

LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT ET LE PROJET DE CONVENTION INTERNATIONALE SUR LA DIVERSITÉ CULTURELLE EN NÉGOCIATION À L'UNESCO

Ivan Bernier

A première vue, la question de la préservation de la diversité culturelle face à la mondialisation de l'économie et à la libéralisation des échanges peut paraître assez éloignée des préoccupations immédiates des pays en développement. De là à conclure que pour les pays en question, le besoin d'une convention internationale sur la diversité culturelle est loin d'être évident, il n'y a qu'un pas. Mais cette conclusion, il faut prendre garde de ne pas la tirer trop rapidement car elle repose, comme nous le verrons dans les pages suivantes, sur une vision réductrice de l'intérêt des pays en développement qui ne tient pas compte de l'apport de la culture au développement économique et social et qui ignore les risques que font peser sur le développement culturel des pays en cause la libéralisation accélérée des échanges commerciaux.

I. L'apport de la culture au développement économique et social

En 1970, l'UNESCO organisait à Venise une Conférence intergouvernementale sur les aspects administratifs et financiers des politiques culturelles qui fut la première d'une série de rencontres régionales destinées à enclencher un processus de réflexion sur la question de savoir comment les politiques culturelles pourraient être intégrées dans les stratégies de développement¹. Toute cette activité déboucha par la suite sur la proclamation par l'ONU de la Décennie mondiale du développement culturel 1988-1997, Décennie dont la mission était de placer la culture au cœur du développement² et dont la réalisation principale devait être la création de la Commission mondiale indépendante de la culture et du développement ainsi que la publication du rapport de cette dernière,

¹ Voir L'UNESCO et la question de la diversité culturelle : bilan et stratégies, 1946-2000 : http://www.unesco.org/culture/policies/diversity/html_fr/index_fr.shtml

² Unesco, *Guide pratique de la Décennie mondiale du développement Culturel 1988-1997*, Vendôme, Presses universitaires de France, 1987, Annexe, pp. 17-18

intitulé *Notre diversité créatrice*³. Au terme de la Décennie mondiale du développement culturel, l'UNESCO organisa la tenue, en 1998 à Stockholm, d'une importante conférence sur le thème "Les politiques culturelles pour le développement", conférence dont l'objectif principal était de transformer en politiques et pratiques les nouvelles idées contenues dans le rapport de la Commission mondiale de la culture et du développement⁴. Les idées exprimées à cette occasion furent reprises lors d'une conférence organisée conjointement par la Banque mondiale et l'UNESCO en octobre 1999 à Florence, intitulée *La culture compte : financements, ressources et économie de la culture pour un développement durable*⁵ et font également partie maintenant du discours de la Banque interaméricaine de développement⁶. En novembre 1999, enfin, une table ronde des Ministres de la culture organisée à l'occasion de la 30^e session de la Conférence générale de L'UNESCO se penchait sur le thème général de *La culture et la créativité face à la mondialisation*⁷.

Que ressort-il de ce processus de réflexion sur le rapport entre culture et développement qui s'échelonne sur plus de trois décades ? Deux idées maîtresses en particulier semblent s'imposer. La première remonte au tout début du processus. Elle est exprimée de façon condensée dans ces propos de René Maheu, alors Directeur général de l'UNESCO, qui déclarait lors de la Conférence de Venise de 1970 :

L'Homme est l'agent et la fin du développement ; il n'est pas l'abstraction unidimensionnelle de *l'homo economicus*, c'est l'être concret de la personne dans la pluralité indéfinie de ses besoins, de ses possibilités et de ses aspirations...Le centre de gravité de la notion de développement s'est ainsi déplacé de l'économique vers le social et nous en sommes arrivés au point où cette évolution débouche sur le culturel⁸.

³ UNESCO, Commission mondiale de la culture et du développement, Rapport: *Notre diversité créatrice*, 1995

⁴ Voir : http://www.unesco.org/culture/development/policies/conference/html_fr/index_fr.htm

⁵ Voir : http://www.unesco.org/culture/development/highlights/activities/html_fr/florence.htm

⁶ Voir Inter-American Development Bank, Press release NR-60/99, "Forum on Development and Culture Stresses Role of Citizen Participation", 13 mars 1999. Aussi : <http://www.iadb.org/exr/am1999/ENSEM1.htm>

⁷ Voir : http://www.unesco.org/culture/development/highlights/activities/html_fr/roundtable1.htm

⁸ Voir : http://www.unesco.org/culture/development/highlights/background/html_fr/index_fr.htm

Dans cette conception du rapport entre culture et développement que l'on pourrait qualifier d'idéaliste, la culture englobe en quelque sorte l'économique. La perspective culturelle, plus vaste et plus large que la perspective économique, vient encadrer cette dernière en reformulant ses objectifs en fonction de valeurs qui favorisent l'édification d'une société vraiment humaine. Tout au long des années 1970 et 1980, cette conception du rapport entre culture et développement prévaudra. Mais une autre façon de concevoir le rapport entre culture et développement, nettement plus pragmatique, commence à s'exprimer au tournant des années 1990 : cette nouvelle conception fait valoir que la diversité culturelle, tant à l'intérieur de l'État qu'au plan international, constitue un puissant levier de développement économique et social. C'est cette dernière qui nous intéresse plus particulièrement ici. Deux arguments de base la sous-tendent, arguments qu'il importe d'examiner de plus près.

- La diversité culturelle, source de créativité

Un premier motif de considérer la diversité culturelle comme un facteur de développement économique réside dans l'apport de cette dernière au développement de la créativité, non seulement dans le secteur culturel mais aussi dans les autres secteurs, y compris le secteur économique. Déjà en 1995, la Commission mondiale de la culture et du développement mettait en évidence le rôle clef que la créativité pouvait jouer, « au-delà du domaine artistique, dans l'économie, l'innovation technologique, la vie privée et les initiatives de la société civile et dans le développement en général »⁹. En 1998, la Conférence de Stockholm sur les politiques culturelles pour le développement, dans son Plan d'action, affirmait que « l'une des fonctions des politiques culturelles c'est d'assurer l'espace nécessaire à l'épanouissement des capacités créatrices »¹⁰. En 1999, lors de la table ronde des Ministres de la culture organisée à l'occasion de la 30^e session de la Conférence générale de l'UNESCO, l'un des sujets de discussion proposés était celui « ... de la contribution de plus en plus importante que la création peut apporter au développement économique, notamment grâce à l'essor des industries culturelles »¹¹.

⁹ http://www.unesco.org/culture/development/highlights/activities/html_fr/roundtable1.htm

¹⁰ http://www.unesco.org/culture/development/policies/conference/html_fr/actionp11.htm

¹¹ http://www.unesco.org/culture/development/highlights/activities/html_fr/roundtable3.htm

Comme le souligne avec raison Gabriel Nestor Canclini, « la créativité commence à être valorisée dans une acception plus large, non seulement en tant que production d'objets ou de formes novateurs, mais également en tant que faculté de résoudre des problèmes sur un plan non strictement 'culturel'¹². Mais qu'est-ce qui explique cet apport de la culture au développement des facultés créatrices, si ce n'est la diversité culturelle elle-même?

Pour comprendre comment il peut en être ainsi, il faut d'abord préciser que l'identité culturelle, composante de base de la diversité culturelle, ne renvoie jamais à quelque chose de figé. En réalité, toute culture, si elle doit demeurer vivante, est condamnée à s'adapter dans le temps à une variété de changements à la fois internes et externes. Or, la diversité culturelle joue un rôle capital dans ce processus d'adaptation en favorisant la comparaison entre ses propres façons d'être et d'agir et les façons d'être et d'agir des autres cultures. Les créateurs et les intermédiaires culturels eux-mêmes jouent souvent un rôle important à cet égard dans la mesure où ils créent un espace de confrontation critique entre valeurs nationales et valeurs étrangères, entre valeurs et comportements du passé et perspectives d'avenir¹³. C'est précisément cette confrontation qui agit comme moteur de la créativité. Ce qui nous permet d'affirmer que les problèmes qui se posent pour la préservation de la diversité culturelle affectent également les possibilités d'épanouissement de la créativité et, en bout de ligne, le développement économique et social¹⁴.

