

Pour une nouvelle stratégie culturelle extérieure de l'Union européenne

Communication de la France

POUR UNE NOUVELLE STRATEGIE CULTURELLE EXTERIEURE DE L'UNION EUROPEENNE

COMMUNICATION DE LA FRANCE

Sommaire

SYNTHESE	1
POUR UNE NOUVELLE STRATEGIE CULTURELLE EXTERIEURE DE L'UNION EUROPEENNE : PROPOSITIONS FRANÇAISES	3
ANNEXE I PLAN D'ACTION POUR LES NEGOCIATIONS D'ACCORDS OU PROTOCOLES DE COOPERATION CULTURELLE.....	25
ANNEXE II TEXTES PERTINENTS.....	28

Cette Communication résulte des propositions d'un groupe de travail réunissant les représentants des différentes administrations françaises concernées et des principales organisations professionnelles du secteur culturel.

SYNTHESE

Les nouveaux enjeux auxquels sont confrontées les industries culturelles et audiovisuelles dans l'économie mondiale impliquent une réflexion renouvelée sur leur traitement par l'Union européenne, dans le cadre bilatéral et multilatéral, en tenant compte de la nature spécifique des biens et services culturels telle qu'elle ressort des dispositions du traité de Lisbonne. A cet égard, l'Union européenne doit mettre à profit la dynamique créée par l'entrée en vigueur de la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles. Au niveau bilatéral, l'objet de cette communication est de proposer des principes directeurs pour la négociation de cadres spécifiques de coopération culturelle, prenant la forme d'un accord de coopération culturelle distinct ou d'un protocole de coopération culturelle annexé à un accord économique ou commercial (solution retenue jusqu'à présent), et de mettre en cohérence ces accords ou protocoles avec les instruments financiers et de coopération existants dans le domaine culturel.

Au préalable, la France tient à rappeler que le fondement de la politique extérieure de l'UE en matière culturelle repose sur l'exclusion des services audiovisuels des engagements de libéralisation pris dans le cadre des accords commerciaux bilatéraux comme multilatéraux.

I) Du point de vue de la France, il convient de développer une stratégie de négociation à la fois globale et différenciée, permettant d'assurer l'autonomie du secteur culturel et la mise en œuvre d'une politique culturelle européenne ambitieuse et cohérente :

a) **Globale** : les principes intangibles suivants devraient s'appliquer en toutes circonstances :

- conditionner l'entrée en vigueur des protocoles ou accords de coopération culturelle négociés par la Commission à la ratification préalable de la Convention de l'UNESCO, devenue le « fil d'Ariane » de la politique culturelle européenne, en veillant également à sa mise en œuvre effective par les pays l'ayant déjà ratifiée ;
- réaliser une analyse préalable des politiques culturelles de nos partenaires et de leur secteur culturel, pour évaluer nos intérêts et ceux des pays concernés, afin de mieux prendre en compte leurs besoins et les demandes qu'ils adressent à l'UE ;
- exiger de nos partenaires un respect effectif d'un corpus minimal de règles en matière de droit d'auteur et de droits voisins et la mise en place de dispositifs de lutte contre le piratage et la contrefaçon.

b) **Différenciée** : l'Union européenne ne devrait plus proposer de cadres de coopération culturelle « types » à tous ses partenaires, mais les adapter à la situation de chacun selon des critères de distinction permettant de déterminer s'il est opportun de conclure un cadre de coopération culturelle, et si celui-ci peut ou non contenir des mesures de traitement préférentiel. Ces critères sont de 3 ordres :

- économiques : le contenu des cadres de coopération culturelle doit tenir compte du niveau de développement des industries culturelles des pays tiers. Conformément à l'article 16 de la Convention de l'UNESCO, un traitement préférentiel ne peut être accordé qu'aux pays dont les industries culturelles et audiovisuelles sont en développement ;
- juridiques : les cadres de coopération culturelle doivent s'adapter à la situation de chaque pays au regard de ses engagements à l'OMC et notamment des exemptions prises ou non à la clause de la nation la plus favorisée au sein de l'AGCS ;

- culturels : tous les pays n'ont pas les mêmes attentes et les mêmes intérêts ; aussi les secteurs culturels concernés par les cadres de coopération culturelle doivent-ils pouvoir varier et inclure aussi bien l'audiovisuel que la musique, le livre, le spectacle vivant, etc.

Au total, l'Union européenne devrait mettre au point une « boîte à outils », dont les éléments seront mobilisables en fonction de chaque cas particulier.

c) **Autonome** : la France propose dans un premier temps que le terme de « protocole » soit désormais remplacé par celui de « cadre » de coopération culturelle, et cela pour deux raisons principales :

- d'une part, la négociation d'un tel cadre peut être menée parallèlement avec celle concernant les dispositions économiques et commerciales, afin que soit conservée une dynamique de négociation. Mais sa conclusion devrait pouvoir être déconnectée dans certains cas de celle du volet commercial. Cela est particulièrement souhaitable dans le cas où le cadre de coopération culturelle ne comporte pas de dispositions préférentielles ou quand le pays tiers bénéficie d'une exemption à la clause NPF à l'OMC couvrant les dispositions préférentielles que l'UE souhaite introduire dans ce cadre.
- d'autre part, la négociation devrait être menée non seulement selon un calendrier propre, mais également selon des modalités particulières, dont la principale est la participation d'experts du domaine culturel.

II) La France propose plusieurs **mesures concrètes** pour mettre en œuvre cette politique, comprenant entre autres la mise en place d'un mécanisme de règlement des différends spécifique aux litiges relevant du cadre de la coopération culturelle.

La méthode ainsi suggérée ne doit pas se limiter aux négociations bilatérales mais doit être intégrée dans **une réflexion plus large sur l'élaboration d'une stratégie européenne** multilatérale : d'une part dans le cadre de l'OMC, en matière d'accessions à l'Organisation et de règlement des différends soulevant des préoccupations culturelles ; d'autre part en faveur de la promotion active de la Convention de l'UNESCO. Elle doit également s'intégrer dans une stratégie culturelle européenne globale en articulant tout cadre de coopération culturelle avec les instruments financiers et de coopération existants, comme le programme *MEDIA Mundus*.

Au total, c'est l'émergence d'une nouvelle approche européenne de la coopération culturelle avec les pays tiers que la France appelle de ses vœux, fondée sur l'autonomie des négociations commerciales et culturelles en raison de la nature spécifique des biens et services culturels telle que consacrée par la Convention de l'UNESCO et dont il convient maintenant d'exploiter les possibilités afin de promouvoir la diversité culturelle.

La France propose que cette stratégie puisse être évoquée :

- lors des réunions des directeurs généraux de la culture des Etats membres ;
- lors d'un prochain Conseil éducation, jeunesse, culture, d'un prochain Conseil affaires générales ou d'un prochain Conseil affaires étrangères ;
- lors des réunions des commissions parlementaires culture et éducation et commerce international du Parlement européen, dont le traité de Lisbonne renforce le rôle en matière commerciale.

POUR UNE NOUVELLE STRATEGIE CULTURELLE EXTERIEURE DE L'UNION EUROPEENNE : PROPOSITIONS FRANÇAISES

Depuis le traité de Maastricht, l'Union européenne a su concilier remarquablement les préoccupations de libéralisation commerciale et la protection d'intérêts fondamentaux comme celui de la diversité des cultures. Le traité de Lisbonne est le reflet de cette conciliation indispensable. Ainsi, l'article 167 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (UE) prévoit que « l'Union tient compte des aspects culturels dans son action au titre d'autres dispositions du présent traité, afin notamment de respecter et de promouvoir la diversité de ses cultures ». La diversité culturelle figure d'ailleurs parmi les objectifs de l'Union, à l'article 3 du traité sur l'Union européenne, selon lequel celle-ci « respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique, et veille à la sauvegarde et au développement du patrimoine culturel européen ».

Plus largement, le Préambule du traité sur l'Union européenne évoque le thème de la culture à deux reprises, en indiquant que les Etats membres de l'Union européenne s'inspirent des « héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe [...] » et qu'ils sont « désireux d'approfondir la solidarité entre leurs peuples dans le respect de leur histoire, de leur culture et de leurs traditions ».

De façon plus spécifique, la diversité des cultures est prise en compte par les dispositions relatives aux aides à la culture et à la conservation du patrimoine de l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'UE, selon lesquelles « Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun : (...) d) les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans la Communauté dans une mesure contraire à l'intérêt commun ».

L'importance de la diversité des expressions culturelles pour l'UE ressort en outre de manière manifeste de la jurisprudence communautaire. Ainsi, l'arrêt de la CJCE du 5 mars 2009, *UTECA* (C-222/07), se réfère directement à la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles¹.

