession catholique romaine fasse passer sa loyauté envers le Pape avant sa loyauté envers les États-Unis, des craintes que le Président John F. Kennedy a dû activement combattre lors de sa candidature en 1960.

Les préoccupations concernant l'identité nationale s'expriment aussi parfois en accusant les cultures des immigrants d'« inférieures », en soutenant que permettre aux immigrants de prospérer retarderait le progrès et le développement du pays. Mais ce Rapport a démontré combien les arguments en faveur du déterminisme culturel sont infondés. Il est certes vrai que de nombreux groupes d'immigrés — bien qu'en aucune façon tous les groupes ou bien dans tous les pays — ont des taux de chômage élevés et des niveaux de réussite scolaire plus faibles que la moyenne. Mais les raisons ont plus à voir avec les désavantages multiples dont ils souffrent qu'avec une quelconque caractéristique collective culturellement déterminée — des désavantages auxquels des politiques d'intégration adéquates peuvent remédier, comme le propose le chapitre 3.

Le dilemme du foulard en France

Les filles musulmanes devraient-elles être autorisées à porter un foulard dans les écoles publiques en France? Cela contredirait-il les principes de laïcité et de respect de la liberté de religion? Cette liberté requiert-elle que des espaces publics soient tenus hors de toute influence religieuse? Ou cela constituerait-il une discrimination à l'encontre de la communauté immigrée musulmane? Ou le voile reflète-t-il l'assujettissement des femmes par les hommes? Peu de polémiques ont soulevé autant de passions – d'un côté comme de l'autre – et ont posé des défis aussi pénétrants à la gestion de la diversité culturelle ces dernières années.

La controverse remonte à 1989, lorsqu'un collègue a expulsé trois jeunes filles qui portaient le voile en classe au motif qu'il s'agissait d'une violation du principe français de laïcité. Un débat public de grande envergure fut alors déclenché. Le Conseil d'État déclarait que le port de symboles religieux n'est pas en soi incompatible avec la laïcité du moment qu'ils n'ont pas un caractère « ostentatoire ou militant ». Le Ministère de l'éducation a nommé un médiateur spécial pour s'occuper de tels incidents dans le futur.

La controverse s'est calmée jusqu'en décembre 2002, lorsqu'une jeune fille d'un quartier lyonnais composé majoritairement d'immigrés s'est présentée à l'école en portant un foulard s'apparentant presque un bandeau, ne couvrant ni son front ni ses oreilles. Le principal a appelé ses parents et leur a demandé qu'elle cesse de porter un foulard à l'école. Les parents ont protesté en déclarant qu'ils s'étaient déjà adaptés

aux normes françaises en réduisant le foulard à un bandeau. Le médiateur a été appelé, mais n'a pu trouver une solution acceptable. Certains enseignants ont menacé de faire grève si l'élève était autorisée à continuer de porter le voile à l'école.

L'affaire s'est rapidement transformée en un débat politisé. Les membres de l'Assemblée nationale de droite et de gauche ont proposé une loi interdisant explicitement le port du foulard à l'école et dans les autres espaces publics. Les intellectuels de gauche ont pris rapidement position pour et contre: soit en défense de la liberté d'expression et contre la discrimination à l'encontre des musulmans, soit en défense de la laïcité et des valeurs de l'égalité des sexes puisque l'on pensait que des pressions étaient exercées sur de nombreuses jeunes filles pour qu'elles portent le voile. En 2003, le Ministère de l'éducation et l'Assemblée nationale ont créé un comité d'enquête. En juillet, une Commission indépendante chargée de l'application du principe de laïcité dans la République a proposé d'interdire le port de tout symbole religieux évident dans les écoles, dont le foulard.

La loi a finalement été adoptée, mais les opinions étaient divisées. Les positions n'ont pas coïncidé comme on aurait pu s'y attendre avec les clivages classiques: gauche/droite, non-musulman/musulman ou femmes/hommes. Les sondages d'opinion effectués juste avant le vote ont montré que les femmes musulmanes étaient divisées à part égale pour et contre la nouvelle loi (cf. tableau).