- Le patrimoine et la production culturels envisagés comme forme de capital.

Une seconde raison de considérer la diversité culturelle comme un facteur de développement économique et social réside dans le fait que le patrimoine d'une communauté ainsi que sa production culturelle constituent un actif important – un capital culturel si l'on veut – qui peut être utilisé pour créer de l'emploi, générer des revenus et mobiliser les citoyens. L'exemple le plus évident de l'apport du patrimoine culturel

¹² Néstor García Canclini, « Politiques de créativité culturelles », UNESCO, document préparatoire 3, Conférence de Stockholm sur Le pouvoir de la culture, p. 5 :

¹³ Comme le faisait remarquer M. Fulvio Massard de l'Agence suisse de développement et de coopération lors de la conférence de Florence en 1988.

¹⁴ http://www.unesco.org/culture/development/highlights/activities/html_fr/roundtable3.htm

d'une communauté à son développement économique réside dans le tourisme culturel. Pour plusieurs pays en développement, en fait, cette activité constitue une source majeure de devises étrangères. Le défi, ainsi que le souligne la Banque mondiale, est de développer une industrie touristique qui ne dégrade pas la culture qui lui sert de base mais contribue plutôt à la faire connaître internationalement dans toutes ses facettes¹⁵. Mais davantage encore que le patrimoine, parce que constamment renouvelée dans le temps, la production de biens et de services culturels est un puissant facteur de développement économique. Comme le souligne l'UNESCO,

Reproduits et multipliés par des procédés industriels et distribués ou diffusés massivement, les oeuvres de la créativité humaine deviennent des produits d'industries culturelles que sont l'édition de livres, de journaux et hebdomadaires, l'édition musicale du disque, la production cinématographique et vidéographique, et plus récemment, l'édition électronique multimédia, sans préjuger des nouvelles industries encore à créer. Les industries culturelles constituent l'une des sources - parfois très importante - de revenus économiques¹⁶.

Cette dernière affirmation vaut en particulier pour les pays développés, au premier rang desquels on retrouve les États-Unis avec leurs puissantes industries culturelles qui représentent une des plus importantes sources de devises étrangères. Elle s'applique aussi très clairement à des pays en développement, tels que l'Inde, le Brésil et le Mexique qui sont d'importants exportateurs de produits audiovisuels. Mais pratiquement tous les pays en développement peuvent tirer profit de leur production culturelle dès lors que la chance de développer ces dernières leur est offerte.

À cet égard, divers auteurs, influencés entre autres par les travaux de l'UNESCO sur le développement culturel¹⁷, ont mis de l'avant une conception de la place des industries culturelles au sein de la société qui fait de celles-ci un instrument essentiel du

¹⁵ Banque mondiale, *Culture and Sustainable Development : A Framework for Action*, 1998, chapitre 1. Mais voir plus particulièrement sur ce sujet The Nordic World Heritage Office, *Sustainable Tourism and Cultural Heritage*, en collaboration avec l'UNESCO, Oslo, 1999

¹⁶ Voir : http://www.unesco.org/culture/industries/html_fr/index_fr.htm

¹⁷ Pour l'UNESCO, en effet, « la participation à la vie culturelle est la traduction, au plan des valeurs, de la participation de tous à la vie publique et au développement des sociétés. C'est pourquoi, sans l'exercice des droits culturels, il ne saurait y avoir de démocratie culturelle véritable et peut-être même, en fin de compte, de démocratie politique authentique » : UNESCO, « Qu'est-ce que la Décennie mondiale du développement culturel » dans *Guide pratique de la Décennie mondiale du développement culturel*, Vendôme, Presses universitaires de France, 1987, p. 22

fonctionnement démocratique de l'État. Un chercheur australien, John Sinclair, s'exprimait ainsi à ce sujet en 1992 :

Les industries culturelles sont des industries qui produisent des biens ou des services qui expriment d'une façon ou d'une autre la manière de vivre d'une société, comme le film et la télévision, ou encore qui occupent une place particulière dans son système de communications sociales, comme la publicité ou la presse. Ce sont des industries qui expriment et transposent la vie sociale en musique, en mots, en images. Elles offrent les termes et les symboles qui façonnent notre pensée et notre discours à propos de nos différences sociales, du désir de divers groupes d'être reconnus, de l'affirmation et de la contestation des valeurs sociales, et enfin de l'expérience du changement social.¹⁸

Cette vision du rôle des industries culturelles dans le fonctionnement démocratique des sociétés, qui a été reprise par d'autres auteurs par la suite¹⁹, prend appui sur l'article 27 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* qui affirme que « toute personne a le droit de prendre part librement à la vie culturelle de la communauté ». La production culturelle donc, au même titre que l'éducation, apparaît susceptible de permettre à l'individu de s'émanciper et au citoyen qu'il est de s'adapter et de participer à la vie des milieux et des collectivités dans lesquels il opère. Ainsi envisagé, l'argument qui fait de la préservation d'une expression culturelle propre un enjeu démocratique rejoint certains des arguments mis de l'avant par les économistes, en particulier ceux relatifs au fait que les produits culturels constituent des biens publics.

II. L'impact de la libéralisation des échanges sur la diversité culturelle

Malheureusement, le processus de libéralisation multilatéral des échanges, tel qu'il se poursuit présentement dans le cadre de l'OMC, place les pays en développement dans une situation délicate lorsque vient le temps d'assumer des engagements dans le secteur culturel car il leur est souvent difficile sinon impossible, compte tenu de leur situation, de prévoir le type de mesures dont ils auront besoin à court et à moyen terme pour assurer le développement de leur production culturelle. Même pour les pays développés, comme

¹⁸ J. Sinclair, « Media and Cultural Industries: An Overview », *CIRCIT Newsletter*, Vol.4, No 5, août 1992, pp 3-4.

¹⁹ Voir Marc Raboy, Ivan Bernier, Florian Sauvageau, Dave Atkinson, *Développement culturel et mondialisation de l'Économie : un enjeu démocratique*, Institut québécois de recherche sur la culture, Québec, 1994

nous le verrons plus loin, un tel exercice peut s'avérer risqué. Or, il est demandé aux pays en développement de prendre des engagements dans le domaine de l'audiovisuel qui impliquent non seulement une diminution de leur capacité de mettre en œuvre des solutions déjà utilisées par les pays développés, mais qui peuvent aussi, dans certains cas, équivaloir à une ouverture complète de leur marché, et ce alors même que leur présence sur ce dernier n'est pas assurée. Pour comprendre comment il peut en être ainsi, nous nous pencherons brièvement dans les pages qui suivent sur les trois principaux modes d'interventions ouverts aux pays en développement pour stimuler le développement de leur production culturelle. On verra qu'en l'absence d'un accord international traitant d'un point de vue spécifiquement culturel des problèmes que soulève l'interface entre commerce et culture, il peut s'avérer extrêmement difficile parfois de résister à des pressions commerciales venant de pays désireux d'exporter leur propre production culturelle à partir d'industries solidement implantées.

- Les subventions

Pratiquement tous les États utilisent d'une façon ou d'une autre les subventions pour venir en aide à leurs industries culturelles. Même les Etats-Unis, qui affirment parfois le contraire, le font²⁰. Mais à la différence des pays développés, qui disposent pour la plupart de programmes de soutien importants pour leur secteur culturel, les pays en développement, et en particulier les pays les moins avancés, n'ont souvent que des budgets très limités pour promouvoir le développement de leurs industries culturelles. Toutefois, au fur et à mesure qu'ils en auront les moyens, on peut concevoir que ces derniers voudront s'impliquer davantage au plan financier dans le développement de celles-ci. C'est alors que les engagements pris dans le cadre multilatéral de l'OMC, ou dans le cadre d'autres accords commerciaux bilatéraux ou régionaux, pourront avoir des conséquences importantes sur leur capacité d'agir.

