

La mise en œuvre de la Convention sur la diversité des expressions culturelles

Portée et enjeux pour l'interface « commerce-culture »

Antonios Vlassis
25 novembre 2011



Eléments introductifs

- Adoption par l'UNESCO de la Convention sur la diversité des expressions culturelles (CDEC) en 2005; entrée en vigueur en 2007
- 117 Parties à la CDEC: France, Royaume-Uni, Allemagne, Canada, Chine, Inde, Australie, Brésil, Mexique... Union européenne.
- Contenu de la CDEC: Spécificité des biens et services culturels, légitimité de l'intervention publique dans le secteur culturel, développement culturel, coopération culturelle internationale

Eléments introductifs

- Mise en œuvre de la CDEC: Existence de moyens financiers, humains et techniques ; moment de sa confrontation avec la réalité, à travers l'interprétation et l'application de ses dispositions.
- Est-ce que la CDEC dispose d'un poids juridique et politique afin d'entraîner des changements sur les décisions des acteurs ? Quels sont les changements que l'application de la CDEC entraîne? À quel niveau?
- Hypothèse: Il existe un décalage et un écart entre les normes prescrites par un instrument international et leurs résultats concrets.
- Démarche sociopolitique (M.-Cl. Smouts, G. Devin ...)

Sections

A. Historique du débat « commerce-culture »

(exception culturelle et développement culturel: deux univers distincts de l'enjeu commerce-culture; la construction politique du principe « diversité culturelle »)

B. La CDEC: Un hard instrument doté d'un soft contenu

(le rapport entre l'OMC et l'UNESCO: un enjeu délibérément ambivalent; le Fonds international pour la diversité culturelle: un mécanisme de solidarité diminué?; une flexibilité accrue sur la panoplie des politiques culturelles appropriées)

C. La CDEC face à la réalité internationale

(la voie bilatérale, un moyen états-unien pour contourner la CDEC; inclusion du protocole de coopération culturelle dans des accords commerciaux: des visions opposées autour d'un protocole ambivalent; UNESCO: relecture sélective de la CDEC)

A. Historique du débat « commerce-culture »

- Exception culturelle et question du traitement des produits et services culturels dans les négociations commerciales multilatérales

(négociations du GATT 1993, négociations sur l'AMI 1998, négociations sur l'ALENA 1994)

- UNESCO et développement culturel

Conférence mondiale sur les politiques culturelles (MONDIACULT) 1982; Décennie mondiale du développement culturel (1988-1997); Rapport sur « Notre diversité créatrice » 1995; Conférence intergouvernementale sur les politiques culturelles pour le développement 1998.

A. Historique du débat « commerce-culture »

- Une coalition d'acteurs favorable à la mise en place d'un instrument juridique international relatif à l'enjeu « commerce-culture »: France, Canada, Coalitions pour la diversité culturelle, OIF, Québec ...
- UNESCO 2003-2005: Négociations internationales en vue d'une « Convention internationale sur la diversité culturelle »

A. Historique du débat

« commerce-culture »

- La France, le Canada, la plupart des États membres de l'OIF, le Brésil, l'Afrique du sud et la Chine se prononcent en faveur d'un instrument contraignant, égal en valeur aux autres accords internationaux, en vue de reconnaître la spécificité des biens et services culturels ainsi que de légitimer l'intervention publique en matière de culture.
- Les États-Unis, le Japon, l'Australie et la Nouvelle-Zélande se prononcent en principe contre le projet de la CDEC, tout en exigeant d'importantes concessions à leurs intérêts comme prix de leur soutien au projet.

A. Historique du débat « commerce-culture »

- Le Canada et la France ont marqué de leur empreinte le déroulement des négociations et le contenu de la CDEC mais...
- issu des négociations internationales, le texte demeure le fruit des concessions politiques sur des questions controversées. Il s'est négocié sur la base d'un consensus, censé d'un côté être le signe des négociations équitables et d'un autre, assurer une adhésion massive à la CDEC.