L'influence de la Convention de l'UNESCO sur l'action européenne est enfin apparue clairement dans la définition des orientations stratégiques des relations extérieures de l'UE, comme celles de l'Agenda européen de la culture. **La Convention de l'UNESCO doit demeurer la toile de fond de toute stratégie européenne en matière culturelle**, tant sur le plan des relations bilatérales et régionales de l'UE que sur le plan multilatéral. La promotion de la diversité culturelle et de cette Convention au niveau bilatéral et régional doit en effet constituer une partie intégrante d'une action globale menée également au niveau multilatéral.

1. L'Union européenne à l'heure des choix : renouveler l'approche européenne de la coopération culturelle avec les pays tiers

Dans le contexte actuel **marqué par cinq circonstances principales**, la France estime nécessaire de mener une réflexion sur le traitement du secteur culturel dans les accords économiques ou commerciaux négociés par l'Union européenne (UE) avec les pays tiers, qu'ils soient bilatéraux ou régionaux, ainsi que dans le cadre des accords commerciaux multilatéraux à l'OMC. Plus largement, une réflexion doit être menée sur l'articulation et la mise en cohérence de ces différentes négociations

¹ « la langue et la culture étant intrinsèquement liées, ainsi que le rappelle, notamment, la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (...), il ne saurait être considéré que l'objectif, poursuivi par un Etat membre, consistant à défendre et à promouvoir l'une ou plusieurs de ses langues officielles doit nécessairement être assorti d'autres critères culturels pour qu'il puisse justifier une restriction à l'une des libertés fondamentales garanties par le traité ».

avec les instruments de coopération culturelle existant avec les pays tiers, la culture étant une dimension essentielle du développement de l'influence politique de l'UE.

1.1 La Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, ratifiée par la Communauté européenne et 25 de ses Etats membres et entrée en vigueur en mars 2007, fixe un cadre à la fois nouveau et ambitieux pour la coopération culturelle internationale, et cela d'un double point de vue :

- d'une part, elle reconnaît la spécificité des activités, biens et services culturels, « porteurs d'identités, de valeur et de sens » selon les termes de son préambule. De là découle le droit des Etats à mettre en place des politiques de soutien au secteur culturel. Ce droit pouvant être remis en question par des engagements de libéralisation dans ce secteur, la position européenne traditionnelle consistant à exclure le secteur audiovisuel des négociations commerciales s'en trouve légitimée ;
- d'autre part, elle encourage les parties à accroître les échanges culturels internationaux, ce qui constitue une opportunité pour les pays en développement (PED).

Au regard de ce nouveau cadre, les Ministres de la Culture de l'Union européenne ont décidé en novembre 2008² qu'une stratégie européenne globale concernant les relations culturelles extérieures de l'UE devrait être élaborée.

A l'heure de la mise en œuvre de la Convention de l'UNESCO, il importe que les pays européens qui ont été des acteurs majeurs de la négociation de cet instrument juridique international et qui sont riches d'une longue tradition de mise en œuvre de politiques culturelles, conservent leur position de « chef de file » et apportent une contribution forte à la hauteur des enjeux et des possibilités qu'elle a ouvertes.

1.2 Afin de promouvoir la diversité culturelle, le premier protocole de coopération culturelle (PCC) a été prévu en 2003 dans le cadre des négociations entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), au moment où se déroulaient les négociations de la Convention de l'UNESCO. Ce protocole a été conçu comme un outil de promotion des objectifs politiques inscrits dans la Convention.

1.2.1 La volonté de traiter les échanges culturels dans un cadre spécifique, tout en maintenant l'exclusion des services audiovisuels de la libéralisation du commerce des services, a été perçue comme une opportunité de mettre en œuvre de manière effective la Convention de l'UNESCO et a été bien accueillie en France.

Néanmoins, l'expérience de la négociation de PCC dans le cadre de l'accord de partenariat économique (APE) UE / Etats du Cariforum et de l'accord de libre-échange (ALE) UE / Corée du Sud a révélé que **ce type de protocole de coopération culturelle pouvait soulever des difficultés**, pouvant même aller à l'encontre des objectifs de la Convention de l'UNESCO. Lors des négociations commerciales bilatérales menées avec la Corée du Sud, en raison de la puissance des industries culturelles et audiovisuelles de ce pays, les coalitions pour la diversité culturelle en Europe, regroupant des organisations professionnelles du monde culturel (cinéma, télévision, spectacle vivant, édition, musique, arts graphiques et plastiques et multimédia), ont émis de vives critiques à la généralisation de cette pratique et se sont ainsi opposées à la transposition du modèle de PCC négocié avec les Etats du Cariforum à un pays doté d'industries culturelles développées. Dans l'accord de libre-échange négocié avec la Corée du Sud, paraphé le 15 octobre 2009, le modèle utilisé

² Conclusions du Conseil des Ministres de la Culture du 20 novembre 2008.

avec le Cariforum a finalement été amendé de manière à mieux prendre en compte le niveau de développement du secteur audiovisuel coréen.

Les PCC tels qu'ils ont été négociés jusqu'à présent comportent toutefois un risque de réintégration *de facto* des services audiovisuels dans les négociations commerciales, se traduisant par une focalisation excessive sur l'accès pour les coproductions audiovisuelles aux quotas européens de diffusion à la télévision prévus par la directive *Télévision sans frontières* (TSF) du 3 octobre 1989, modifiée par la directive *Services de médias audiovisuels* (SMA) du 11 décembre 2007. Cette focalisation contribue à une adaptation insuffisante du contenu de ces PCC aux besoins de coopération des pays partenaires, notamment les PED. A cet égard, le PCC Cariforum n'a par exemple pas suffisamment pris en compte les atouts de nos partenaires dans le secteur de la musique.

Par conséquent, avant toute négociation, il est indispensable d'identifier les intérêts des industries culturelles et audiovisuelles européennes ainsi que les obstacles qu'elles rencontrent à l'exportation vers les pays tiers concernés et d'analyser les intérêts et les besoins de nos partenaires.

1.2.2 Les PCC signés comportent des dispositions s'apparentant à de l'accès au marché. Ils sont ainsi le reflet d'une approche principalement économique du secteur culturel. Traditionnellement, la coopération audiovisuelle des Etats membres s'exerce au travers des accords de coproduction cinématographique négociés et signés par les Etats membres. Ces accords ne sont pas envisagés comme des outils d'accès aux marchés ou de promotion des exportations, mais comme un moyen de stimulation des échanges artistiques. Ils visent généralement seulement le cinéma et non pas l'ensemble de la production audiovisuelle et veillent à ne pas déstabiliser les industries de chaque partenaire³. Les mesures mises en place par l'UE devraient s'inscrire dans la même démarche.

En outre, offrir systématiquement l'accès aux quotas de diffusion TV d'œuvres européennes pour les œuvres coproduites entre un producteur européen et un producteur établi dans un Etat tiers peut conduire à terme à remettre totalement en question l'objectif même de ces quotas⁴ :

- en portant atteinte à la circulation des œuvres européennes non nationales au sein de l'UE ;
- en entraînant un risque de délocalisation des productions dans les pays tiers où les coûts sont moindres, c'est-à-dire quasiment partout.

Autrement dit, en offrant un traitement préférentiel tel que l'accès aux quotas TV de diffusion à un groupe large de pays tiers, l'UE a plus à perdre qu'à gagner tant sur le plan politique de la défense de la diversité culturelle qu'en matière de circulation des œuvres européennes au sein de l'UE.

Au total, les protocoles de coopération culturelle élaborés jusqu'à présent par l'Union européenne apparaissent trop restrictifs dans leur approche et trop focalisés sur des mesures d'accès au marché. **Il conviendrait d'adopter en la matière une stratégie à la fois globale et différenciée :**

³ L'exclusion du secteur de l'animation de l'accord de coproduction franco-coréen a été motivée par les risques de délocalisation de la production française vers la Corée du Sud en raison des faibles coûts de production dans ce pays. A l'inverse, le PCC signé avec la Corée du Sud envisage la coopération audiovisuelle comme un outil de pénétration du marché du pays partenaire et prévoit des mesures de traitement préférentiel telles que l'accès des coproductions euro-coréennes aux quotas européens de radiodiffusion, sans en avoir au préalable mesuré l'impact potentiel. Le secteur de l'animation est notamment inclus, ce qui n'a pas manqué de susciter de vives réactions de la part des professionnels européens du secteur.

⁴ Les quotas de diffusion d'œuvres européennes ont été instaurés par la directive TSF pour promouvoir la circulation des œuvres européennes au sein de l'UE et la vitalité de l'industrie audiovisuelle européenne.

- globale, pour mettre en cohérence et mieux articuler les politiques menées par l'Union européenne et ses Etats membres, notamment culturelle, extérieure et de développement ;
- différenciée, pour adapter les dispositifs de coopération culturelle aux besoins de chacun de nos partenaires, qu'il soit développé ou en développement, dans le respect des intérêts des industries culturelles européennes.