²⁰ Voir Martha Jones, « Motion Picture Production in California », California State Library, California Research Bureau, CRB 02-001 (2002). Il ressort de cette étude que la quasi totalité des états américains soutiennent d'une façon ou d'une autre la production de films sur leur territoire.

L'expérience découlant de la négociation et de la mise en œuvre de l'Accord général sur le commerce des services (GATS) est particulièrement révélatrice à cet égard. L'ensemble des États participants, développés et en développement, étaient conviés lors de ces négociations à prendre des engagements spécifiques en matière d'accès au marché et de traitement national dans les secteurs de services de leur choix. Or, à l'entrée en vigueur du GATS, le 1^{er} janvier 1995, seulement treize pays membres, dont quatre développés (Etats-Unis, Japon et Israël et Nouvelle Zélande) et 9 en développement (Hong Kong, Indes, Kenya, Corée, Malaisie, Mexico, Nicaragua, Singapour, Thaïlande), avaient pris des engagements dans le secteur de l'audiovisuel. Depuis, 10 pays en développement (Albanie, République Centre africaine, République Dominicaine, El Salvador, Gambie, Jordanie, Lesotho, Oman, Panama, Chine) et 3 pays à économie en transition (Georgie, Kirghiz et Arménie) ont pris des engagements dans le secteur audiovisuel au moment de leur accession. Peu de pays développés, comme on peut le constater, ont pris des engagements dans le secteur audiovisuel, comme si on était réticent à le faire. Parmi ceux qui l'ont fait, trois sur quatre ont assorti leur engagement en matière de traitement national d'une réserve concernant l'octroi de subventions. C'est le cas des Etats-Unis, qui ont pris soin d'écarter les subventions octroyées aux seuls citoyens américains par le National Endowment for the Arts, de la Nouvelle Zélande qui a agi de la même façon pour ses subventions aux films d'origine néo-zélandaise et enfin d'Israël pour ce qui est des films israéliens. Un certain nombre de pays en développement et à économie en transition ont également assorti leurs engagements, en ce qui concerne le traitement national, de réserves concernant l'octroi de subventions aux seuls producteurs et distributeurs nationaux (c'est le cas de la Chine par exemple), mais malheureusement une majorité ont omis de le faire. Pour ces derniers, cela signifie qu'à l'avenir, toute subvention octroyée par ceux-ci dans le secteur audiovisuel à leurs producteurs et distributeurs nationaux devront aussi l'être aux producteurs et distributeurs étrangers présents sur leur territoire, y compris ceux provenant des pays développés. Un tel résultat, pour le moins paradoxal, ne peut pas avoir été voulu comme tel ; il ne peut être que la conséquence d'un manque d'appréciation de la portée des engagements pris sur le plan culturel.

En ce qui concerne plus spécialement le domaine du film, un autre exemple intéressant est celui des accords de coproduction cinématographique qui présentent un intérêt particulier pour les pays en développement dans la mesure où ils leur permettent d'accéder aux programmes de subventions des pays développés. De tels arrangements, dans la mesure où ils vont à l'encontre de l'article II, paragraphe 1, du GATS (obligation d'octroyer le traitement de la nation la plus favorisée) devraient normalement être interdits parce que les avantages qu'ils octroient ne bénéficient qu'aux États signataires et non à l'ensemble des Membres. Mais en vertu du paragraphe 2 du même article, un Membre peut maintenir une mesure incompatible avec le paragraphe 1 si la demande en est faite avant l'entrée en vigueur de l'OMC (le 1^{er} janvier 1995) et si celle-ci figure à l'annexe sur les exemptions des obligations énoncées à l'article II. Les Membres qui avaient déjà conclu des accords de coproduction (la plupart des pays développés et un certain nombre de pays en développement) ont pris soin d'inclure ce type d'arrangements dans leur liste d'exemptions à l'article II. Bon nombre de pays en développement malheureusement ne l'ont pas fait pour la bonne raison qu'ils n'avaient pas conclu de tels accords en date du 1^{er} janvier 1995 ; ils ne pourront donc le faire à l'avenir, à moins de demander une dérogation spéciale suivant la procédure prévue au paragraphe 3 de l'article IX de l'Accord sur l'OMC, ce qui requiert l'assentiment de trois quarts des membres. C'est ainsi que récemment, la Corée s'est retrouvée dans la malencontreuse situation de ne pouvoir conclure un accord de coproduction cinématographique avec la France parce qu'elle n'avait pas demandé à cet effet d'exemption aux obligations de l'article II. Un problème tout à fait identique se soulève à propos des fonds régionaux d'aide à l'industrie cinématographique, lesquels sont incompatibles a priori avec le traitement de la nation la plus favorisée dans la mesure où ils ne bénéficient qu'aux seuls États membres. En principe, seuls les membres qui ont demandé une exemption pour le maintien de ce type d'intervention, comme l'Union européenne (programme Média) et les Pays nordiques (Fonds nordique pour le film et la télévision) par exemple, peuvent les maintenir en place. Ici encore, on constate que les pays en développement se retrouveront désavantagés par rapport aux pays développés lorsqu'ils voudront mettre en place un tel mécanisme.

- *Les quotas*

Tolérés moins facilement que les subventions comme mode d'intervention gouvernemental dans l'économie, les quotas ou restrictions quantitatives sont interdits en ce qui concerne le commerce des biens (sauf dans le domaine du film ou les quotas à l'écran font l'objet d'une exception à l'article IV du GATT) et sont sujets à négociations en vue de leur élimination en ce qui concerne le commerce des services. En pratique, les quotas sont encore largement utilisés par plusieurs pays développés ainsi que par un certain nombre de pays en développement dans les domaines de la radio (on en retrouve en Australie, au Canada, en France, en Afrique du Sud, au Nigeria, aux Philippines et en Uruguay par exemple) et de la télévision (en dehors de l'Union européenne, on retrouve également des exigences de contenu local à la télévision dans des pays aussi divers que le Canada, l'Australie, l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Brésil, le Chili, le Venezuela, le Costa Rica, la Corée et la Chine.) ; beaucoup moins fréquents dans le domaine du film, les quotas à l'écran sont encore utilisés par quelques États. L'objectif premier des quotas audiovisuels est de réserver un pourcentage minimum de temps aux programmes d'origine nationale (ou si l'on veut au contenu local) parce que ceux-ci jouent un rôle essentiel dans le fonctionnement démocratique de l'État tout en contribuant à son développement économique. Dans certains cas, ils sont aussi utilisés en vue d'assurer la préservation de diversité linguistique. L'utilité des quotas comme moyen de préserver un minimum de contenu local dans le secteur audiovisuel ressort particulièrement bien des deux études de cas suivantes.

Au terme des négociations du cycle de l'Uruguay, en 1993, la Nouvelle Zélande s'était engagée à ne pas recourir à l'avenir aux quotas ou restrictions quantitatives dans le secteur de l'audiovisuel. Or, une étude rendue publique en 1999 démontra que le contenu local à la télévision néo-zélandaise n'atteignait plus alors que 24% du temps total d'écoute, ce qui plaçait la Nouvelle Zélande au dernier rang dans une étude comparative impliquant 10 autres pays (Etats-Unis, Royaume Uni, Canada, Australie, Finlande,

Afrique du Sud, Ireland, Pays-Bas, Singapour)²¹. En 2001, le Gouvernement de la Nouvelle Zélande annonça son intention d'introduire des quotas de contenu local à la radio et à la télévision, le recours aux seules subventions ne s'avérant pas assez efficace²². Mais très rapidement, le Représentant américain pour le commerce international fit savoir qu'une telle mesure violerait les engagements de la Nouvelle Zélande²³. Le projet fut donc abandonné pour être remplacé par une simple entente entre le gouvernement néo-zélandais et les propriétaires de stations de télévisions en vertu de laquelle ces derniers s'engageaient à faire de leur mieux pour améliorer le niveau de contenu local sur leurs stations. Fait intéressant à souligner, le voisin immédiat de la Nouvelle Zélande, l'Australie, arrivait à maintenir durant la même période un niveau de contenu local de 55% grâce à son système de quotas²⁴.