L'affaire jette la lumière sur les dilemmes auxquels les pays sont confrontés lorsqu'ils tentent de composer avec les différences culturelles, religieuses ou autres, des communautés d'immigrés. Comme dans ce cas, les compromis sont difficiles et les arguments complexes. Ceux qui défendent l'interdiction soutiennent que c'est une défense de la liberté – la liberté de religion et la liberté des femmes contre la subordination. Mais c'est aussi le cas de ceux qui plaident contre l'interdiction – se libérer de la discrimination et des chances inégales. De tels compromis sur des principes sont particulièrement difficiles dans l'éducation publique, qui entend transmettre les valeurs de l'État.

Êtes-vous pour ou contre une loi interdisant les symboles ou les tenues qui mettent manifestement en évidence l'affiliation religieuse? (21 janvier 2004)

	En faveur (%)	Opposé (%)
Tout les Français	69	29
Gauche	66	33
Droite	75	24
Musulmans	42	53
Femmes musulmanes	49	43

Source: Zolberg 2003; Gutmann 1995; *The Economist* 2004b.

Pour la plupart des sociétés, la prise en compte des identités multiples ne se produit pas du jour au lendemain. Il s'agit d'apprendre à considérer comme familières des différences qui auparavant étaient considérées comme « étrangères ». Les sociologues appellent cela un glissement et une nébulisation des frontières qui séparent le « nous » du « non nous ». Dans les confrontations en France au sujet du port du foulard à l'école par les jeunes filles musulmanes, ou aux États-Unis sur l'instruction en espagnol à l'école primaire, il s'agit d'individus qui luttent pour maintenir les frontières telles qu'elles ont été tracées. L'islam et l'espagnol sont des symboles du « non nous ». Les admettre au sein du « nous » suggère de s'exposer aux dangers qui se profileraient: le conflit communautaire et la perte de l'identité culturelle.

En composant avec les identités multiples, les sociétés examinent deux questions: jusqu'à quel point pouvons-nous nous permettre d'être différents? Jusqu'à quel point devons-nous nous ressembler? Accepter les identités multiples est une transformation sociale majeure. Mais l'histoire montre qu'elle se produit. Presque tous les pays européens ont connu une telle transformation. Aujourd'hui, être différent n'est plus la différence entre être alsacien et être breton, mais entre être Sri lankais et être Écossais,

ce qui crée une catégorie plus large du « nous ».

L'immigration soutient la croissance économique et le développement. Fermer les portes à l'immigration n'est ni raisonnable ni dans l'intérêt du développement national. Loin d'entraîner une perte de développement, les immigrants sont une source de qualifications, de main d'œuvre, d'idées et de savoir-faire. Les économistes ont longtemps soutenu que les gains provenant de la libéralisation des migrations éclipsent ceux de l'élimination des barrières au commerce mondial. Des entrepreneurs technologiques indiens de la Silicon Valley aux États-Unis aux infirmières ouest-africaines à travers l'Europe, en passant par les investisseurs chinois en Australie et le personnel domestique philippin en Arabie saoudite, les contributions des immigrants à l'innovation, à l'esprit d'entreprise et aux qualifications sont des signes quotidiens qui rappellent leur valeur dans la société.

Dans l'économie de la connaissance aujourd'hui, les pays se font concurrence en créant et en attirant les meilleurs talents. En 1990, par exemple, les étudiants nés à l'étranger ont obtenu 62 % des doctorats en ingénierie aux États-Unis, et plus de 70 % des étudiants nés à l'étranger qui obtiennent des doctorats aux États-Unis restent aux États-Unis^{19,20}. Souvent parmi les plus entrepreneurs de la société, les

*Fermer les portes à
l'immigration n'est ni
raisonnable ni dans
l'intérêt du
développement national*

immigrés investissent dans de petites entreprises et revitalisent les quartiers urbains – en Europe, ils créent des zones commerciales dans les quartiers abandonnés pour générer des milliers d'emplois²¹.

