

Intervention de M. Jean MUSITELLI

Bilan et perspectives de la convention sur la diversité culturelle

Table ronde organisée pour le 5^e anniversaire de l'adoption de la Convention
par la Coalition française pour la diversité culturelle
(Paris, MAE, 17 novembre 2010)

Pour répondre à la demande de Pascal Rogard, j'évoquerai successivement et succinctement trois points :

- 1° un rappel historique de la genèse de la Convention
- 2° une esquisse de bilan de sa mise en œuvre
- 3° un aperçu prospectif sur la suite du processus.

I. Bref rappel historique

On ne peut tirer de bilan sincère de l'application de la Convention sur la diversité culturelle sans se référer aux objectifs et aux ambitions qui ont présidé à son élaboration.

Le concept de diversité culturelle émerge sur la scène internationale dans le contexte de la première mondialisation, celle des années 80-90, marquée par l'objectif de libéralisation totale des échanges et par la révolution des nouvelles technologies de l'information et de la communication. C'est la réponse stratégique aux atteintes qu'une globalisation non régulée, mue exclusivement par la logique du marché, porte à la spécificité de la production et de l'échange culturels. Ces atteintes sont de trois ordres :

- l'imposition d'un modèle culturel hégémonique, forgé par une poignée de grandes firmes oligopolistiques et conduisant à une standardisation et un appauvrissement des contenus culturels ;
- le démantèlement des politiques culturelles publiques dénoncées comme autant d'entraves à la liberté des échanges ;
- le développement inégalitaire des échanges culturels mondiaux, marqué par une double asymétrie, entre le Nord et le Sud, d'une part, et entre les deux rives de l'Atlantique, de l'autre.

Pour endiguer ce courant dominant et remédier à l'inefficacité des postures défensives (du type exception culturelle), le projet de diversité culturelle opère un véritable renversement copernicien :

- il proclame que la diversité culturelle est, dans l'ordre international, un principe non moins légitime que la liberté du commerce et qu'il doit acquérir force de loi internationale ;
- de ce fondement découle 1° un droit des Etats à soutenir leur création culturelle, dès lors que leur intervention n'est pas un alibi du protectionnisme ;
- et, 2° une obligation des Etats les plus riches d'aider les moins avancés à produire et à mettre en circulation leur propre production culturelle.

Pour transformer le concept en projet puis en instrument normatif, les promoteurs de l'initiative (France, Canada, Québec, au départ) mettent en œuvre une stratégie qui repose sur la combinaison dynamique de trois éléments :

- le choix de l'UNESCO comme forum de négociation afin de rompre avec la pratique consistant à traiter de la circulation des biens et services culturels dans des enceintes commerciales (GATT, OMC, OCDE) et de marquer la volonté d'universaliser le débat ;
- la construction d'une alliance fédérant une constellation de réseaux multilatéraux qu'ils soient intergouvernementaux (OIF, RIPC, UE) ou l'émanation de la société civile (Coalitions pour la diversité culturelle, RIDC). Il faut souligner le caractère exceptionnel et exemplaire de la concertation nouée entre les pouvoirs publics et les représentants des milieux professionnels de la culture et de la création dans l'élaboration de la Convention ;
- l'application d'une méthode de négociation fondée sur une approche graduelle (Déclaration de 2001, Convention de 2005) qui a permis d'élargir progressivement le cercle des soutiens, d'enrichir le contenu du texte et d'aboutir à une adoption quasi consensuelle (148 voix contre 2) le 20 octobre 2005.

II. Bilan : première évaluation

Cinq ans après l'adoption de la convention, moins de trois ans après son entrée en vigueur et l'installation de ses organes, on ne peut esquisser qu'un bilan très provisoire de sa mise en œuvre. S'il fallait, néanmoins, caractériser la façon dont elle a été appliquée à ce jour, on pourrait dire qu'elle l'a été avec diligence pour ce qui est de ses dispositions classiques et avec timidité ou lenteur pour ce qui est de son aspect le plus innovant, c'est-à-dire l'affirmation de la spécificité de la culture par rapport au commerce.