Le second cas concerne le système de contingent à l'écran mis en place par la Corée dans le but de développer sa production cinématographique. Cette approche, conforme en tout point aux exigences de l'article IV du GATT, devait effectivement permettre avec le temps de donner un nouvel essor au cinéma coréen. Mais profitant de l'ouverture de négociations avec la Corée en vue d'en arriver à un accord bilatéral en matière d'investissement, les États-Unis demandaient en 1998 l'élimination graduelle de ce système de quota, ce qui ne les empêchait cependant pas quelques années plus tard de citer l'article IV du GATT comme un exemple de la capacité du système commercial multilatéral de s'ajuster aux exigences de la préservation de la diversité culturelle dans une communication au Comité du commerce des services de l'OMC en date de décembre 2000²⁵. Cette demande, qui fut immédiatement perçue comme une menace sérieuse pour

²¹ New Zealand On Air, "Broadcasting And Cultural Issues At The Start Of The New Millennium": <http://www.nzonair.govt.nz/media/policyandresearch/otherpublications/issues.pdf>. Une étude similaire en date de 2001 démontrait que le niveau de contenu local ne s'était pas améliorée depuis 1999 : <http://www.nzonair.govt.nz/media/television/typdfs/Local%20Content%202001.pdf>

²² New Zealand, Ministry for Culture and Heritage, Department Forecast Report 2001, p. 9: [http://www.mch.govt.nz/publications/dfr2001/MCH 2001 DFR.pdf](http://www.mch.govt.nz/publications/dfr2001/MCH%2001%20DFR.pdf) .

²³ Office of the United States Trade Representative, *National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers 2001*.

²⁴ Voir pour des statistiques sur le sujet : <http://www.pc.gov.au/inquiry/broadcast/finalreport/chapter11.pdf>

²⁵ WTO, Council for Trade in Services, Communication from the United States, Audiovisual and Related Services, Paragraph 9, 18 December 2000 : Doc. S/CSS/W/21.

la survie de l'industrie cinématographique coréenne, devait donner lieu à un vigoureux débat en Corée même²⁶, débat qui perdure encore à ce jour.

En réponse à de telles remarques, les Etats-Unis depuis quelques années font valoir que si les exigences de contenu local étaient justifiées autrefois et tolérées, il n'en va plus de même maintenant avec l'avènement des nouvelles technologies et que les exigences existantes devraient être graduellement éliminées au fil des négociations ou, dans le monde nouveau d'Internet et du commerce électronique, purement et simplement interdites.

Avant d'accepter cette dernière conclusion, toutefois, il y a lieu de s'interroger sur l'affirmation voulant que les raisons qui justifiaient par le passé les exigences de contenu local n'existent plus maintenant. Cette affirmation paraît aller à l'encontre de données qui montrent que la pénétration des produits audiovisuels étrangers demeure encore très élevé dans nombre de pays. Ainsi, en ce qui concerne le cinéma, près d'un tiers des pays dans le monde n'a pas de production cinématographique digne de ce nom pour refléter leur propre culture et un bon nombre de ceux qui produisent plus de 20 films par année sur une base régulière le font uniquement grâce à une intervention financière directe de l'État couplée dans certains cas de quotas cinématographiques.²⁷ Dans le cas de la télévision, les données concernant le contenu local sont un peu plus favorables en termes de pourcentage, mais n'en demeurent pas moins problématiques pour plusieurs pays considérant l'importance de la télévision comme moyen de communication sociale.

Parmi les pays qui ont un niveau relativement acceptable de production de films et de programmes de télévision qui leur sont propres, il ne semble pas par ailleurs que l'affirmation que les exigences de contenu local n'ont plus leur place dans le nouvel environnement communicationnel ait entraîné un changement d'attitude concernant le recours à ces dernières. Un exemple typique de ce point de vue est celui du Canada avec

²⁶ Voir : "Korean Film industry's plea for screen quota turns emotional", *Korea Herald*, June 18, 1999.

²⁷ Voir LLUIS Artigas de Quadras, "Cultural diversity in national cinema", UNESCO, *World culture report 2000*, p.89.

son programme développé de subventions pour les producteurs de films et de programmes de télévision et ses exigences de contenu local à la télévision et à la radio.

Loin de considérer le nouvel environnement dans le secteur de la communication comme une raison suffisante pour éliminer ses exigences de contenu local, le Canada a cherché à répondre de façon constructive et ouverte au développement des nouvelles technologies de communication tout en cherchant à préserver une place pour le contenu canadien dans l'ensemble du système de radiodiffusion.²⁸ De même, la Commission européenne, tout en reconnaissant dans sa communication en date de 1999 intitulée « Principes et lignes directrices de la politique audiovisuelle de la communauté à l'ère numérique » que l'environnement digital pourrait appeler une approche plus globale, tant au niveau national que communautaire, a clairement réaffirmé que la diversité culturelle et linguistique de l'Europe doit être assurée et, en tant que telle, former l'une des bases de développement de la société de l'information.²⁹

- Le contrôle des investissements

Un autre mécanisme couramment utilisé pour encourager la production culturelle locale est le contrôle des investissements étrangers. Deux arguments sous-tendent ce type d'intervention : le premier est que les entreprises culturelles contrôlées par des investisseurs locaux sont plus susceptibles de s'intéresser à la production culturelle locale que celles contrôlées par des investisseurs étrangers ; le second est que les médias en général jouent un rôle trop important dans le fonctionnement démocratique de l'État pour que des intérêts étrangers en acquièrent la pleine propriété. En pratique, on retrouve des mesures de contrôle des investissements dans le secteur culturel dans de nombreux États, plus particulièrement dans les domaines de la radio et de la télévision. Jusqu'à maintenant, les pressions pour éliminer ces mesures de contrôle demeuraient limitées

²⁸ Comme le font valoir B Goldsmith, J. Thomas, T O'Regan et S Cunningham dans "Cultural and Social Policy Objectives for Broadcasting in Converging Media Systems", Australian Broadcasting Authority et Australian Key Center for Cultural and Media Policy, mai 2001, p. 73 : http://www.aba.gov.au/tv/research/pprojects/pdf/rf/CMP_report.rtf

²⁹ Commission des communautés européennes, Bruxelles, 14.12.99, doc. COM (1999) 657final, p. 19

étant donné l'absence d'un véritable accord multilatéral sur le sujet³⁰. Dans le contexte du GATS, toutefois, les États qui ont pris des engagements dans le secteur audiovisuel en matière d'accès au marché et de traitement national (essentiellement des pays en développement ou à économie en transition comme on l'a déjà vu) sans inscrire de limites, restrictions ou conditions en ce qui concerne l'établissement d'une présence commerciale étrangère sur place, se retrouvent dans l'impossibilité dorénavant de restreindre l'accès à leur marché aux investisseurs étrangers dans ce secteur. Il est très possible que ces pays ce faisant aient cherché à attirer ainsi de précieux investissements étrangers sur leur territoire. Ce qui est moins clair, c'est jusqu'à quel point les répercussions à moyen et à long terme d'un tel choix sur la production culturelle locale ont été prises en compte. Si ces investissements étrangers par exemple devaient servir essentiellement à établir une tête de pont pour l'exportation de produits audiovisuels étrangers, il aurait lieu de s'inquiéter des répercussions d'un tel choix sur la préservation d'un contenu local minimum. Il n'est pas sans intérêt de souligner à cet égard que la plupart des pays développés n'ont pris aucun engagement dans le secteur audiovisuel et que parmi ceux qui l'ont fait, certains, comme les États-Unis, ont inscrit des réserves en ce qui concerne l'accès des investisseurs étrangers à leur marché radiophonique et télévisuel.