Aujourd'hui, les pays d'Europe occidentale et le Japon, face à la perspective d'une population vieillissante et en baisse, ont désespérément besoin d'afflux renouvelés d'individus. La population en âge de travailler en Europe occidentale devrait passer de 225 millions en 1995 à 223 millions d'ici 2025²². Selon, les estimations du bureau des Nations Unies pour la population, l'Europe devrait doubler son apport d'immigrants d'ici 2050 juste pour maintenir la taille de sa population²³.

Les barrières pour l'entrée des personnes n'ont pas été retirées comme l'ont été celles pour les biens et les capitaux. Pourtant les migrations se sont rapidement accrues dans les années quatre-vingt-dix, y compris les migrations de sans-papiers qui se sont multipliées dans les années quatre-vingt-dix, en atteignant presque 30 millions de personnes dans le monde (voir fiche technique 5.1). Les efforts pour inverser les flux de population luttent contre la marée de la mondialisation.²⁴ Réduire de manière significative l'immigration demanderait des mesures qui sont difficiles à mettre en œuvre dans les démocraties.

*OPTIONS POLITIQUES ET DÉFIS – LA
RECONNAISSANCE CULTURELLE ET L'INTEGRATION
SOCIOÉCONOMIQUE ET POLITIQUE*

Les pays comptant historiquement un grand nombre d'immigrés ont suivi deux approches d'intégration: le différentialisme et l'assimilation. Différentialisme signifie maintenir des frontières claires entre les groupes et les respecter comme communautés séparées. Les politiques différentialistes ont habituellement été utilisées lorsque l'État organise l'immigration pour satisfaire de manière temporaire des besoins de main d'œuvre et ne s'attend pas à ce que les migrants deviennent des membres à part entière de la communauté locale. La main d'œuvre immigrée en Allemagne dans les années soixante et soixante-dix et le personnel domestique en Arabie saoudite aujourd'hui en sont des exemples.

L'autre approche, l'assimilation, cherche à ce que les immigrés deviennent « plus comme nous ». L'État et les autres institutions encouragent les immigrés à apprendre la langue nationale prédominante et à adopter les pratiques sociales et culturelles de la communauté d'accueil. Le temps que les enfants des immigrés passent par les institutions de l'enseignement primaire de la nouvelle société, notamment les écoles publiques, ils seront presque indiscernables du reste de la communauté locale. L'image du

« melting pot » américain représente le mieux cette approche.

Ces deux approches, efficaces dans les décennies précédentes, sont inadaptées aux sociétés diverses qui ont besoin d'établir un respect pour les différences et un engagement envers l'unité. Les sociétés culturellement diverses ne sont pas prédestinées à se désintégrer ou à perdre leurs cultures et identités nationales. Mais composer avec la diversité demande des efforts afin de renforcer la cohésion dans la gestion de l'immigration et l'intégration des migrants dans la société. Tout comme il existe de multiples façons dans les États multiethniques par lesquelles les minorités ethniques ressentent une fierté de leur propre communauté de même qu'une forte loyauté envers l'État, les immigrés peuvent donc aussi devenir des membres à part entière de leur pays d'adoption et continuer à conserver des liens avec leur pays d'origine. Le défi consiste à mettre au point des politiques qui concilient les objectifs d'unité et de respect pour la différence et la diversité. Le différentialisme ne renforce pas l'engagement des immigrés envers le pays ou ne leur procure une protection sociale adaptée. Et les programmes d'accueil de travailleurs peuvent être une source d'exploitation et de conflits – « nous avons demandé de la main d'œuvre, mais nous avons eu des hommes » a été la réaction de certains (encadré 5.8). L'assimilation ne compose pas avec la différence ou avec le respect de la diversité, elle ne remédie pas non plus de manière explicite à l'asymétrie.

Les immigrés sont plus susceptibles de nos jours – et mieux à même – que par le passé de maintenir des liens étroits avec leur famille et leur communauté dans leur pays natal. De telles relations ne sont pas nouvelles, mais l'influence sur le comportement social, économique et politique est différent, grâce à la facilité des communications modernes et des voyages. Les immigrés veulent garder un pied dans chaque monde – l'un dans leur pays d'origine, et l'autre dans leur pays d'adoption.