Or, ce serait une dangereuse illusion de scinder ces deux volets, de croire que leur application peut être déconnectée dans le temps. La Convention n'aidera les pays demandeurs à construire des industries culturelles viables que si, simultanément, elle leur offre un levier pour résister aux pressions qu'ils subissent, bilatéralement ou de la part de l'OMC, pour ouvrir leur marché culturel et audiovisuel dans le cadre d'accords commerciaux.

Quels sont les points sur lesquels des avancées significatives ont été réalisées ?

1° Globalement parlant, la culture n'est plus ce fortin assiégé par le commerce triomphant qui paraissait, il y a quinze ans, inéluctablement voué à passer sous sa coupe. Le thème de la diversité culturelle est désormais solidement ancré dans les opinions et dans l'agenda des institutions. C'est une référence obligée du discours politique. Le monde universitaire et juridique s'en est emparé avec gourmandise et en a fait un objet d'étude et de recherche.

2° Les organes de la Convention et sa gouvernance ont été mis en place en moins de deux ans avec une rapidité exceptionnelle eu égard au rythme des organisations internationales. L'efficacité en la matière du secrétariat de l'UNESCO mérite d'être saluée.

3° Même observation s'agissant de la création du Fonds et de la définition de ses règles de fonctionnement

4° L'Union européenne, de son côté, s'est signalée par une attitude volontaire dans la prise en compte de la Convention qui renforce fortement sa visibilité :

- en l'intégrant de façon pleine et immédiate (dès le 18 mai 2006) dans son ordre juridique ;
- en faisant de sa promotion un des trois objectifs de l'Agenda européen de la culture à l'ère de la mondialisation ;
- en la prenant en compte dans la définition de ses politiques culturelles et audiovisuelles. On en perçoit notamment l'influence dans la nouvelle directive sur les

« services de médias audiovisuels » de 2007. Elle inspire directement le lancement du programme Media Mundus de coopération avec les pays tiers ;

- enfin, le juge européen a explicitement fait application pour la première fois de la Convention dans l'arrêt *Uteca* du 5 mars 2009.

Il reste en revanche beaucoup à faire pour donner à la Convention la plénitude de sa force agissante

1° La cartographie des Etats parties (116 à ce jour) fait apparaître des disparités fortes notamment du côté des pays d'Asie.

2° La faiblesse des contributions volontaires apportées au Fonds (un peu plus de 2 millions de dollars) en raison du petit nombre de contributeurs affecte la crédibilité de la Convention aux yeux des pays en développement.

3° L'inscription de la Convention dans la hiérarchie des normes internationales est encore très marginale. Ses stipulations n'ont été invoquées qu'une fois devant le juge de l'OMC, par la Chine, dans des conditions qui étaient peu propices à leur prise en compte dans ce cadre (affaire *Chine-Publications et produits audiovisuels*, 12 août 2009).

4° La promotion de la Convention dans les instances internationales reste à faire. Si l'Union européenne se montre allante dans sa prise en compte, cela ne va pas sans ambiguïtés. La France a relevé que les protocoles de coopération culturelle, tels qu'ils sont négociés et signés, comportent des risques de réintégration des services audiovisuels dans les négociations commerciales et des dispositions qui s'apparentent à de l'accès au marché.

5° La Convention n'a pas réellement modifié le rapport de forces dans les négociations commerciales bilatérales. L'accord de libre-échange Corée-Etats-Unis du 30 juin 2007, par lequel le gouvernement américain a imposé à la Corée une réduction de moitié de ses quotas à l'écran en constitue l'illustration flagrante.

Il y a donc un contraste profond entre le succès du concept de diversité culturelle dans le débat public et la modestie de son impact dans la réalité des processus juridiques et diplomatiques.

III. Perspectives : cinq priorités d'action

Le moment est donc venu de passer à une seconde phase de la mise en œuvre de la Convention, plus offensive et plus énergique afin de lui donner sa pleine effectivité. Pour atteindre cet objectif, il importe aussi de tenir compte du décalage temporel entre le moment de l'élaboration et celui de la mise en œuvre. Ceci suppose d'aborder deux questions :

Première question : Les défis auxquels la Convention répondait au moment de son élaboration sont-ils toujours d'actualité ? La réponse est positive. Il est toujours aussi nécessaire de soustraire la production culturelle à la loi exclusive du commerce ; de légitimer et sanctuariser les politiques publiques de soutien à la création ; de réduire l'asymétrie des échanges culturels internationaux.