B. Le rapport entre l'OMC et l'UNESCO: un enjeu délibérément ambivalent

- L'article 20 contient deux paragraphes qui semblent être inconciliables à première vue.
- La CDEC se fonde sur la satisfaction minimale puisqu'il s'agit de rester neutre à propos du rapport de l'instrument avec le régime de l'OMC.
- Jusqu'à présent, vingt-six membres de l'OMC se sont déjà prononcés pour être soumis à certaines restrictions dans le secteur de l'audiovisuel.

B. Le rapport entre l'OMC et l'UNESCO: un enjeu délibérément ambivalent

- Lors des sessions de la Conférence des Parties, les signataires restent réticents de trancher sur la question du rapport entre la CDEC et les autres traités et forums internationaux.
- Dans « cet espace polycentrique » où l'enjeu « commerce-culture » relève simultanément de deux ensembles normatifs internationaux non homogènes et non hiérarchisés entre eux, « la difficulté est de raisonner « juridiquement », c'est-à-dire logiquement » (Mireille Delmas Marty, Jacques Chevallier).

B. Le Fonds international pour la diversité culturelle: un mécanisme de solidarité diminué?

- Le Fonds constitue le principal instrument en vue de favoriser l'essor des industries culturelles des pays en développement et la coopération dans ce domaine.
- Lors des négociations de la CDEC, un débat a eu lieu à propos du caractère obligatoire ou volontaire des contributions des Parties au Fonds.
- Son fonctionnement se fonde sur la bonne foi et la loyauté des États plutôt que sur un engagement strict.

B. Le Fonds international pour la diversité culturelle: un mécanisme de solidarité diminué?

- Ressources du Fonds: près de 5 millions US\$.
- Les contributions réunies du Canada-Québec, de la Finlande, du Norvège, de la France et de l'Espagne atteignent à elles seules à peu moins de 4 millions US\$.
- Le Royaume-Uni, l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Italie, pays développés sur le plan d'industries culturelles n'ont pas encore contribué aux ressources du Fonds.
- 183 demandes de financement ont été jugées admissibles, pour un total de plus de 26 millions US\$. La quatrième session ordinaire du Comité intergouvernemental a approuvé le financement de 31 projets par le Fonds et a limité les contributions aux projets approuvés à 100 000 US\$.

B. Une flexibilité accrue sur la panoplie des politiques culturelles appropriées

- Le texte de la CDEC laisse à chaque Partie le droit de recourir ou non à un certain type de mesure plutôt qu'à un autre, ou d'y recourir à un degré plus ou moins grand.
- Le cas de systèmes quasi-imperméables sur le plan des produits culturels comme celui de la Chine, partie prenante à la CDEC.

B. Une flexibilité accrue sur la panoplie des politiques culturelles appropriées

- Les Parties ne souhaitent pas dénoncer des politiques culturelles interdisant « l'accès à une expression culturelle diversifiée ».
- Condamnation de la Chine par l'OMC au sujet de ses dispositions en matière d'audiovisuel (2009).
- Depuis son adhésion à l'OMC, la Chine s'est engagée à augmenter le quota annuel des films étrangers; ce dernier est passé de 10 à 20.
- À la suite d'une plainte des États-Unis, l'OMC a condamné la Chine pour ses pratiques commerciales dans le domaine des industries culturelles, en l'efforçant d'assouplir son système de quotas.

C. La voie bilatérale, un moyen états-unien pour contourner la CDEC

- Le bilatéralisme est plus discret et correspondant mieux à l'expression spontanée des intérêts nationaux d'un État.
- Accords bilatéraux des États-Unis avec: Costa-Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, République Dominicaine, Australie, Bahreïn, Oman, Maroc, Pérou, Panama, Corée du sud, Colombie.
- Parties à la CDEC: Pérou, Guatemala, Oman, Chili, Panama, Nicaragua, Australie, Corée du sud, Honduras.
- Méthode « top-down » ou de la liste négative.