1.3 La mise en œuvre du traité de Lisbonne aura des conséquences dans le domaine commercial mais aussi culturel au vu de son article 207, lequel dispose que le Conseil statuera « à l'unanimité pour la négociation et la conclusion d'accords [...] dans le domaine du commerce des services culturels et audiovisuels, lorsque ces accords risquent de porter atteinte à la diversité culturelle et linguistique de l'Union ». Elle donne également toute sa place au Parlement européen, qui devient co-décisionnaire pour la signature des accords commerciaux avec les pays tiers. Ainsi, l'article 218 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose que « le Conseil adopte la décision de conclusion de l'accord [...] après approbation du Parlement européen [...] ».

1.4 La parution en 2010 du livre vert sur les industries culturelles sera l'occasion d'exposer publiquement les positions de l'UE sur les modalités de protection et de promotion de la diversité des expressions culturelles et sur le traitement qui doit être réservé au secteur culturel dans les accords UE / pays tiers.

1.5 Plusieurs accords commerciaux en cours de négociation prévoient dans leur mandat un cadre spécifique pour la coopération culturelle (cf. tableau ci-après)⁵, bien que les mandats restent imprécis quant à la forme de ce cadre (protocole annexé à l'accord de commerce ou non). Cette évolution rend indispensable l'élaboration d'une stratégie reposant sur des principes généraux et des propositions concrètes, en amont des négociations, tant pour mieux les encadrer que pour renouveler le contenu de l'instrument de coopération culturelle et mieux l'adapter à la diversité de nos partenaires.

Accord commercial régional	Etat des négociations et coopération en matière culturelle
UE / Communauté andine	Le document actuellement en cours de négociation contient un protocole de coopération culturelle qui exige seulement que les parties « aient l'intention » de ratifier « promptement » la Convention de l'UNESCO. Les conditions d'accès aux quotas de diffusion européens sont plus proches de celles du PCC Cariforum que de celles du PCC conclu avec la Corée du Sud mais, à l'instar de ce dernier, le PCC avec la Communauté andine prévoit la réciprocité pour le traitement préférentiel. Des dispositions ont été ajoutées sur la protection de la propriété intellectuelle et l'assistance technique ⁶ .
UE / Inde	Lancées en juin 2007, les négociations en sont encore au stade de la définition de l'architecture de l'accord, même si certains sujets de fond ont déjà été évoqués. La négociation d'un cadre de coopération culturelle avec l'Inde risque de soulever

⁵ ALE UE / Euromed, ALE UE / Corée du Sud, ALE UE / Inde, ALE UE / ASEAN, ALE UE / Communauté andine, ALE UE / Amérique centrale, accord économique approfondi UE / Canada. Toutefois, les négociations avec le Conseil de coopération des Etats arabes du Golfe (CCEAG), l'Irak, la Libye et le Mercosur ne prévoient pas l'ajout d'un protocole de coopération culturelle. De même, les accords de libre-échange conclus avec le Chili et le Mexique ne contiennent pas de protocole de coopération culturelle.

⁶ Dans le cadre de cet accord, les dispositions d'accès aux quotas européens pourraient devenir problématiques en ce qui concerne la Colombie, en raison de la puissance de son industrie télévisuelle.

	les mêmes inquiétudes que les négociations avec la Corée du Sud.
UE / Canada	Le Sommet UE / Canada de Prague en mai 2009 a annoncé le lancement de négociations en faveur d'un accord économique et commercial global ⁷ se substituant à l'accord-cadre de coopération économique et commercial de 1976. Ce futur « accord économique approfondi » pourrait comprendre un cadre de coopération culturelle mais sans mesure liée à l'accès au marché.
UE / Euromed	Les négociations sont plus ou moins avancées selon les pays. L'objectif de les conclure d'ici 2010 semble de plus en plus difficile à tenir. Le rattachement d'un protocole de coopération culturelle à cet accord a été envisagé.
UE / ASEAN	Le Conseil a donné un mandat de négociation à la Commission en avril 2007. Les négociations stagnent depuis, compte tenu du faible degré d'intégration des pays de la région et des problèmes de gouvernance de l'organisation qui en résultent. La Commission examine actuellement la possibilité de négocier avec chacun des Etats membres de l'ASEAN de manière séparée. Les négociations ne semblent pouvoir avancer à court terme qu'avec Singapour. La négociation d'un cadre de coopération culturelle a également été envisagée dans le mandat de négociation.
UE / Amérique centrale	Les négociations pour un « accord d'association » incluant trois piliers – dialogue politique, coopération et commerce – ont été lancées en juin 2007. Elles sont actuellement paralysées par la situation au Honduras. Leur conclusion sera également conditionnée à un accord sur la banane à l'OMC. Un cadre de coopération culturelle a été envisagé dans le mandat de négociation.

2. Définir les principes directeurs de négociation

Au regard de l'expérience des deux premiers PCC négociés, il apparaît indispensable de définir certains principes directeurs pour toute négociation future. Le protocole négocié avec la Corée du Sud prévoit à la suite des demandes des Etats membres des mécanismes d'ajustement aux intérêts du secteur audiovisuel français et européen. Ces mécanismes doivent être mis à profit et développés dans les futures négociations commerciales UE / pays tiers, qu'elles soient bilatérales ou régionales, et adaptés aux particularités de ces pays, conformément aux catégories identifiées ultérieurement (*cf.* paragraphe 2.5). Ils doivent aussi avoir pour objectif une mise en œuvre effective des dispositions de la Convention de l'UNESCO de 2005. Ce texte constitue en effet un cadre pertinent pour développer la coopération culturelle entre l'Union européenne et les pays tiers. Sa ratification par l'ensemble des Etats membres de l'UE et par ses partenaires apparaît à la fois souhaitable et nécessaire au renforcement de cette coopération culturelle internationale. Elle doit, néanmoins, s'accompagner d'autres garanties.

2.1 **Exclure les services audiovisuels des engagements de libéralisation pris dans le cadre des accords commerciaux.**

L'article 1.2 du protocole de coopération culturelle conclu dans le cadre de l'ALE UE / Corée du Sud établit que cette exclusion est sans préjudice des droits et obligations découlant du protocole de coopération culturelle⁸. Une telle formulation risque d'entretenir la confusion auprès de nos partenaires commerciaux, qui pourraient considérer que le protocole de coopération culturelle opère une libéralisation *de facto* du marché audiovisuel européen, ou du moins qu'il ouvre la voie à une future libéralisation plus large (laquelle pourrait éventuellement dépasser le simple traitement préférentiel pour les coproductions). Le risque d'incertitude à ce sujet est d'autant plus grand que certains engagements de libéralisation du secteur de la musique ont été pris dans la partie

⁷ *Comprehensive Economic Trade Agreement* ou *CETA*.

⁸ « *The exclusion of audio-visual services from the scope of Chapter Seven (Trade in Services, Establishment and Electronic Commerce) is without prejudice to the rights and obligations derived from this Protocol. [...].* »

commerciale de l'accord avec les pays du Cariforum, bien que de manière limitée. Il est ainsi nécessaire de bien distinguer le protocole ou accord de coopération culturelle de l'accord économique ou commercial, en clarifiant sa nature principalement culturelle, nonobstant ses effets sur les échanges de produits et services culturels. Dans le même sens, toute facilité accordée aux échanges culturels avec nos partenaires devra être introduite exclusivement dans le texte du protocole ou accord de coopération culturelle, afin de bien la distinguer des engagements d'ouverture des marchés.

Cette exclusion est indispensable pour que les Etats membres de l'UE et l'UE dans son ensemble conservent la capacité de maintenir et mettre en place des politiques de soutien au secteur culturel.

Elle est également indispensable pour que les services culturels et audiovisuels ne servent pas de « variable d'ajustement » dans les négociations commerciales générales. Ainsi, lorsque la négociation d'un cadre de coopération culturelle est prévue, il convient de s'assurer qu'elle ne mène pas dans les faits à la réintroduction des biens et services culturels dans les négociations commerciales UE / pays tiers. Le risque est alors que le secteur culturel devienne une « monnaie d'échange » dans les négociations commerciales, comme cela a été le cas lors des négociations avec la Corée du Sud. On observe en effet une intégration regrettable du domaine culturel au domaine commercial dans les négociations achevées et en cours entre l'UE et les pays tiers.

2.2 Placer la Convention de l'UNESCO au cœur de la coopération culturelle

Ce texte doit constituer le « fil d'Ariane » guidant l'UE dans les négociations des dispositions de coopération culturelle. Cette centralité de la Convention de l'UNESCO doit se traduire par deux types d'engagements de la part de nos partenaires.