Deuxième question : Est-ce qu'ont surgi, dans le champ de la Convention, des problèmes nouveaux qui n'avaient pas expressément été envisagés ? Réponse également positive. En dix ans le paysage s'est radicalement transformé. Le passage au deuxième stade de la mondialisation avec le poids croissant des pays émergents, l'accélération de l'entrée dans l'univers numérique, le bouleversement des pratiques culturelles qui en résulte, l'irruption fulgurante des acteurs nouveaux de l'internet sont autant d'éléments du contexte qu'une application réaliste de la Convention ne peut éluder. Songeons seulement qu'en 2001, année de la Déclaration universelle, Google émergeait à peine au niveau international et qu'en 2005, Facebook, créé un an plus tôt, en était à ses premiers balbutiements.

Dans ce contexte, si l'UNESCO et les Etats parties veulent que la Convention conserve sa vertu opérante, ils devront affronter cinq enjeux prioritaires.

- 1° Il est impératif d'ouvrir le débat sur *l'articulation culture-commerce*. Le péril vient moins aujourd'hui d'un risque d'hégématisation par l'OMC que du contournement par des accords bilatéraux. Il faut donc donner d'urgence mandat au comité intergouvernemental de travailler sur les articles 20 et 21 (relation avec les autres instruments), clé de voûte de l'efficacité normative de la Convention et de ses relations avec les instruments existants. Ce n'est pas parce que la question est complexe et controversée qu'il faut en différer l'examen.
- 2° La Convention postule qu'il n'est pas de diversité culturelle qui tienne sans des *politiques publiques* appropriées. Aujourd'hui, la pérennité de ces politiques est moins menacée par les foudres de l'OMC que minée de l'intérieur par des restrictions budgétaires dont la culture est souvent la première victime. La suppression récente du UK Film Council au Royaume-Uni, l'état de catastrophe culturelle avancée dans lequel sombre l'Italie en constituent des illustrations spectaculaires mais pas isolées. La force de la Convention sera aussi fonction de la cohérence entre le discours tenu sur la scène internationale par les Etats et leur pratique interne
- La *coopération pour le développement* doit être repensée dans le cadre d'une approche globale et concertée entre les différents pourvoyeurs d'aide en matière culturelle. On ne peut plus se satisfaire des vieilles recettes consistant à ouvrir ici et là des guichets où les demandeurs se pressent en foule pour se disputer de maigres subsides. La Convention doit être utilisée comme levier de mise en synergie d'acteurs qui agissent en ordre dispersé. On ne verrait qu'avantage à ce que se réunissent autour d'une même table l'UNESCO, l'UE, l'OIF, les grands fonds bilatéraux afin d'introduire un principe d'ordre et de coordination entre ce que chacun fait en matière de coopération culturelle sous sa propre bannière.
- *L'Union européenne* doit jouer un rôle moteur dans la mise en œuvre de la Convention à la fois pour en assurer la promotion et pour en faire le fil rouge de sa propre stratégie culturelle, les deux démarches se confortant mutuellement. La Convention doit servir de référence à la fois dans les politiques internes de l'Union à l'égard du marché intérieur et de la concurrence et dans sa stratégie culturelle à l'égard des pays tiers.
- Enfin, la question se pose du devenir de la diversité dans *l'univers numérique*. Une série de défis nouveaux émerge dont les effets sur la diversité doivent être analysés et traités : emprise croissante des industries de tuyaux sur la production de contenus, débat sur la neutralité des réseaux, impact de la numérisation des salles de cinéma, question de la protection des droits de propriété intellectuelle sur internet etc... On perçoit une forme d'essoufflement des autorités publiques face à un monde des grands conglomérats multimédia qui se restructure et se réinvente en permanence. Eu égard à la nature transfrontière des nouveaux réseaux, la plupart de ces questions ne recevront de solution satisfaisante que dans d'une coopération internationale dont la convention peut poser les prémisses.

Conclusion

Pour une application créative de la Convention : Comme tout texte normatif, celui-ci vaut aussi par les potentialités qu'il recèle, si l'on en fait une application non pas formaliste et routinière, mais créative et dynamique. Nous avons su nous montrer inventifs et offensifs dans l'élaboration de la Convention, nous devons l'être tout autant dans son application.