Le multiculturalisme est récemment devenu une troisième approche à l'intégration des immigrés, une approche qui reconnaît la valeur de la diversité et apporte son soutien aux identités multiples. Il a fait ses premiers pas au Canada au début des années soixante, lorsque le Premier ministre, Pierre Trudeau, en a formulé l'idée en réponse aux défis posés par une population diverse composée d'autochtones, de colons français et anglais et d'immigrés récents, entre lesquels des divisions et des inégalités majeures existaient. L'Australie a introduit une politique semblable dans les années quatre-vingt-dix, après avoir conclu que c'était la seule manière de créer la cohésion au milieu de la diversité.

Le multiculturalisme ne parle pas seulement de reconnaître différents systèmes de valeurs et différentes pratiques culturelles au sein de la société – il s’agit également de construire un engagement commun envers des valeurs fondamentales non négociables, comme les droits de l’homme, l’État de droit, l’égalité des sexes, la diversité et la tolérance²⁵. L’Australie appelle cela être « unis dans la diversité ». Une telle politique met l’accent non seulement sur la liberté des individus d’exprimer et de partager leurs valeurs culturelles, mais également sur leurs obligations à se soumettre aux devoirs civiques réciproques.

Bien qu’il existe une séquence historique à ces modèles d’intégration des immigrants, les pays utilisent ces trois approches à la fois. Alors qu’ils n’adoptent pas le multiculturalisme en tant que politique étatique explicite, de nombreux pays mettent en place des éléments de cette approche dans leur lutte pour gérer une diversité grandissante. Le défi consiste à aborder les exclusions culturelles en fonction de trois dimensions, regroupées autour du thème commun de la construction de l’unité et du respect de la différence:

- Remédier à l’exclusion culturelle en reconnaissant les identités culturelles (exclusion fondée sur le mode de vie).
- Remédier à l’exclusion socioéconomique (exclusion de la participation).
- Remédier à l’exclusion de la participation à la vie civique et des droits de citoyenneté (exclusion de la participation).

Remédier à l’exclusion culturelle en reconnaissant l’identité culturelle. Les communautés

immigrées pourront ne pas être victimes d’une discrimination explicite et de la suppression de leur mode de vie, mais la plupart d’entre elles souffrent de l’absence de soutien à la pratique de ce mode de vie. Peut-être plus important, elles souffrent souvent du rejet des valeurs perçues comme étant contradictoires aux valeurs nationales principales, ou du préjugé social selon lequel leur culture est inférieure (cf. encadré 5.7).

Combattre les préjugés sociaux et la xénophobie est essentiel pour construire l’harmonie sociale et l’unité dans les sociétés diverses. Il est possible de favoriser un plus grand respect et une plus grande compréhension des cultures en en proposant des images positives et justes dans les médias, en enseignant l’histoire des autres cultures à l’école, et en préparant des expositions dans les musées qui manifestent le respect de la diversité culturelle et abordent la question de la discrimination et des inégalités socioéconomiques (cf. encadré 5.9).

La religion est l’identité culturelle la plus contestée. Une plus grande reconnaissance a une valeur pratique considérable, car elle facilite l’obtention de permis pour la construction de lieux de culte, l’établissement de terrains d’inhumation et la tenue de célébrations. Elle a également une grande valeur symbolique car elle démontre le respect envers les autres cultures. La célébration de Eid à la Maison blanche en 1996 fut un signe fort de respect envers les millions de musulmans des États-Unis. Des controverses font leur apparition quant au soutien à la religion dans les États laïcs. Comme le montre le chapitre 3, la laïcité ne signifie pas nécessairement une

Le multiculturalisme parle de construire un engagement commun envers des valeurs fondamentales non négociables,

ENCADRE 5.8

Contrats temporaires – accueillir la main d’œuvre mais pas les individus ne fonctionne pas

Tandis que les États luttent pour contrôler le flux des travailleurs sur le marché mondialisé du travail, nombre d’entre eux expérimentent des programmes de migration temporaire. Les immigrants recrutés en vertu de ces programmes ne se voient pas proposer la citoyenneté; ils sont censés travailler pendant une période déterminée et puis retourner « chez eux », produisant ainsi peu d’impact sur la culture et l’identité nationales. Les choses fonctionnent cependant rarement de cette manière.