2.2.1 Conditionner la négociation ou a minima l'entrée en vigueur des dispositions de coopération culturelle à la ratification préalable de la Convention. C'est dans cette perspective que le préambule du protocole de coopération culturelle conclu avec la Corée du Sud indique que les parties ne pourront établir une coopération culturelle **qu'après avoir ratifié la Convention de l'UNESCO** (« *After having ratified the UNESCO Convention* »). Cette formulation devrait être reprise par le texte du PCC en cours de négociation avec les pays de la Communauté andine, qui précise que la Colombie « *a l'intention de ratifier* » la Convention (« *intends to ratify* »). L'établissement d'un lien de conditionnalité entre la négociation ou l'entrée en vigueur des cadres de coopération culturelle et la ratification préalable de la Convention de l'UNESCO pourrait au demeurant avoir un effet d'entraînement sur le mouvement de ratification dans son ensemble, compte tenu du nombre important de cadres spécifiques de coopération culturelle actuellement envisagés. Cette condition peut aussi être un moyen d'encourager le maintien et le développement de nouvelles politiques culturelles par nos partenaires. Il convient d'ailleurs d'encourager vivement les Etats membres de l'UE qui ne l'ont pas encore fait à ratifier cette Convention.

2.2.2 Obtenir de nos partenaires un engagement à mettre en œuvre les dispositions de la Convention de manière effective et à ne pas prendre de mesures pouvant compromettre ses principes et ses objectifs. Le préambule du protocole de coopération culturelle conclu avec la Corée du Sud tient compte de cet impératif. Il indique ainsi que les deux parties ont l'intention de mettre en œuvre la Convention de l'UNESCO de manière effective (« *intending to effectively implement the UNESCO Convention* »), de fonder leur action sur ses principes (« *building upon the principles of the Convention* ») et de développer des actions conformes à ses dispositions (« *and developing actions in line with its provisions* »). De même, une déclaration de la Commission a été annexée au protocole, précisant que celui-ci « *ne remet pas en cause la politique de la Communauté européenne selon laquelle les négociations commerciales dans le domaine des services culturels et audiovisuels ne doivent pas porter atteinte à la diversité culturelle et linguistique de l'Union* ». Cette préoccupation doit être partagée tant par l'Union européenne que par

ses partenaires, dans le cadre des négociations bilatérales et régionales actuellement en cours et à venir.

2.2.3 Cependant, la ratification préalable et la mise en œuvre effective de la Convention de l'UNESCO apparaissent comme des conditions nécessaires mais pas suffisantes. L'existence d'un tel texte, si ambitieux soit-il, n'empêche pas, par elle-même, la réintroduction des biens et services culturels dans les négociations commerciales UE / pays tiers. Si la Convention de l'UNESCO légitime les mesures et politiques culturelles étatiques, elle ne crée pas d'obligation pour ses parties d'en adopter. Par conséquent, l'Union européenne doit définir de nouvelles exigences, complémentaires à la Convention de l'UNESCO, pour assurer le respect de l'objectif de diversité culturelle.

2.3 Réaliser un examen de la politique culturelle de nos partenaires et des relations de coopération existantes

Avant la négociation des dispositions de coopération culturelle, il apparaît nécessaire de procéder à une analyse de la politique culturelle et du niveau de développement des industries culturelles de nos partenaires, pour disposer d'un état des lieux de la législation et des mesures de soutien aux industries culturelles appliquées dans les pays concernés. Cet examen doit être complété par une étude des relations de coopération existant entre l'UE et ces pays afin de disposer d'un diagnostic complet de la situation et de pouvoir adapter le cadre de coopération culturelle au mieux des besoins de chacun de nos partenaires. Cet examen préalable devrait être mené en impliquant les spécialistes du secteur culturel des Etats membres et des pays tiers.

2.4 Evaluer le niveau de protection du droit d'auteur et des droits voisins et les dispositifs de lutte contre le piratage et la contrefaçon

La contrefaçon et le piratage se développent à grande vitesse depuis plusieurs années et se traduisent par un manque à gagner considérable pour les industries concernées, qu'il s'agisse de la vente illicite de CD ou de DVD, du téléchargement illégal de musiques ou de films sur internet. Pour les pays qui disposent d'une abondante production musicale et cinématographique et d'une industrie dynamique dans ces domaines, ainsi que pour les pays qui souhaitent développer ces secteurs culturels, l'enjeu est particulièrement important. Dans l'attente du futur accord anti-contrefaçon (*Anti-Counterfeiting Trade Agreement* ou *ACTA*), la responsabilité de la lutte contre ces phénomènes appartient aux Etats. Il convient de veiller à ce que les pays tiers avec lesquels l'Union établit une coopération culturelle disposent des instruments adéquats ou s'en dotent.

Une évaluation précise de la législation et de la pratique des pays avec lesquels l'UE propose de développer la coopération culturelle dans le domaine du droit d'auteur et des droits voisins doit impérativement être réalisée afin de promouvoir le développement dans ces pays d'une législation efficace en la matière ainsi que d'instruments adéquats pour lutter contre la contrefaçon et le piratage massifs.

Pour les pays développés, la négociation ou a minima l'entrée en vigueur des dispositions de coopération culturelle doit être conditionnée à la ratification des traités de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI)⁹ ainsi qu'à la mise en œuvre de moyens de lutte contre le piratage. Les négociateurs devront s'assurer de la bonne articulation de ces dispositions avec le chapitre de l'accord commercial relatif à la propriété intellectuelle, le cas échéant.

⁹ *Traité de l'OMPI sur le droit d'auteur (traité WCT)*, adopté le 20 décembre 1996 et entré en vigueur le 6 mars 2002, et au *traité de l'OMPI sur les interprétations et exécutions et les phonogrammes (traité WPPT)*, adopté à la même date et entré en vigueur le 20 mai 2002.

Dans le cas des pays en développement, la ratification des traités OMPI ne pourra constituer une condition d'entrée en vigueur du cadre de coopération culturelle mais un objectif à atteindre lors de sa mise en œuvre. L'analyse servira à identifier les besoins de manière précise et à envisager des moyens adaptés pour aider ces pays à s'aligner sur les meilleures normes et pratiques en matière de protection du droit d'auteur et des droits voisins.

2.5 Adapter le contenu et la nature des cadres de coopération culturelle à la diversité de nos partenaires : une différenciation indispensable

La négociation de cadres de coopération culturelle par l'Union européenne avec les pays tiers doit obéir à une logique de différenciation, adaptée à chacun de nos partenaires, variant selon leur niveau de développement¹⁰, leur localisation géographique, l'importance de leurs politiques culturelles et de leur secteur culturel et audiovisuel¹¹. La prise en compte du principe de différenciation doit être une condition préalable à chaque négociation et exige que la Commission mène une étude identifiant, pour chaque pays et chaque produit, les obstacles à lever ainsi que les intérêts stratégiques de l'UE avant que les mandats de négociation prévoient éventuellement que la coopération culturelle passera par un protocole annexé à l'accord économique ou commercial et déterminent les grandes lignes de son contenu.

Si la négociation doit être adaptée à chaque partenaire de manière spécifique, il est néanmoins possible de définir des cadres généraux de négociation correspondant à **des catégories de pays tiers**.

2.5.1 Adapter le contenu du cadre de coopération culturelle au niveau de développement des industries culturelles et audiovisuelles du pays partenaire

Une première distinction peut être établie entre **les pays ayant des industries culturelles, et en particulier audiovisuelles, peu développées**, à l'égard desquels il faudra avoir pour objectif majeur la mise en œuvre de l'article 16 de la Convention de l'UNESCO, et **ceux qui sont dotés d'industries culturelles, et en particulier audiovisuelles, développées**, pour lesquels un traitement préférentiel ne se justifie pas.

2.5.1.1 Les pays aux industries culturelles et en particulier audiovisuelles peu développées : mise en œuvre de l'article 16 de la Convention de l'UNESCO.

Les PCC existants comportent des dispositions concernant la mobilité des artistes, les arts vivants, l'édition, la protection du patrimoine culturel et des monuments et l'audiovisuel. Ce cadre doit être enrichi et développé en fonction des intérêts particuliers du pays partenaire et de la relation de coopération préexistante. Il n'y a pas lieu de se focaliser exclusivement sur le secteur audiovisuel. La question de l'accès aux quotas européens de diffusion TV pour les œuvres coproduites doit être étudiée à l'aune du traitement préférentiel prévu par l'article 16 de la Convention de l'UNESCO pour les pays en développement. Permettant un meilleur accès au marché européen pour les œuvres coproduites, ces dispositions doivent être réservées aux pays aux industries audiovisuelles en phase

¹⁰ Le niveau de développement des industries audiovisuelles d'un pays partenaire se mesure en fonction des critères suivants :

- Quel est le volume de sa production cinématographique et audiovisuelle ?
- Quels sont ses coûts moyens de production ?
- Quel est son volume d'exportations d'œuvres audiovisuelles ?
- Le pays concerné est-il un concurrent des Etats membres au niveau international ?