- L'urgence d'une convention internationale sur la diversité culturelle

Dans les propos qui précèdent, nous avons voulu montrer que contrairement à une idée trop facilement reçue à l'effet que le développement culturel ne peut que suivre dans l'ordre des priorités le développement économique, l'un et l'autre en fait étaient intimement liés. Un discours nouveau, comme on l'a vu, tend effectivement à supporter depuis le milieu des années 1990 ce point de vue. Mais nous avons vu aussi, à partir d'exemples récents, qu'entre ce discours et la réalité très concrète des négociations commerciales internationales, il y avait un fossé en ce sens qu'il était souvent demandé aux pays en développement, sous prétexte de développement économique, d'assumer des

³⁰ On se rappellera à cet égard l'échec des négociations de l'OCDE en vue d'en arriver à un accord multilatéral sur l'investissement.

engagements de nature à compromettre à la limite leur développement culturel. La seule façon de combler ce fossé, avons-nous suggéré, était de mettre en place au plan international un instrument qui offrirait un cadre de référence et un lieu de concertation pour tous les États qui considèrent le maintien de la diversité des expressions culturelles comme un élément essentiel à la réalisation d'une mondialisation à visage humain et qui prendrait en compte de façon spéciale les problèmes que rencontrent les pays en développement à cet égard.

L'urgence d'une action en ce sens se confirme au fur et à mesure que progressent les négociations commerciales multilatérales en matière de services. On ne peut que s'inquiéter à cet égard de la revendication de base des Etats-Unis dans le secteur audiovisuel. Ces derniers demandent, dans leur *Proposition de libéralisation du commerce des services* en date de juillet 2002, que les pays membres prennent des engagements garantissant les niveaux actuels d'accès au marché dans les secteurs des services de production et de distribution de films cinématographiques et bandes vidéo, des services de radio et de télévision et des services d'enregistrement sonore³¹. Dans le cas des pays en développement, qui maintiennent présentement très peu de restrictions aux échanges dans le secteur audiovisuel, un tel engagement aurait pour effet de les empêcher à l'avenir d'adopter des mesures qu'ils pourraient juger nécessaire à leur développement culturel mais qui iraient à l'encontre de leur engagement, alors même que les pays développés qui ont déjà de telles mesures verraient la validité de ces dernières confirmées.

La menace est d'autant plus sérieuse que depuis de début des années 2002, profitant du ralentissement des négociations multilatérales de l'OMC dans le domaine des services, les Etats-Unis ont entrepris de négocier des accords de libre-échange avec un nombre croissant d'États, la plupart des pays en développement. C'est ainsi que 2002, déjà 5 de ces accords ont été conclus (avec le Chili en décembre 2002, Singapour en février 2003, avec les pays d'Amérique centrale en décembre 2003, avec l'Australie en février 2004 et avec le Maroc en mars 2004) et plusieurs autres sont en voie de négociation (avec

³¹ Voir : <http://www.ustr.gov/sectors/services/2002-07-01-proposal-execsumm.PDF>

l'Union douanière de l'Afrique Australe, le Bahreïn, et les pays Andins (Colombie, Pérou et Équateur).

Or, il ressort des accords déjà conclus que leur incidence sur le secteur culturel est loin d'être négligeable. Ils révèlent non seulement un changement d'approche dans la négociation des concessions, mais également un changement de priorité dans le type de concessions recherchées. La nouvelle stratégie des États-Unis en ce qui concerne le secteur culturel repose en effet sur une vision claire et précise de l'avenir de ce secteur. À leurs yeux, le fait que certaines mesures ne respectent pas les obligations de base en matière de traitement national, de traitement de la nation la plus favorisée et d'accès au marché demeure tolérable à l'intérieur de certaines limites si elles ne visent que le secteur audiovisuel traditionnel car elles sont alors vouées d'une façon ou d'une autre à disparaître. Il n'en va pas de même cependant des mesures visant les produits numériques, car ces derniers sont au coeur de la nouvelle économie des communications. D'où l'importance, à leurs yeux, de veiller à ce qu'ils demeurent exempts de tout protectionnisme culturel. Pour mettre à exécution cette stratégie, les États-Unis proposent maintenant une démarche qui met l'accent sur la libre circulation des produits numériques transmis électroniquement et écarte la dichotomie entre les biens culturels et les services culturels en soumettant l'ensemble des produits numériques aux mêmes obligations de base, (traitement national, traitement de la nation la plus favorisée et accès au marché). Pour faciliter l'acceptation de tels engagements, on autorise les parties contractantes à inscrire des réserves pour protéger leurs mesures culturelles non conformes dans les secteurs des services et de l'investissement et, dans chacun des deux chapitres, une exception est prévue pour les subventions. Mais ces concessions sont plus que compensées par les gains attendus dans le nouvel environnement numérique.

Que penser de cette nouvelle stratégie ? Pour répondre à cette question, il nous a semblé approprié de prendre pour point de départ le jugement suivant porté par Jack Valenti et la MPAA sur l'Accord de libre-échange des États-Unis avec le Chili : « L'Accord de libre-échange Chili-États-Unis représente une réussite remarquable en matière d'accès au marché pour l'industrie américaine du film ». Il ne fait pas de doute à nos yeux que

l'industrie américaine du film bénéficiera en vertu de ces accords d'un accès nettement amélioré non seulement au Chili, mais également à Singapour, à l'Amérique centrale, à l'Australie, et au Maroc. Il est beaucoup moins évident en revanche que l'industrie du film de ces derniers pays bénéficiera vraiment d'une amélioration en ce qui concerne l'accès au marché américain dont la consommation de films et de produits audiovisuels étrangers n'a jamais représenté plus de 4 à 5 % de la consommation totale du pays. Si on envisage l'impact de ces accords du point de vue de la préservation de la diversité culturelle, il est plus que douteux en fait que celle-ci sorte gagnante de la conclusion de semblables accords.

Où se situe le Mexique dans ce contexte ? Contrairement au Canada, le Mexique n'a pas demandé à bénéficier d'une clause d'exemption culturelle dans le cadre de l'ALENA. Il a par contre inscrit certaines réserves dans le secteur culturel mais celles-ci ont trait pour l'essentiel à l'utilisation de la langue espagnole à la télévision. À cet égard, il se retrouve maintenant dans un situation moins favorable que le Chili, qui a obtenu dans son accord de libre-échange avec les Etats-Unis la reconnaissance de son droit d'exiger un contenu national minimum de 40% à la télévision, que le Costa Rica, qui a obtenu une réserve de même nature ou encore que le Maroc, qui a obtenu une réserve lui permettant d'imposer des exigences de contenu local aux investisseurs américains à condition que l'investissement concerne la radiodiffusion, la télédiffusion ou encore la télévision et la radio par câble. Y a-t-il lieu de s'inquiéter d'une telle situation. Il est difficile pour un observateur étranger de juger de la question. Néanmoins, si l'on en juge par les propos d'un représentant de la société civile Mexicaine lors des Troisièmes Rencontres Internationales des organisations professionnelles de la culture à Séoul en juin 2004, le producteur cinématographique Miguel Necochea, il y aurait effectivement lieu de s'inquiéter, la production de films, par exemple, ayant diminué de 85 % entre 1990 et 2004 et que la situation n'est guère mieux en ce qui concerne l'édition de livre. En ce qui concerne les négociations en cours à l'UNESCO pour en arriver à une convention sur la protection de la diversité des expressions culturelles, il semblerait que le Mexique soit résolument en faveur d'une telle convention.