Presque chaque région, à un moment ou un autre, a recruté des travailleurs temporaires pour satisfaire des besoins économiques spécifiques. Au XIXe siècle, des centaines de milliers d’Indiens du sud ont été recrutés dans les plantations de caoutchouc de Malaisie et dans les plantations de canne à sucre à Trinidad et Tobago. Aux États-Unis, un programme de main d’œuvre agricole qui avait été mis en place en tant que solution temporaire à une pénurie durant la Seconde guerre mondiale est devenu un programme de recru-

tement de main d’œuvre s’étendant sur plusieurs dizaines d’années. Un certain nombre de pays européens, dont l’Allemagne et les Pays-Bas, ont essayé des programmes d’« accueil de main d’œuvre » dans les années soixante et au début des soixante-dix. Plus récemment, les États producteurs de pétrole du Moyen-Orient se sont tournés vers la main d’œuvre temporaire dans le secteur du bâtiment et pour d’autres projets. L’Afrique du Sud continue de dépendre des migrants temporaires pour l’exploitation minière de ses ressources naturelles, et ces quelques dernières années, le Mexique a élaboré un programme pour 39 000 travailleurs temporaires en provenance du Guatemala pour la cueillette du café.

De tels programmes ont donné l’occasion à beaucoup de travailler et de gagner un salaire, envoyant ainsi des milliards dans leur pays, sous forme de remises de fonds. Mais ces programmes ont également créé des communautés marginalisées. Comme il ressort de la phrase maintenant célèbre utilisée pour décrire le pro-

gramme européen d’accueil de travailleurs, « nous avions demandé de la main d’œuvre, nous avons eu des hommes ».

De nombreux travailleurs temporaires décident souvent de rester, malgré les efforts des gouvernements pour y faire obstacle –, et font ensuite venir leurs familles, créant ainsi des communautés de sans-papiers. Mais parce qu’ils sont exclus du système général, ils créent des communautés ghettos, alimentant ainsi les sentiments anti-immigrants. Les restrictions juridiques explicites et les puissants obstacles sociaux informels, comme les complexes de logements physiquement séparés, empêchent également les immigrants de prendre pleinement part à la société.

Ces situations ont laissé les immigrants sans protection de la part de leur pays d’origine ou de leur pays d’accueil. Les résidents légaux non-citoyens peuvent être exploités par les employeurs et ont peu recours aux services juridiques et sociaux du pays d’accueil.

Source: Bach 2004.

Certaines des questions relatives au « nous » et au « eux » qui entraînent le plus de divisions portent sur les pratiques traditionnelles ou religieuses considérées comme contraires aux valeurs nationales ou aux droits de l'homme

participation nulle de l'État à la religion. L'État peut soutenir les activités religieuses en veillant à ne pas favoriser une religion par rapport à une autre, notamment en accordant son appui à toutes les écoles religieuses. Mais les religions des immigrés ne sont pas toujours traitées de la même manière que la religion de la majorité.

Certaines des questions relatives au « nous » et au « eux » qui entraînent le plus de divisions portent sur les pratiques traditionnelles ou religieuses considérées comme contraires aux valeurs nationales ou aux droits de l'homme. La reconnaissance culturelle ne signifie pas simplement défendre la tradition. Elle signifie promouvoir la liberté culturelle et le développement humain. Les communautés immigrées elles-mêmes doivent remettre en question les « valeurs traditionnelles » qui sont en conflit avec les valeurs nationales fondamentales ou les droits de l'homme.