¹¹ A cet égard, les protocoles conclus avec les Etats du Cariforum et la Corée du Sud comportent dans leur préambule une clause soulignant la nécessité de prendre en compte, au cas par cas, le degré de développement des industries culturelles, le niveau des échanges culturels et leurs déséquilibres structurels, ainsi que l'existence de mécanismes de promotion du contenu culturel local ou régional.

de développement, exprimant un intérêt pour une telle mesure et ayant ratifié la Convention de l'UNESCO.

2.5.1.2 Les pays aux industries culturelles et en particulier audiovisuelles développées : pas de mesures de traitement préférentiel telles que l'accès aux quotas européens de diffusion TV pour les coproductions.

Pour les pays aux industries culturelles et en particulier audiovisuelles développées, les cadres de coopération culturelle devraient également comporter des dispositions concernant de nombreux secteurs culturels, comme par exemple la musique, l'édition, les arts vivants, les arts plastiques, le design, la protection du patrimoine culturel et des monuments. De liens étroits de coopération culturelle existent déjà entre pays aux industries culturelles et audiovisuelles développées ayant ratifié la Convention de l'UNESCO de 2005. Il s'agit par conséquent de déterminer dans quels domaines un cadre de coopération culturelle conclu avec l'Union européenne apporterait une valeur ajoutée par rapport aux accords existants conclus avec des Etats membres, sans prévoir de traitement préférentiel, celui-ci étant réservé aux pays aux industries culturelles et audiovisuelles en développement.

2.5.2 Une deuxième distinction à prendre en compte concerne l'existence d'exemptions à la clause de la nation la plus favorisée (NPF) à l'OMC. **Pour les pays ayant pris des exemptions à cette clause à l'OMC, la possibilité d'un accord de coopération culturelle autonome par rapport à l'accord commercial pourra être envisagée.**

L'attribution du traitement national aux œuvres coproduites est une pratique usuelle dans le cadre des accords de coproduction bilatéraux. Il est toutefois nécessaire de distinguer les pays en développement qui se sont réservés le droit de signer ce type d'accords dans leurs listes d'exemptions à la clause NPF dans le cadre de l'AGCS¹² (cf. tableau ci-après « *Partenaires de l'UE bénéficiant d'une exemption NPF à l'OMC pour les accords de coproduction* ») de ceux qui n'ont pas souscrit à cette exemption. Les membres de l'OMC ayant établi une exemption pour les coproductions audiovisuelles peuvent conclure des accords de coopération préférentiels avec tout pays, sans être contraints d'en étendre les avantages à l'ensemble des autres membres. L'existence d'une telle exemption relativise ainsi nettement l'intérêt de la formule d'un « protocole » de coopération culturelle rattaché à un accord de commerce de l'UE dès lors que, au regard des règles de l'OMC les Etats concernés sont autorisés à conclure des accords de coproduction de manière autonome.

Le tableau suivant indique les partenaires de l'UE bénéficiant d'une exemption NPF à l'OMC pour les accords de coproduction.

Partenaire commercial	Exemption NPF à l'OMC pouvant couvrir les coproductions
Cariforum	
<i>Antigua et Barbuda</i>	Non
<i>Bahamas</i>	Sans objet (pays observateur à l'OMC)
<i>Barbade</i>	Information non disponible
<i>Belize</i>	Information non disponible
<i>Dominique</i>	Information non disponible
<i>Grenade</i>	Information non disponible
<i>Guyane</i>	Information non disponible
<i>Jamaïque</i>	Non

¹² Accord général sur le commerce des services de l'OMC.

<i>République dominicaine</i>	Non
<i>Saint-Kitts-et-Nevis</i>	Information non disponible
<i>Saint-Vincent-et-les-Grenadines</i>	Information non disponible
<i>Sainte-Lucie</i>	Information non disponible
<i>Suriname</i>	Information non disponible
<i>Trinité et Tobago</i>	Non (mais exemption dans tous les secteurs pour privilèges accordés aux signataires d'accords bilatéraux d'investissement avec Trinité et Tobago)
Corée du Sud	Non
Communauté andine	
<i>Colombie</i>	Oui
<i>Equateur</i>	Oui
<i>Pérou</i>	Non
Inde	Oui
Canada	Oui
Euromed	
<i>Algérie</i>	Sans objet (pays observateur à l'OMC)
<i>Autorité palestinienne</i>	Sans objet (pays ayant demandé le statut d'observateur à l'OMC)
<i>Egypte</i>	Oui
<i>Israël</i>	Oui
<i>Jordanie</i>	Oui
<i>Liban</i>	Sans objet (pays observateur à l'OMC)
<i>Maroc</i>	Non
<i>Mauritanie</i>	Information non disponible
<i>Syrie</i>	Sans objet (pays non membre de l'OMC)
<i>Tunisie</i>	Oui
<i>Turquie</i>	Information non disponible
ASEAN	
<i>Brunei</i>	Non (oui pour les services de radiodiffusion)
<i>Cambodge</i>	Oui
<i>Indonésie</i>	Non
<i>République démocratique populaire Lao</i>	Sans objet (pays observateur à l'OMC)
<i>Malaisie</i>	Non
<i>Myanmar</i>	Information non disponible
<i>Philippines</i>	Non
<i>Singapour</i>	Non (oui pour les services de radiodiffusion)
<i>Thaïlande</i>	Non
<i>Vietnam</i>	Oui
Chine	Non
Brésil	Oui

En définitive, une fois déterminé s'il y a lieu d'accorder un traitement préférentiel au pays partenaire ou non selon le niveau de développement de ses industries culturelles et audiovisuelles, il est nécessaire de définir le cadre juridique le plus approprié.

Les cadres de coopération culturelle ne comportant pas de traitement préférentiel du type accès aux quotas pourraient être totalement autonomes par rapport à l'accord sur le commerce. Cela signifierait que l'accord de coopération culturelle serait inclus dans le volet coopération de l'accord global.

Les pays bénéficiant d'un traitement préférentiel du type accès aux quotas dans le cadre spécifique établi pour la coopération culturelle avec l'UE devraient, pour qu'il existe une complète

autonomie par rapport à l'accord commercial, disposer au sein de l'OMC (AGCS) d'une exemption NPF pour les accords de coproduction.

Dans le cas de pays bénéficiant d'un traitement préférentiel du type accès aux quotas dans le cadre spécifique établi pour la coopération culturelle avec l'UE mais ne disposant pas d'exemption NPF à l'OMC pour les accords de coproduction, les dispositions relatives à la coopération culturelle peuvent être annexées à l'accord commercial (le traitement préférentiel étant alors exempté de la clause NPF en vertu de l'article V de l'AGCS), mais les modalités de négociation et de suivi de ces dispositions devraient être complètement distinctes de la négociation commerciale selon les conditions indiquées au paragraphe 3.

En définitive, **à chaque fois que cela est possible**, c'est-à-dire quand les dispositions de coopération culturelle ne comportent pas de traitement préférentiel (comme l'accès aux quotas dans les PCC déjà négociés) ou quand le pays bénéficie d'une exemption NPF à l'OMC couvrant la disposition préférentielle, **le cadre de coopération culturelle négocié par la Commission européenne devrait être juridiquement autonome par rapport à l'accord commercial et inclus dans le volet coopération de l'accord global**. Cela se justifie :

- par des raisons pratiques : la négociation de l'accord serait totalement déconnectée des enjeux de la négociation commerciale, puisqu'elle serait menée selon un calendrier spécifique, par des négociateurs culturels (exclusivement ou non, selon le contenu des dispositions de coopération culturelle), en concertation avec les administrations et professionnels concernés, afin de cibler au plus juste les actions de coopération adaptées aux intérêts, besoins et demandes des partenaires ;
- par des raisons d'affichage politique : il s'agit de montrer que l'UE continue de considérer que les biens et services culturels ne sont pas des marchandises comme les autres et que les exemptions NPF à l'OMC ont une utilité.

Une telle position de principe ne préjuge bien évidemment pas de l'intérêt à rattacher les dispositions relatives à la coopération culturelle à l'accord de libre-échange lorsque les exemptions NPF de nos partenaires à l'OMC ne couvrent pas toutes les préférences que l'on souhaiterait accorder à ces partenaires dans le cadre des échanges culturels. Par ailleurs, il faudra être particulièrement vigilants au sein de l'OMC à l'égard des pressions exercées dans les négociations pour dissoudre ces exemptions, et démontrer qu'elles répondent à un intérêt public majeur (*cf.* chapitre 5).

2.5.3 A l'égard des **pays ayant démontré une pratique de prise d'engagements de libéralisation dans les secteurs culturels et audiovisuels dans leurs accords commerciaux**, l'UE devra agir avec prudence.

L'UE devrait négocier en priorité des cadres de coopération culturelle avec les pays qui partagent ses positions au niveau international. Cela implique non seulement la ratification de la Convention de l'UNESCO, mais également qu'ils n'aient pas pris d'engagement de libéralisation des secteurs culturels et audiovisuels à l'OMC, de même que dans des accords commerciaux bilatéraux et régionaux. Si de tels engagements ont été pris par le passé, seule la mise en place de politiques de soutien au secteur culturel pourrait constituer une preuve de changement de position du pays en question et le fondement d'une exception.