III La négociation d'une convention sur la protection de la diversité des expressions culturelles à l'UNESCO

- Un bref historique

C'est en février 1999, au Canada, qu'est lancée pour la première fois l'idée d'un instrument international sur la diversité culturelle. Elle sera reprise par la suite dans le cadre du Réseau international sur la politique culturelle, une organisation internationale créée à l'automne 1999 où les ministres nationaux responsables de la culture peuvent explorer et échanger de manière informelle des idées sur les nouveaux enjeux en matière de politique culturelle et élaborer des stratégies de promotion de la diversité culturelle. Cette organisation regroupe maintenant les ministres de la culture de plus d'une quarantaine d'États dont le Mexique. La seconde réunion annuelle, tenue à Oaxaca en 2000, donnera lieu à la création d'un groupe de travail sur la diversité culturelle et la mondialisation. Après deux ans de travail, celui-ci soumettait en octobre 2002, à la 6^{ième} rencontre annuelle des ministres de la culture, un projet de convention internationale sur la diversité culturelle. Le 11 avril 2003, suite à une demande formulée par des membres du RIPC, le Conseil Exécutif de l'UNESCO, décidait à l'unanimité d'inscrire la question d'une « étude préliminaire sur les aspects techniques et juridiques relatifs à l'opportunité d'un instrument normatif sur la diversité culturelle à l'ordre du jour de la 32^e session de la Conférence Générale, dont le début est fixé au 29 septembre 2003, et recommandait à la Conférence générale de prendre une décision « en faveur de la poursuite de l'action visant l'élaboration d'un nouvel instrument normatif international sur la diversité culturelle et de déterminer la nature de cet instrument ». Le 16 octobre, enfin, la Conférence générale confiait au Directeur général le mandat (Rés.32C/34) de soumettre à la prochaine Conférence générale d'octobre 2005, un rapport préliminaire et un avant-projet de convention internationale sur la protection de la diversité des contenus culturels et des expressions artistiques.

La préparation de ce nouvel instrument normatif procède depuis suivant une approche en deux étapes: d'abord une réflexion préliminaire sur la base de trois réunions d'experts indépendants, qui s'est étalée entre décembre 2003 et mai 2004 et qui a donné lieu à un

premier canevas d'avant-projet de convention et à son rapport préliminaire; ensuite, à partir de septembre 2004, des réunions intergouvernementales servent à mettre au point l'avant-projet final et son rapport. Du 20 au 24 septembre 2004, une première réunion des experts gouvernementaux sur l'avant-projet de Convention sur la protection des contenus culturels et des expressions artistiques s'est tenue à l'UNESCO.

- *La première réunion des experts gouvernementaux en septembre 2004*

Dans son allocution d'ouverture lors de la première session, le Directeur général de l'UNESCO, M. Koïchiro Matsuura, soulignait combien cette première étape de négociation était importante pour l'Organisation et ajoutait : « Je souhaite que cette première rencontre soit l'occasion d'un véritable débat à l'échelle internationale sur la question cruciale que pose la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles dans le monde d'aujourd'hui ». Au terme de cette première rencontre, qui n'a peut-être pas donné lieu à un véritable débat comme le souhaitait le Directeur général de l'UNESCO mais qui a certainement mis en place les éléments essentiels à la tenue de celui-ci, il nous est apparu opportun de mettre en lumière son apport concret à l'instauration d'une dynamique de négociation et de faire ressortir, sur la base des premiers commentaires émis relativement à l'avant-projet de convention, certaines ambiguïtés dans ce dernier qui devront être clarifiées pour que les enjeux de la négociation soient clairement compris.

Trois développements sont intervenus durant cette réunion qui nous semblent de nature à orienter le cours futur de la négociation. Le premier développement a trait à la mise en place de la structure de négociation elle-même, c'est-à-dire à l'élection du Président de la Conférence, à la formation du Bureau ainsi qu'à la constitution d'un Comité de rédaction composé de 24 membres. Le second développement est lié à l'apparition, lors du débat sur l'avant-projet, de conceptions assez différentes du type de convention à mettre en place. Ces conceptions, même si elles n'expriment pas des positions définitives sur le contenu de la convention, n'en demeurent pas moins de nature à influencer de façon importante le débat en l'entraînant dans des directions parfois assez opposées. Le

troisième développement réside dans l'acceptation pratiquement unanime par les États de l'avant-projet de convention comme une base de discussion utile et leur accord pour travailler à partir de celui-ci. Ce consensus, un des rares qui ressorte de la première réunion des experts gouvernementaux, a donné à la négociation un cadre normatif qui pourrait contribuer à recentrer le débat si celui-ci devait s'engager dans des directions trop divergentes. Pour mieux comprendre comment ces développements sont susceptibles d'orienter la négociation, il est nécessaire de revenir brièvement sur chacun d'entre eux.

- *La mise en place de la structure de négociation*

Dans toute négociation, le poste le plus important à combler est celui de président de conférence car de l'autorité de ce dernier et de son habileté dans la conduite des discussions dépendra pour une part substantielle le succès des négociations. Il n'est donc pas surprenant que ce poste soit souvent convoité et que son choix fasse presque toujours l'objet de discussions préalables entre les États. Dans le cas présent, ce choix ne semble pas avoir soulevé de difficultés sérieuses. Proposée officiellement au nom du Groupe africain (groupe 6) par le représentant de Madagascar, l'élection de M. Kader Asmal de l'Afrique du Sud au poste de président de conférence a été appuyée par les représentants d'Oman, du Mexique, des USA, de l'Afghanistan et du Sri Lanka au nom des cinq autres groupes. Conjuguant fermeté et humour, M. Asmal s'est avéré dans les faits un président particulièrement soucieux d'efficacité, à tel point que la rencontre, qui devait durer originalement du 20 au 25 septembre 2004, s'est clôturée un jour plus tôt que prévu. Pareil résultat, remarquable lorsqu'on considère que 132 États membres, 19 OIG et 20 ONG/OING ont participé à cette rencontre et que près d'une centaine d'interventions orales ont été faites dans le cadre des discussions, peut être considéré de bon augure. Mais on peut regretter cependant que compte tenu du temps disponible, des efforts supplémentaires n'aient pas été faits en vue d'établir des liens entre les différentes opinions exprimées de sorte que l'on se retrouve avec un ensemble de points de vue assez disparates qui peuvent parfois coïncider mais dont il est difficile de tirer quelque conclusion que ce soit relativement à l'existence ou non d'un consensus. L'impression

qui se dégage de cette première réunion en fait est que les États, soit parce qu'ils n'étaient pas suffisamment prêts ou soit parce qu'ils considéraient qu'ils n'avaient pas assez de temps pour s'exprimer (pas moins de 45 ont même senti le besoin de fournir un texte écrit en complément de leur présentation orale), se sont contentés d'exposer sommairement leurs vues et d'observer pour le reste ce que les autres avaient à dire.

En ce qui concerne le Bureau, son rôle n'est pas précisément défini mais il est convenu qu'il doit veiller de façon générale au bon déroulement de la négociation dans le respect de la procédure établie. Appelé à évaluer sur une base régulière les progrès réalisés, il doit être en mesure d'intervenir, en particulier lorsque des difficultés surviennent. De ce point de vue, il constitue un rouage important de la négociation. Le Bureau comprend, outre le Président de conférence, un rapporteur dont le rôle est de noter le contenu des discussions lors des séances plénières pour en donner un compte rendu une fois les séances terminées. Il est prévu également que le rapporteur de la Plénière officiera en tant que ressource technique pour le Comité de rédaction afin de refléter les instructions de la Plénière. Quatre vice-présidents complètent le Bureau de direction, pour un total de six postes qui doivent être pourvus en respectant les exigences en matière de représentation géographique. Le poste de rapporteur a été confié à M Artur Wilczynski du Canada et les quatre postes de vice-présidents aux représentants de la Tunisie, de Ste Lucie, de la Lituanie et de la République de Corée. Durant la première réunion des experts gouvernementaux, le Bureau s'est réuni à plusieurs reprises pour traiter de questions liées essentiellement au déroulement du débat et à la structuration de la suite de la négociation. La décision la plus importante qu'il a été amené à prendre lors de ces rencontres est sans aucun doute celle de mettre sur pieds un comité de rédaction.