Remédier à l'exclusion socioéconomique. Les 175 millions de personnes qui vivent en dehors de leur pays natal constituent un groupe très varié. Allant des professionnels hautement qualifiés aux jeunes hommes et femmes à qui l'on fait clandestinement passer les frontières pour travailler dans des ateliers où ils sont exploités, il comprend les individus qui ont vécu dans le pays depuis des dizaines d'années et ceux qui sont seulement arrivés hier. Et les rangs des « communautés immigrées » qui sont politiquement mobilisées s'étendent au-delà des 175 millions pour inclure les parents et même les amis des immigrés.

Tous les immigrés ne souffrent pas de l'exclusion socioéconomique. Pour ceux qui en sont victimes, cette exclusion revêt de nombreuses et différentes formes. Le plus gros problème est que dans beaucoup de pays, la pauvreté des groupes immigrés divise la société. Elle donne lieu à des mouvements contre les immigrés et à des accusations selon lesquelles les immigrés ne voudraient pas ou ne seraient pas capables d'être des membres productifs de la société, et vivraient entre eux dans des ghettos sans s'intéresser à s'intégrer au reste de la société. L'appui de l'État pour résoudre la question de l'exclusion socioéconomique des groupes immigrés joue par conséquent un rôle critique dans la construction de l'harmonie sociale.

L'instruction et la langue sont la première étape. De nombreux pays possèdent des programmes intégrateurs proactifs qui proposent des cours dans la langue nationale du pays. Plus controversé est l'usage de la langue maternelle des immigrés à l'école et dans les communications officielles. Aucune formule unique n'est adaptée à toutes les situations. Mais les objections à l'usage des langues maternelles sont plus souvent idéologiques que pragmatiques. Les individus apprennent mieux, respectent les lois de manière plus entière et prennent généralement plus pleinement part à la vie de la communauté s'ils ont une meilleure compréhension. Apprendre la langue de l'État est essentiel, mais il y aura des décalages au niveau de sa maîtrise.

La question de la protection sociale pour les non-citoyens, dont les résidents sans-papiers, est aussi controversée. La crainte – difficile à prouver ou à réfuter – est que la protection sociale n'encourage davantage d'afflux de personnes, qui à leur tour deviennent dépendantes de l'État. Mais la réalité est que sans la protection sociale, les conséquences sociales plus générales seraient pires. De plus, les États ont l'obligation de protéger et de promouvoir les droits de l'homme – de tous leurs résidents.

Remédier à l'exclusion de la participation à la vie civique et à l'exclusion des droits de citoyenneté. Beaucoup d'immigrés ne sont pas des citoyens. Ils sont pour cette raison exclus du lot de droits et de devoirs que les États et leurs citoyens ont l'un envers l'autre. Sans ces droits, les immigrés n'ont pas accès à l'emploi et aux services qui les aident à devenir des membres contribuant pleinement à la société. La protection contre les abus leur fait également défaut. La naturalisation est censée être la réponse, mais la plupart des États commencent à repenser leurs politiques pour répondre aux flux plus importants, aux mouvements temporaires et circulaires et aux identités transnationales multiples.

Accorder aux non-citoyens les droits civiques traditionnellement associés à la citoyenneté est une

ENCADRE 5.9

Comment Berlin encourage le respect pour la différence culturelle

Berlin est devenue réputée en Allemagne pour être pionnière dans la promotion de l'intégration des immigrés. Berlin était la première ville d'un État fédéral à établir un bureau ayant pour mandat de traiter les obstacles à l'intégration. En 1981, sous la devise « Miteinander leben » (vivre ensemble), le Bureau du Commissaire du Sénat de Berlin pour la migration et l'intégration a lancé une campagne en faveur de la tolérance, du respect d'autrui et de la compréhension mutuelle. Ce bureau organise des activités de sensibilisation dans les quartiers à forte proportion d'immigrés et des campagnes d'information publique décrivant les principes de base de la politique. Il fournit aussi des consultations juridiques et de conseils en 12 langues pour aider les immigrés à trouver un emploi et à lutter contre la discrimination. En coopération avec les organisations non gouvernementales, le bureau organise des formations régulières pour la police sur les relations envers les immigrés et

mène des enquêtes annuelles sur les attitudes locales envers ceux-ci.