3. Une nouvelle procédure de négociation des cadres de coopération culturelle

L'objectif est de maintenir une séparation claire entre les enjeux de la négociation commerciale et les enjeux de la négociation culturelle, pour les raisons développées ci-après.

3.1 Le rattachement des cadres de coopération culturelle aux accords économiques ou commerciaux UE / pays tiers, sous la forme de protocoles annexés à ces accords, peut remettre en question la spécificité des produits et services culturels défendue par l'UE

3.1.1 Le rattachement actuel des dispositions de coopération culturelle aux accords économiques ou commerciaux UE / pays tiers subordonne la sphère culturelle à la sphère commerciale. La plupart des mandats de négociation de l'Union européenne prévoient un cadre de coopération spécifique pour le traitement des services audiovisuels et culturels¹³. Jusqu'à présent, dans les différentes négociations commerciales achevées (Cariforum, Corée du Sud) ou en cours, ce cadre de coopération a pris la forme d'un instrument spécifique : les protocoles de coopération culturelle. Malgré la spécificité de l'instrument évoqué dans les mandats et la forme choisie d'un protocole annexé, en pratique l'expérience des négociations Cariforum et Corée du Sud a montré que dans ces accords rien ne différencie la sphère culturelle de la sphère commerciale : la négociation culturelle n'est qu'un secteur de plus dans la négociation commerciale globale.

Si ce lien est maintenu dans les négociations à venir, il est indispensable de garantir l'autonomie de la sphère culturelle vis-à-vis de la sphère commerciale à travers différents mécanismes (*cf.* paragraphe 4.4). Cet impératif pose notamment la question du calendrier de négociation et des équipes de négociation respectifs des deux types de textes (*cf.* 3.2.2).

3.1.2 Le rattachement des cadres de coopération culturelle aux accords économiques ou commerciaux UE / pays tiers présente le risque d'un affaiblissement des positions de l'UE et de ses Etats membres à l'OMC. Ce problème se pose dans la mesure où les protocoles de coopération culturelle conclus jusqu'à présent comportent des dispositions assimilables à de l'accès au marché, prenant la forme d'un accès aux quotas européens de diffusion. En effet, lorsque les négociations sur les services reprendront à Genève, les autres membres de l'Organisation pourraient reprocher à l'UE de proposer, dans le cadre de ses accords bilatéraux ou régionaux économiques ou commerciaux, un accès à son marché de l'audiovisuel, sans pour autant libéraliser le commerce des services audiovisuels dans le cadre de ses engagements multilatéraux. Nos partenaires à l'OMC pourraient alors considérer que l'UE a procédé à une libéralisation de ses services audiovisuels et demander à bénéficier d'un traitement préférentiel équivalent à celui qu'elle accorde à ses autres partenaires.

Pour les raisons invoquées dans le 2.5.2, le cadre de coopération culturelle négocié par la Commission européenne devrait être totalement autonome par rapport à l'accord commercial à chaque fois que cela est possible. En revanche, quand ces mêmes raisons conduisent à conclure que les dispositions de coopération culturelle doivent être annexées à l'accord commercial, il est nécessaire de définir une procédure de négociation qui garantisse l'autonomie du cadre de coopération culturelle par rapport à l'accord commercial.

¹³ « *Audio-visual and other cultural services will be treated in a specific audio-visual and cultural co-operation framework. [...].* »

3.2 La spécificité du secteur culturel et audiovisuel en particulier impose de construire un cadre autonome de négociation des accords ou protocoles de coopération culturelle

3.2.1 Mettre en place des équipes de négociation adaptées aux préoccupations propres du secteur culturel. La spécificité des négociations culturelles justifie le recours à des experts culturels. Le préambule de la Convention de l'UNESCO dispose que « *les activités, biens et services culturels ont **une double nature, économique et culturelle, parce qu'ils sont porteurs d'identités, de valeurs et de sens*** ». Il reconnaît « *qu'ils ne doivent donc pas être traités comme ayant exclusivement une valeur commerciale* ». Il est ainsi souhaitable que l'équipe chargée de négocier les cadres de coopération culturelle ne soit pas exclusivement composée de spécialistes des questions commerciales, même si leur présence est requise dans les cas où il ne s'agit pas de coopération culturelle « pure ». A ce titre, la mixité de l'équipe de la Commission qui a mené avec les Etats membres la négociation de la Convention de l'UNESCO (DG Education et Culture et DG Commerce) est un précédent pertinent qui pourrait servir de modèle pour la conduite des négociations des cadres de coopération culturelle qui s'inscrivent dans la mise en œuvre de cette Convention.

La flexibilité quant au choix des négociateurs apparaît ainsi indispensable. Lorsque les cadres de coopération culturelle comporteront principalement des dispositions relevant de la coopération culturelle « pure », la Direction générale en charge de la Culture à la Commission européenne serait légitimement le « chef de file » pour la négociation de tels cadres, en concertation avec les représentants des Ministères de la Culture des Etats membres, au sein du Comité des affaires culturelles et du groupe audiovisuel ou par le biais d'un groupe de travail *ad hoc* associant les Etats membres, auquel la France est prête à prendre part. Le caractère récent de la Convention de l'UNESCO et de la dynamique qu'elle a créé autour de la diversité des expressions culturelles justifierait également que les négociateurs de la Commission soient conseillés de manière permanente par des experts en la matière tout au long de la négociation. Cette procédure de négociation devrait être encadrée par des règles formalisées dans le document stratégique présenté par la Commission.

3.2.2 La spécificité du secteur culturel justifie un calendrier de négociation qui ait son rythme propre, autonome par rapport à celui des accords économiques et commerciaux.

L'expérience de l'accord de libre-échange entre l'UE et la Corée du Sud démontre que les ALE et les PCC suivent le même calendrier de négociation. Le fait que la Commission obtienne, de la part de ses partenaires, des concessions jugées satisfaisantes dans les différents chapitres de la négociation commerciale (commerce des biens, des services et des capitaux), lui permettant d'envisager une conclusion rapide de la négociation dans son ensemble, peut se traduire par une pression en faveur d'une conclusion rapide du volet relatif à la coopération culturelle.

Certes, les dispositions de coopération culturelle peuvent bénéficier de la dynamique des négociations commerciales. Cependant, l'importance de ces dernières et l'inégalité des rapports de force font que dans ce cas le secteur culturel et en particulier audiovisuel tend à être utilisé comme « monnaie d'échange » dans les négociations commerciales. Partant de ce constat, **il apparaît nécessaire de dissocier les négociations des accords économiques ou commerciaux de celles des cadres de coopération culturelle.** Ces dernières doivent pouvoir être envisagées de manière distincte, selon une temporalité propre. Cela implique que les négociateurs de la Commission, mandatés par les Etats membres, rendent compte à ces derniers de manière plus fréquente de l'état des négociations, et *a fortiori* des concessions qu'ils font aux pays tiers. Il s'agit d'éviter que se reproduise la situation de l'accord de libre-échange UE / Corée du Sud, dans laquelle les Etats membres ont été consultés uniquement dans le cadre du Comité 133 services en charge de la politique commerciale extérieure de l'UE.

4. Enrichir le contenu des cadres de coopération culturelle

Comme indiqué précédemment (§ 2.5), la négociation de cadres de coopération culturelle par l'Union européenne avec les pays tiers doit obéir à une logique de différenciation, adaptée à la spécificité de chacun de nos partenaires, à ses besoins et ses demandes, ainsi qu'aux intérêts des industries culturelles et audiovisuelles européennes. Elle doit également mettre les cadres de coopération culturelle en cohérence avec les mesures et politiques européennes de coopération existantes à l'égard des pays tiers. Certains mécanismes peuvent toutefois être indiqués comme « boîte à outils » pour cette différenciation.

4.1 Dispositions horizontales

4.1.1 Corriger les déséquilibres existant dans les échanges de produits et services culturels.

Dans le cadre des protocoles négociés avec les Etats du Cariforum et la Corée du Sud, les parties se sont engagées à « *collaborer* » ou à « *faire des efforts pour coopérer* » afin de corriger les déséquilibres structurels existant dans les échanges de produits, services et activités culturels. Cette collaboration gagnerait à être à la fois plus précise et plus régulière, et développée en complémentarité avec les mesures de coopération existantes.

4.1.2 Prévoir des mesures favorables aux artistes et professionnels de la culture. Les mesures suivantes pourraient être envisagées de manière générale dans les protocoles ou accords de coopération culturelle négociés par l'UE :

- la Commission devrait être invitée à réfléchir aux modalités selon lesquelles la politique commune des visas pourrait être aménagée afin de faciliter l'accès du territoire européen aux artistes, en s'inspirant notamment du dispositif mis en place pour les chercheurs;

- un soutien spécifique aux jeunes artistes, créateurs et professionnels des pays aux industries peu développées pour qu'ils puissent rencontrer des artistes créateurs et professionnels d'autres pays, s'intégrer aux réseaux et également participer à des programmes de résidences d'artistes.