Le Comité de rédaction, comme on pourra le constater, est appelé à jouer un rôle crucial dans l'élaboration du texte de la convention. Son mandat, tel que défini par le Bureau et transmis à la Plénière, prévoit qu'il sera composé de quatre membres par groupe électoral régional et sera assisté du Secrétariat de l'UNESCO. Il lui reviendra plus spécialement de traduire en langage concret et en termes juridiques les instructions de la Plénière soumises par son Président. Ce dernier pourra demander au Comité de rédaction des

recommandations linguistiques, de styles ou de formulation d'options au cas où la plénière n'atteindrait pas un consensus. Sa tâche dans un tel contexte peut s'avérer délicate et c'est pourquoi, dans un souci de transparence, il a été précisé dans son mandat que les observateurs seraient admis aux travaux du comité. La composition du comité en tant que telle apparaît relativement équilibrée dans la mesure où elle reflète assez bien les principales tendances qui se sont exprimées durant le débat relativement au type de convention souhaitée. Pour mémoire, il peut être utile de rappeler ici que 24 États représentés sur le comité de rédaction, soit quatre par groupe électoral régional sont les suivants : (1) la Finlande, la France, la Suisse et les États-Unis ; (2) l'Arménie, la Croatie, la Hongrie et la Russie ; (3) La Barbade, le Brésil, le Costa Rica et l'Équateur ; (4) la Chine, l'Inde, le Japon et la Corée ; (5) le Bénin, le Nigeria, Madagascar et le Sénégal ; (6) l'Algérie, le Liban, l'Arabie Saoudite et les Émirats Arabes Unis.

Le Directeur général de l'UNESCO convoquera la première réunion du Comité de rédaction en décembre 2004 (plus précisément du 13 au 18 décembre), après avoir reçu les commentaires écrits des États membres. Le Comité élira alors son Président et décidera de son programme de travail en tenant compte des échéances établies par la Conférence générale. Sa première tâche sera de soumettre à l'intention de la session suivante de la Plénière une version révisée de la Convention incorporant les commentaires écrits des États membres. Toutes les propositions du Comité de rédaction seront soumises à la Plénière pour approbation. Le Comité pourra se réunir en même temps que la session plénière et recevra ses instructions de son Président; mais il pourra aussi se réunir entre les sessions plénières, ce qui apparaît inévitable. Il reste à voir comment un comité de rédaction aussi large fonctionnera dans la pratique. Compte tenu des échéances fixées par la Conférence générale, il n'est pas impensable que celui-ci envisage le recours à des groupes thématiques officieux pour accélérer le travail. Dans la mesure par ailleurs où trois de ses membres font partie de l'Union européenne (la France, la Finlande et la Hongrie), il faudra attendre que soit connue le rôle que cette dernière entend jouer dans la négociation pour savoir ce qu'il adviendra de la participation de ceux-ci aux travaux du Comité de rédaction. Selon la réponse apportée, il se pourrait que la dynamique de travail au sein du Comité s'en trouve modifiée.

- *Les différentes conceptions concernant le type de convention à mettre en place*

Sauf circonstances exceptionnelles, la négociation d'une convention implique la réconciliation de points de vue parfois assez différents concernant le contenu de la convention. Les différences de vues les plus importantes concernent généralement l'objet précis, la portée des engagements et le niveau de contrainte de la convention. Dans le cas présent, de telles différences de vues se sont manifestées très rapidement lors de l'examen chapitre par chapitre de l'avant-projet de convention. Trois conceptions distinctes concernant le type de convention souhaité peuvent d'ores et déjà être identifiées à cet égard sur la base des commentaires oraux ou écrits des États membres, ce qui n'exclue pas que d'autres conceptions puissent encore se faire jour considérant que 49 des 121 États membres qui étaient représentés lors de la première réunion ne se sont pas prononcés à cette occasion. Les deux premières conceptions tiennent pour acquis que la convention vise d'abord et avant tout la promotion et la préservation de la diversité des expressions culturelles mais divergent sur plusieurs aspects importants d'une telle convention. Une troisième conception recherche pour sa part un élargissement substantiel des objectifs et du champ d'application de la convention. Notre objectif, en examinant de plus près ces trois conceptions, n'est pas de les rattacher à des États identifiés nommément mais bien plutôt de montrer en quoi elles diffèrent les unes des autres dans leur appréciation de l'avant-projet et dans leur perception de la convention à mettre en place et de souligner l'impact qu'elles pourraient avoir lors des débats en Plénière et dans le travail du Comité de rédaction.

La première conception, qui rallie de façon assez lâche une majorité des États qui se sont exprimés lors du débat, accueille favorablement dans ses grandes lignes l'avant-projet de convention, même si elle questionne certains aspects de celui-ci et suggère des modifications et des ajouts. Elle se prononce en faveur d'un instrument juridique contraignant, égal en valeur aux autres accords internationaux, qui reconnaîtrait la spécificité des produits culturels ainsi que le droit des États de mettre en œuvre des mesures de préservation et de promotion de leurs expressions culturelles tout en

demeurant ouvert aux autres expressions culturelles, inciterait ces mêmes États à prendre les mesures nécessaires en vue de préserver et promouvoir leurs propres expressions culturelles et les engagerait à renforcer concrètement la coopération pour le développement dans le domaine culturel. Afin que la convention ne demeure pas lettre morte et puisse évoluer avec le temps, elle se montre également favorable à l'incorporation d'un mécanisme de suivi et d'un mécanisme de règlement des différends, pourvu que l'on évite toute lourdeur bureaucratique et que les mécanismes en question demeurent peu coûteux. Enfin, on peut considérer comme un élément caractéristique de cette première conception le fait que les États qui la défendent considèrent important que la négociation procède dans les meilleurs délais.

La deuxième conception est partagée par un nombre nettement plus restreint d'États, mais cet apparent désavantage dans le débat à venir est compensé en bonne partie par l'importance économique et la cohésion idéologique des États en question. Tout en acceptant que l'avant projet vise principalement la question des contenus culturels et des expressions artistiques et en reconnaissant le bien fondé et la pertinence de plusieurs de ses dispositions (en particulier les dispositions relatives à la coopération pour le développement), cette conception entretient de sérieuses réserves sur plusieurs aspects importants de l'avant-projet de convention. Ces réserves concernent d'abord le champ d'application de la convention qui est considérés trop axé sur les biens et services culturels et sur la protection des expressions culturelles et pas suffisamment sur la promotion de la diversité culturelle ainsi que sur l'ouverture aux autres cultures. Elles concernent aussi le droit souverain des États d'adopter des mesures pour protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles sur leur territoire jugé potentiellement incompatible avec les engagements des parties à l'OMC, l'engagement des États signataires à promouvoir les objectifs et les principes de la convention dans les autres enceintes internationales et de se consulter à cette fin, jugé dangereux, les mécanismes de suivi et de règlement des différends, qui devraient être réduits à leur plus simple expression sinon éliminés parce qu'inappropriés en matière culturelle, les accords de coproduction et le traitement de préférence pour les pays en développement, considérés incompatibles avec les engagements des parties à l'OMC, et enfin l'article article 19 sur

les relations avec les autres instruments internationaux qui devrait établir clairement que la convention sera conforme aux autres accords internationaux. De façon générale, le modèle de convention envisagé en est un où les moyens de réaliser les objectifs fixés au plan international seraient axés davantage sur le dialogue et la coopération que sur une réglementation contraignante. Enfin, il faut souligner que les États qui s'identifient plus particulièrement à cette conception de la convention sont aussi ceux qui font valoir qu'il n'est pas essentiel que la convention soit adoptée en 2005, qu'il faut prendre le temps nécessaire pour établir des consensus et donc faire attention aux échéances trop courtes.

Une troisième conception de la convention, soutenue pour le moment par un nombre très limité d'États mais susceptible de recevoir des appuis lorsque la véritable négociation débutera, questionne la pertinence de l'avant-projet de convention pour le motif qu'il est trop centré sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles et propose plutôt un instrument juridique d'une portée plus large qui mettrait l'accent sur le respect du droit des États d'adopter des politiques qui reflète leurs croyances, l'amélioration du respect interculturel ainsi que le développement de valeurs communes. Cette conception, qui remet en cause implicitement le mandat initialement confié au Directeur général de l'UNESCO par la Conférence générale, ouvre la porte à un élargissement du champ d'application de la convention plus en rapport avec la promotion de la diversité culturelle au sens large qu'avec la promotion et la protection de la diversité des expressions culturelles. Malheureusement, il faut reconnaître à cet égard que l'avant-projet de convention ne définit pas très clairement ce qu'il faut entendre par expressions culturelles et ne précise pas vraiment la nature du lien qu'il y a lieu d'établir entre diversité des expressions culturelles et diversité culturelle.