Le Bureau du Commissaire renforce les capacités des organisations d'immigrés, aide les immigrés à s'organiser en groupes autonomes, et est une source première d'information pour les individus cherchant des conseils en matière d'intégration. Près de la moitié de ses 6,5 millions € de budget annuel va au financement des organisations et des groupes d'immigrés.

Le Bureau du Commissaire a attiré l'attention des médias et du public sur les questions d'intégration. Il a ouvert une voie de communication directe entre les immigrés et le gouvernement. Il s'est aussi concentré sur les activités visant à la fois les populations immigrées et les Allemands ethniques, montrant que l'intégration est un processus à double sens. De nombreux autres États fédéraux ont suivi l'exemple de Berlin.

Source: OIM 2003c; Union européenne 2004; Commission indépendante sur la migration en Allemagne 2001.

étape décisive, comme l'est la reconnaissance de la double nationalité. De nombreux pays, dont le Danemark, les Pays-Bas, la Norvège et la Suède, ont accordé des droits de vote aux non-citoyens pour les élections locales. Dans d'autres pays, comme la Belgique, de tels droits seront probablement bientôt accordés. Quelque 30 pays reconnaissent maintenant la double nationalité. Mais il existe également des tendances contradictoires de restrictions d'accès à la résidence de long terme, à la naturalisation, à la citoyenneté et aux services sociaux. Par exemple, la Californie a récemment interdit aux immigrés sans statut de résidence légal d'acquiescer des permis de conduire, les excluant de ce fait de nombreux emplois et d'autres activités essentielles à la vie de tous les jours.

Un monde globalement interdépendant a besoin, pour les résidents d'origine et pour les immigrants, d'une nouvelle approche de la citoyenneté qui incorpore les principes fondamentaux des droits de l'homme au sein d'une stratégie multiculturelle faisant avancer le développement humain – une stratégie qui bénéficie à tous.

* * *

États, communautés, institutions et individus ont tous des choix à faire:

- Les États devraient-ils chercher à imposer une identité nationale homogénéisante et immuable? Ou devraient-ils célébrer la diversité, aidant à promouvoir des sociétés syncrétiques qui évoluent?
- Les communautés devraient-elles protéger la tradition même lorsque celle-ci restreint le choix

et les libertés? Ou devraient-elles utiliser leurs connaissances et leurs ressources communes pour un échange et un bénéfice mutuel?

- Les institutions internationales devraient-elles persister dans l'application de règles qui adhèrent à des traditions culturelles et juridiques particulières? Ou devraient-elles reconnaître, respecter et promouvoir les produits et les ressources d'autres cultures, renforçant ainsi la légitimité même des institutions?
- Les individus devraient-ils se limiter à des identités uniques? Ou devraient-ils se reconnaître comme faisant partie intégrante d'une humanité interconnectée?

La démocratie et la croissance équitable sont importantes pour favoriser l'intégration culturelle. Mais elles ne sont pas suffisantes. Des politiques multiculturelles visant l'intégration culturelle – reconnaître les différences, soutenir la diversité et atténuer les asymétries de pouvoir – sont également nécessaires. Les individus doivent laisser de côté les identités rigides s'ils sont appelés à faire partie d'une société diverse. Les institutions internationales doivent respecter les autres traditions culturelles et créer des conditions propices au développement des ressources culturelles locales. Les pays pauvres et les communautés marginalisées doivent se voir accorder une plus grande voix dans les négociations portant sur leur culture et leurs droits, ainsi qu'une indemnisation juste pour l'utilisation de leurs ressources. C'est seulement dans ces conditions que les identités multiples et complémentaires évolueront à travers les frontières nationales. Ce n'est qu'à partir de là que l'identité et la liberté prospéreront dans un monde culturellement diversifié.

Accorder aux non-citoyens les droits civiques traditionnellement associés à la citoyenneté est une étape décisive, comme l'est la reconnaissance de la double nationalité