4.1.3. Promouvoir la protection du droit d'auteur et des droits voisins.

L'objectif de protection du droit d'auteur et des droits voisins devrait se traduire pour les pays développés par des discussions et des échanges de bonnes pratiques notamment sur les moyens d'assurer le respect de ces droits, comme cela est prévu dans le PCC UE / Corée du Sud (article 2). Pour les pays en développement, des mesures d'assistance technique adaptées à leur situation devraient être mises en œuvre pour qu'ils puissent se conformer aux normes internationales de respect du droit d'auteur et des droits voisins.

4.1.4 Etablir des mesures d'assistance technique pour les secteurs culturels concernés par les protocoles ou accords de coopération culturelle en faveur de nos partenaires ayant des industries culturelles peu développées. Outre les mesures prévues dans le protocole signé avec les pays du Cariforum (formation, échanges d'informations et d'expériences, transferts de technologies, conseils à l'élaboration des politiques publiques, coopération entre entreprises privées, ONG, partenariats publics-privés), une étude des marchés culturels de nos partenaires en développement pourrait justifier l'établissement d'autres types de mesures d'assistance technique. La formation des jeunes professionnels des pays partenaires présente une importance particulière à cet égard.

4.2 Dispositions sectorielles

Il s'agit d'adopter un cadre de coopération culturelle à l'international cohérent en fonction du niveau de développement des industries culturelles et audiovisuelles du pays concerné et de l'état de la coopération culturelle avec ces pays.

4.2.1 Le secteur audiovisuel

- Favoriser la négociation et la mise en œuvre d'accords de coproduction nationaux

L'Union européenne devrait, à travers les cadres de coopération culturelle, inciter les Etats membres à conclure des accords de coproduction favorisant une réelle collaboration artistique et permettant la promotion de ces œuvres sur les pays de la coproduction, les œuvres coproduites bénéficiant du statut d'œuvre nationale sur ces territoires. Les accords de coproduction donnant accès aux fonds de soutien à la production nationale, ils ne peuvent être conclus que par des autorités disposant de tels fonds, ce qui n'est pas le cas de l'Union européenne. L'UE ne peut donc qu'encourager les Etats membres à conclure de tels accords, qui sont les principaux outils de la coopération audiovisuelle et les plus efficaces.

- Assurer la promotion des œuvres des pays partenaires

Les cadres de coopération culturelle devraient favoriser la promotion des œuvres des pays partenaires. Les organismes nationaux et européens (Unifrance, German Films, European films promotion, entre autres) chargés de promouvoir l'exportation des œuvres européennes, pourraient s'engager à organiser un événement de promotion du cinéma européen dans le pays partenaire, celui-ci s'engageant à soutenir l'opération, l'Union européenne et ses Etats membres le faisant réciproquement pour un événement de promotion des œuvres du pays partenaire.

- Réserver un traitement préférentiel pour les pays aux industries audiovisuelles peu développées

Au titre du traitement préférentiel, deux types de mesures concernant le cinéma et l'audiovisuel pourraient être offertes aux pays aux industries audiovisuelles peu développées, à condition qu'ils aient ratifié la Convention de l'UNESCO :

- il pourrait être envisagé que l'UE abonde, par exemple dans le cadre du programme *MEDIA Mundus*, les fonds nationaux de soutien aux productions des pays du Sud (tels que le Fonds Sud, le World Film Fund, le Fonds Humbert Bals, etc.), en fléchant ces ressources pour les pays signataires d'accords ou protocoles de coopération culturelle ;
 - selon des conditions définies au cas par cas, l'accès aux quotas européens de diffusion TV pour les œuvres coproduites pourrait être accordé en fonction de la situation de chaque partenaire.
- Prévoir des mesures complémentaires d'assistance financière aux pays en développement

Des mesures complémentaires doivent être prises pour que les cadres de coopération culturelle et, lorsqu'il est prévu, le mécanisme de coopération par des coproductions, puissent être effectivement mis en œuvre au bénéfice des PED. A défaut, la prévision des coproductions risque de devenir « lettre morte ». Ainsi, l'assistance financière permettra par exemple de favoriser l'épanouissement des industries culturelles des pays en développement (articles 12 à 16 de la Convention) via des projets locaux d'encouragement à la création et à la capacité à s'exprimer

par l'audiovisuel. De même, il conviendra d'accorder une attention particulière aux possibilités de création d'un fonds commun pour le Cariforum ou pour d'autres pays partenaires en développement afin de mutualiser les ressources destinées à financer des coproductions avec les pays de la zone.

4.2.2 La musique

Bien que les grandes orientations définies pour le secteur audiovisuel concernent également le secteur de la musique, il conviendrait de prévoir des mesures spécifiques pour ce secteur, qui seraient susceptibles d'intéresser différents pays tiers. Il pourrait s'agir :

- de la création de programmes favorisant les échanges entre les scènes musicales européennes et étrangères ;
- de la mise en place de programmes favorisant la formation et les échanges entre professionnels, avec une attention particulière aux jeunes créateurs ;
- de définir les modalités d'exposition d'artistes des pays partenaires dans le cadre de festivals existants ou d'autres initiatives favorisant la promotion des créateurs ;
- de soutenir la présence des professionnels de la musique enregistrée des pays partenaires dans le cadre de manifestations professionnelles internationales de type MIDEM ;
- de définir les modalités d'une meilleure exposition des œuvres des pays partenaires dans le domaine du numérique légal.

4.2.3 Le livre

Dans ce secteur, les protocoles ou accords de coopération culturelle négociés avec nos partenaires pourraient comporter les mesures suivantes :

- soutien à la traduction ;
- attribution de budgets éducation pour la fourniture de livres dans les pays en développement ;
- accroissement du financement de l'acquisition de fonds par les bibliothèques dans les pays en développement ;
- soutien au développement de l'édition locale, des co-éditions et des cessions de droits entre éditeurs locaux et européens ;
- soutien aux éditeurs pour la réduction du prix des livres commercialisés dans les pays en développement ;
- encouragement des initiatives de formation des éditeurs et libraires sur place ;
- l'organisation de festivals, de foires, de séminaires, d'événements littéraires.

4.2.4 Le spectacle vivant

Dans ce secteur, les protocoles ou accords de coopération culturelle négociés avec nos partenaires pourraient comporter les mesures suivantes :

- l'organisation de rencontres entre professionnels (échanges et formations comprenant la participation à des auditions, le développement et la promotion de réseaux) ;
- le développement de coproductions ;
- une coopération dans le domaine des standards techniques ;
- une promotion des œuvres des pays tiers (traduction et publication des pièces de théâtre, publication de livrets de présentation, organisation de lectures publiques, etc.) ;
- une promotion des œuvres du spectacle vivant (organisation de festivals, financement du surtitrage, etc.) ;
- un soutien financier aux tournées des œuvres produites ou coproduites par les pays tiers ;
- le développement des résidences d'artistes.

4.2.5 Les arts plastiques

Dans ce secteur, les protocoles ou accords de coopération culturelle négociés avec nos partenaires pourraient couvrir les mesures suivantes :

- la promotion des artistes et des œuvres dans le cadre d'expositions, de festivals, de foires, etc. ;
- l'invitation des artistes et des praticiens dans l'UE ;
- la création de réseaux spécifiques et de sites sur le développement des arts plastiques dans les pays visés.

4.2.6 Folklore et arts traditionnels

Ce sont des activités importantes et revendiquées comme telles par de nombreux pays en développement pour lesquelles des mesures spécifiques pourraient également être envisagées.

4.3. Assurer la complémentarité des cadres de coopération culturelle avec les programmes et instruments communautaires existants

Il convient d'adopter un cadre de coopération culturelle à l'international cohérent et d'assurer la complémentarité des dispositions de coopération culturelle avec les divers instruments financiers de l'UE mobilisables pour la culture et l'audiovisuel dans les pays tiers : certains sont spécifiquement dédiés à la culture et à l'audiovisuel, d'autres plus généraux sont consacrés à l'aide extérieure.

4.3.1 Instruments spécifiquement dédiés à la culture et à l'audiovisuel

Il convient de tirer pleinement profit des différentes formes de coopération culturelle développées par la Commission européenne dans le cadre des instruments financiers en faveur du développement du secteur culturel des pays tiers.