L'existence de ces trois points de vue distincts concernant le type de convention que l'UNESCO devrait adopter peut difficilement, dans le contexte d'une négociation axée sur la recherche d'un consensus, ne pas avoir d'impact sur le résultat de la négociation. Cela est tout à fait normal et c'est précisément à travers la négociation que pourra s'opérer un rapprochement de ces différents points de vue et qu'une convention respectueuse des préoccupations de l'ensemble des membres pourra être conclue. Mais il

est un danger malgré tout qu'il y a lieu de souligner et qu'il ne faudrait pas minimiser. Si la négociation, en effet, doit aboutir à un texte qui ne soit rien d'autre que le plus petit commun dénominateur de l'ensemble des demandes formulées par les États membres, s'il doit en résulter un accord reflétant une série de compromis politiques n'ayant pas vraiment de signification légale et que la diversité des expressions culturelles en ressorte affaiblie plutôt que renforcie, alors il faudra malheureusement parler d'un échec. Toutefois, ce risque se trouve atténué du fait que la négociation est entreprise à partir d'un texte de base qui a déjà sa propre structure et sa propre logique, comme nous allons le voir maintenant.

- *L'avant-projet de convention comme base de négociation*

Ainsi que le soulignait le Rapporteur dans son rapport oral, les délégations ont reconnu lors de la première réunion que l'avant-projet de convention constituait une base valable de discussion et un instrument utile pour faciliter le débat à l'étape du processus intergouvernemental. De fait, l'ensemble du débat s'est déroulé lors de cette première rencontre sur la base de l'avant-projet. Plus important encore, le mandat confié au Comité de rédaction précise que le texte révisé de convention que celui-ci doit soumettre à la prochaine session de la Plénière sera basé sur l'avant projet soumis par le Directeur général tout en incorporant à celui-ci les commentaires écrits soumis par les États membres.

L'utilisation de l'avant-projet comme base du texte révisé de convention qui sera soumis à la prochaine session de la Plénière a pour conséquence immédiate de structurer le débat autour d'une certaine conception de la convention qui a déjà sa structure et sa logique propre, même si les États demeurent totalement libres en théorie de faire ce qu'ils veulent du texte proposé, y compris le transformer en profondeur ou le rejeter pour repartir sur une toute autre base. De fait, si l'on en juge par les commentaires formulés par les délégations lors du débat sur l'avant-projet, il est permis de croire que la structure de base, de même qu'une partie substantielle des dispositions de l'avant-projet, demeureront dans le projet de convention finalement adopté, soit telles quelles, soit modifiées dans

leur formulation ou encore complétées par d'autres dispositions. Les dispositions de l'avant-projet concernant la coopération pour le développement, par exemple, ou encore celles concernant l'éducation et la société civile semblent là pour demeurer, même si des améliorations leurs seront vraisemblablement apportées. Là où le texte de l'avant-projet soulève des problèmes plus importants, certaines pistes de solution concernant les modifications à apporter ont déjà été proposées. Ainsi, concernant les mécanismes de suivi, plusieurs délégations ont souligné qu'un allègement substantiel de ceux-ci pourrait être réalisé en transférant par exemple l'Observatoire sur la diversité culturelle prévu à l'article 15 à l'Institut de statistique de l'UNESCO et en remplaçant de même le Groupe consultatif prévu à l'article 22 par une liste d'experts susceptibles d'être consultés de façon ad hoc. Pour ce qui est du principe même d'un suivi, celui-ci semble assez largement accepté, la plupart des États ayant suggéré le maintien de l'Assemblée des États, avec des pouvoirs renforcés, le maintien du Comité intergouvernemental, avec des pouvoirs mieux définis, et le maintien d'un Secrétariat assumé par l'UNESCO. Comme on peut le voir, l'avant-projet agit comme un mécanisme intégrateur des différentes conceptions de la convention qui ont cours, même s'il est lui-même appelé à ressortir passablement transformé de la négociation.

Ceci dit, des choix devront malgré tout être faits si on veut en arriver à un texte qui réponde à un besoin clairement identifié et qui puisse faire l'objet d'une mise en application concrète. Certains de ces choix seront relativement faciles à faire dans la mesure où leur incidence est bien comprise. C'est le cas par exemple de la mise en place d'un mécanisme de partage et d'échange d'informations tel qu'envisagé à l'article 9 de l'avant-projet. On peut considérer qu'un tel mécanisme impose un fardeau trop lourd sur les États signataires et souhaiter pour cette raison son élimination ; mais on peut aussi vouloir le conserver parce qu'il est important pour le bon fonctionnement d'une convention au service de ses membres et dynamique. D'autres choix risquent de s'avérer beaucoup plus difficiles parce que les enjeux qui sous-tendent ceux-ci ne sont pas clairs dans l'avant-projet lui-même. Ce sont ces enjeux qu'ils nous faut examiner de plus près maintenant parce qu'ils sont au cœur du projet de convention.

CONCLUSION :

La négociation à venir ne sera pas de tout repos. Les questions les plus litigieuses étaient déjà connues avant même que ne soit rendu public l'avant-projet de convention préparé par le Groupe d'experts. C'est le cas en particulier de la question du lien entre la Convention et les autres accords internationaux et de la question du règlement des différends. Mais d'autres questions ont été soulevées depuis la sortie du projet qui n'avaient pas été perçues comme particulièrement contentieuses auparavant. Celles-ci concernent entre autres le champ d'application de la Convention, que certains États considèrent trop restreint et d'autres trop vaste, de la structure organisationnelle mise en place, déjà critiquée par certains pour sa lourdeur et ses coûts d'opération anticipés et enfin de certains des engagements des États parties au niveau national, considérées irréalisables. Mais aucune de ces questions, croyons-nous, n'est susceptible en soi de compromettre la négociation de la Convention si l'on conserve à l'esprit la finalité de celle-ci. Des pistes de solution et même des réponses à ces diverses questions existent. Ce qui doit inquiéter davantage, c'est la possibilité que la négociation devienne l'occasion d'un débat sur le pour et le contre de la mondialisation et de la libéralisation des échanges, sur la prépondérance du commerce sur la culture ou à l'inverse, de la culture sur le commerce. On risque d'assister dans un tel cas à la mise en place de stratégies diverses en vue d'enlever toute signification concrète à la Convention, soit en retardant indûment la négociation, soit en diluant son objet ou soit en cherchant à rendre la Convention elle-même la moins contraignante possible.

Ce qu'il faut espérer, à l'inverse, c'est qu'une vision positive de la Convention se dégage au fil de la négociation, une vision où cette dernière sera perçue comme un cadre de référence et un code de conduite pour tous les États qui considèrent la préservation d'expressions culturelles distinctes et de la diversité culturelle comme des éléments essentiels de la mondialisation. Comme cadre de référence et code de conduite, celle-ci définira un ensemble de règles et de disciplines régissant l'intervention culturelle des États membres, lesquelles seront fondées sur une même conception de la diversité culturelle axée à la fois sur la préservation des cultures existantes et l'ouverture aux

autres cultures. Avec l'adhésion d'un nombre croissant d'États à ce cadre de référence, un nouveau régime juridique sera établi dans le domaine culturel qui reflètera une vision commune des échanges culturels, une vision où le développement des échanges culturels va de pair avec le développement des cultures, sans mettre en péril ces dernières. Ce cadre de référence, en plus de guider les actions des États membres à l'échelon national, pourra aussi leur servir d'approche commune dans les négociations internationales. Comme outil de coopération, la Convention fournira une assistance aux États membres qui ont de la difficulté à rencontrer leurs engagements, elle aidera à régler les différends qui pourront survenir entre eux et elle contribuera à établir des approches communes dans tous les domaines qui se rapportent à la préservation de la diversité des expressions culturelles. Loin d'être un instrument statique ou protectionniste, elle s'avérera au contraire déterminante pour le développement des cultures, des échanges culturels et de la diversité des expressions culturelles.