C. La voie bilatérale, un moyen états-unien pour contourner la CDEC

- Secteurs traités dans les ALE: le commerce numérique et le renforcement des politiques protégeant les produits audiovisuels de l'industrie hollywoodienne face au piratage numérique et la contrefaçon; la remise en cause des réglementations nationales dans le domaine audiovisuel.
- Panama, Guatemala, Honduras, Nicaragua et El Salvador n'ont pas émis de réserves concernant le domaine des services limitant leurs engagements concernant le traitement national et l'accès au marché pour les services culturels.
- Cas du Maroc et du Chili

C. La voie bilatérale, un moyen états-unien pour contourner la CDEC

- ALE avec la Corée du sud: Réduction des quotas télévisuels sur les films et les animations et gel à leur niveau le moins restrictif des quotas dans le domaine de la production et distribution cinématographique.
- Avant 1988, la Corée du Sud est un marché cinématographique quasiment fermé. En 1988, à la suite d'une plainte pour obstacle au commerce déposée par la *Motion Picture Association of America*, la Corée du Sud s'ouvre aux majors. En 1993, leur présence devient dominante. Le gouvernement coréen met en place un système de subventions et quotas-écran. Ce système a donné un essor considérable à la production cinématographique coréenne (68% de sa part du marché en 2003).

C. Protocole de coopération culturelle: des visions opposées

- ALE de l'UE avec CARIFORUM (2008) et Corée du Sud (2009): Inclusion en annexe d'un protocole de coopération culturelle
- Protocole: Renforcer les ratifications de la CDEC; reconnaître la nature multiple des biens et services culturels et leur exclusion du corps principal de l'ALE; favoriser la circulation des artistes; encourager les coproductions audiovisuelles, permettant de tirer des bénéfices financiers considérables

C. Protocole de coopération culturelle: des visions opposées

- Professionnels de la culture et gouvernement français: le protocole n'est ni conforme à l'esprit de la CDEC ni aux engagements de la Commission en faveur de la diversité culturelle.
- Les industries culturelles traitées comme des otages des concessions à accorder ou des avantages à obtenir dans d'autres domaines économiques.
- De l'exception culturelle au protocole: un rapport de méfiance entre Commission européenne et professionnels européens de la culture.
- ALE entre UE et Canada: Attitude de la Commission européenne?

C. UNESCO: Relecture sélective de la CDEC

- Réticences de l'UNESCO face au projet de la CDEC
- Projet de la CDEC vu comme source de bouleversement de deux dossiers prioritaires de l'organisation:
Convention sur le patrimoine immatériel et retour des Etats-Unis
- Mise en œuvre de la CDEC: l'organisation tente de mettre au point une politique d'intégration de la CDEC qui consiste à empêcher la dispersion intérieure et à grouper toutes ses activités proposées autour du concept de diversité culturelle.

C. UNESCO: Relecture sélective de la CDEC

- Rapport « *l'UNESCO et la question de la diversité culturelle, 1946-2007* » (2007); Rapport mondial sur la diversité culturelle 2010; Stratégie de la Division « Politiques culturelles et dialogue interculturel » 2008-2013.
- L'organisation cherche à empêcher sa confrontation à des enjeux qui surmontent sa capacité de gestion et mettent en péril son fonctionnement efficace et serein.

Conclusions

- L'interprétation des dispositions de la CDEC, tout comme le respect des engagements pris par les Parties se négocient en continu et soulèvent des débats politiques, des nouvelles convergences et des résistances.
- Si norme il y a, elle n'a plus de caractère impératif et son application dépend, non plus de la soumission, mais de l'adhésion des destinataires (Prosper Weil, Jacques Chevallier).
- Les Parties conservent une marge de manœuvre considérable et se montrent réticentes à l'idée de se lier les mains définitivement sur des questions sensibles.
- « Le recours à la loyauté répond aux incertitudes d'un droit mou. Il réaffirme les modes souples du pilotage mondial, de la régulation à la gouvernance » (Guillaume Devin).

Conclusions

- Pour que la CDEC devienne un instrument efficace, les acteurs concernés devraient répondre à une question significative : est-ce que la CDEC contribue, de façon considérable, à résoudre le problème qui a amené sa création ?
- Il conviendrait de se demander d'un côté si la CDEC entend poser les bonnes questions; d'un autre, si un groupe d'acteurs est susceptible d'assurer l'entrepreneuriat politique en vue d'associer la mise en œuvre aux enjeux actuels de la mutation numérique.