Ainsi, le Programme Culture (2007-2013), doté d'un budget de 400 millions d'euros et qui concerne principalement les acteurs intra-communautaires, est aussi ouvert à la coopération avec des pays tiers qui ont conclu des accords d'association ou de coopération contenant des clauses

culturelles avec la Communauté. Il peut soutenir, au titre des « mesures spéciales », des projets de coopération avec des pays tiers, l'accent étant mis sur un pays différent chaque année. Au cours de la période 2007-2009, les projets ciblaient l'Inde et la Chine, et en 2008-2010, le Brésil.

Le programme *MEDIA Mundus*, adopté le 21 octobre 2009 pour la période 2011-2013, doté de 15 millions d'euros, finance des projets audiovisuels mis en œuvre conjointement par des professionnels européens et de pays tiers. Ses lignes directrices devraient être prises en compte lors de la conception des cadres de coopération culturelle. Réciproquement, les projets financés par le programme *MEDIA Mundus* devraient s'orienter prioritairement vers les pays s'inscrivant dans une démarche favorable à la diversité culturelle et ayant ratifié la Convention de l'UNESCO. Les lignes directrices du programme devraient également refléter les coopérations mises en place par les cadres de coopération culturelle.

Ces cadres pourraient également établir des liens avec d'autres instruments financiers et de coopération développés avec différentes régions du monde. Ainsi dans la région euro-méditerranéenne, *Euromed Heritage 4 (2008-2012)* aide les populations à s'approprier leur propre patrimoine culturel, *Euromed Audiovisuel III (2009-2012)* encourage la coopération audiovisuelle et la *Fondation Anna Lindb* co-financée par l'UE soutient le développement du dialogue entre les cultures.

4.3.2 Instruments généraux d'aide extérieure

Les accords ou protocoles de coopération culturelle peuvent également être mis en relation avec les projets culturels intégrés aux quatre principaux instruments d'aide extérieure :

- **L'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP)**, doté de 11,6 milliards d'euros pour l'ensemble de la période 2007-2013, soutient des mesures de coopération dans des domaines incluant, entre autres, la promotion du dialogue multiculturel (article 2v), la préservation du patrimoine historique et culturel et la promotion de son potentiel de développement ;
- **le 10^{ème} Fonds européen de développement (FED)**, prévoit 21,3 millions d'euros pour la culture au titre de la période 2008-2013, sur un montant total de 22,7 milliards d'euros ;
- **L'instrument de financement de la coopération au développement (ICD)**, doté de 16,9 milliards d'euros, comporte un programme thématique intitulé *Investing in people* (2007-2013), dans lequel la culture bénéficie de 50 millions d'euros ;
- **L'instrument de coopération avec les pays industrialisés (ICI)**, est doté de 172 millions d'euros.

Il importe de valoriser ces instruments de coopération en veillant à les articuler étroitement avec le contenu des cadres spécifiques de coopération culturelle mis en place, afin de maximiser l'utilisation des moyens à la disposition d'une action culturelle extérieure plus cohérente et efficace.

4.4 Le suivi et la mise en œuvre des cadres de coopération culturelle

4.4.1 Mettre en place des comités de coopération culturelle distincts et indépendants des comités commerciaux. Mandatés pour suivre la mise en œuvre de l'instrument de coopération culturelle, ils devront être composés d'experts internationaux de la culture, appartenant à la fois à l'administration et à la société civile, et de représentants des Etats parties à la négociation. Le comité de coopération culturelle doit être indépendant du comité commercial selon le modèle de l'accord avec la Corée du Sud.

4.4.2 Prévoir un mécanisme de règlement des différends spécifique pour le secteur culturel.

Dans le cas où un litige surviendrait et si les consultations n'aboutissaient pas à une solution satisfaisante pour les deux parties, le litige devrait pouvoir être soumis à une procédure d'arbitrage indépendante et impartiale. En outre, les « sanctions croisées » d'obligations entre les secteurs couverts par le cadre de coopération culturelle et ceux couverts par l'accord de partenariat économique ou par l'accord de libre-échange doivent être interdites¹⁴.

4.4.3 Assurer un suivi et une évaluation régulière de la mise en œuvre du cadre de coopération culturelle. Le PCC conclu entre l'UE et la Corée du Sud prévoit que le droit à bénéficier des mécanismes respectifs de promotion du contenu culturel local ou régional est attribué pour une durée de trois ans renouvelable. Une évaluation des effets du protocole sur la diversité culturelle et du caractère mutuellement bénéfique de la coopération peut être menée par le comité de coopération culturelle, sur la recommandation des groupes consultatifs nationaux, six mois avant l'expiration du délai de trois ans. Il serait utile de prévoir que l'évaluation de ces résultats puisse être menée de manière plus régulière et qu'elle soit éventuellement assortie d'une possibilité de suspension unilatérale du droit à bénéficier des mesures respectives de soutien à l'audiovisuel à tout moment, si certaines conditions sont réunies (par exemple dans le cas où il s'avèrerait que ce mécanisme nuit à la projection et à la diffusion des œuvres européennes sur les marchés des Etats membres).

4.4.4 Généraliser à tous les cadres de coopération culturelle le droit de suspension de certains de leurs effets et l'élargir aux cas de préjudices subis par les industries culturelles européennes. Le protocole UE / Corée du Sud prévoit qu'en cas de modification de la législation d'une des parties pouvant affecter la mise en œuvre du droit pour les coproductions à bénéficier des mécanismes de soutien, l'autre partie est autorisée à suspendre ce droit en ce qui concerne ses mesures de soutien. Un préavis de deux mois est requis, de même que des discussions préalables au sein du comité de coopération culturelle. Ce droit de suspension devrait être généralisé à tous les cadres de coopération culturelle et pourrait avoir une application plus large, couvrant un plus grand nombre de situations susceptibles de nuire à l'industrie audiovisuelle d'un Etat membre de l'Union européenne.

5. Intégrer notre stratégie bilatérale et régionale à notre stratégie multilatérale pour qu'elles constituent un tout cohérent

5.1 Promouvoir la Convention de l'UNESCO sur la diversité des expressions culturelles au sein de l'OMC

Dans le respect des principes de soutien mutuel, de complémentarité et de non-subordination régissant les relations entre la Convention et d'autres traités internationaux tels que définis à l'article 20 de la Convention, le rapport d'égalité entre celle-ci et les accords de commerce auxquels ses Parties sont liées devra être promu lorsque le secteur culturel est en jeu.

L'article 21 de la Convention de l'UNESCO prévoit d'ailleurs que les Parties s'engagent à promouvoir les objectifs et principes de la Convention dans d'autres enceintes internationales et qu'elles se consultent à cette fin. Une telle promotion devra être réalisée au sein de fora internationaux divers, mais aussi au sein d'autres organisations internationales, comme l'OMC.

¹⁴ L'article 3 *bis* du PCC UE / Corée du Sud relatif au règlement des différends prévoit ainsi :
« d) *In selecting obligations to suspend pursuant to Article 14.11.2 (Temporary remedies in case of Non-compliance) in a dispute arising under this Protocol, the complaining Party may only suspend obligations arising from this Protocol ; and*
e) *Notwithstanding Article 14.11.2, in selecting obligations to suspend in disputes other than those arising under this Protocol, the complaining Party may not suspend obligations arising from this Protocol* ».

5.1.1 Pour une stratégie européenne en matière d'accessions à l'OMC

Afin de maintenir une cohérence avec ces objectifs et avec le positionnement que la Communauté européenne a adopté pour son propre marché à l'OMC, il est nécessaire que, lors de chaque accession, les nouveaux membres soient bien conscients des risques liés à la prise d'engagements dans un secteur où l'intervention réglementaire étatique doit être flexible et en évolution constante pour s'adapter aux réalités des marchés locaux, nationaux et internationaux, comme c'est le cas dans les secteurs culturel et audiovisuel.

La grande majorité des membres de l'OMC n'a pas pris d'engagement de libéralisation dans le secteur des services audiovisuels à l'OMC. Cependant, le nombre de membres qui en ont pris est en constante augmentation, ce qui risque de légitimer progressivement que les services audiovisuels puissent être juridiquement traités comme tout autre type de service dans les négociations de libéralisation commerciale. Une telle thèse est absolument contraire au principe de spécificité des biens et services culturels, soutenu par l'UE et consacré par la Convention de l'UNESCO sur la diversité des expressions culturelles. Des efforts doivent donc être déployés afin de sensibiliser les futurs membres de l'OMC à cette spécificité.

Ces efforts pourront notamment viser les pays relevant de la politique européenne de voisinage, ceux qui ont des accords de coproduction avec des Etats membres de l'UE, les membres du Conseil de l'Europe, du RIPC, de l'OIIF ou d'autres organisations qui se sont positionnées en faveur de la diversité culturelle.

5.1.2 Pour une stratégie européenne dans le cadre des négociations commerciales multilatérales à l'OMC

Outre le risque que l'expérience des PCC soit opposée à l'UE dans le cadre des négociations à l'OMC comme souligné précédemment (*cf.* 3.1.2), l'attention devra être portée sur deux autres volets :

- le risque de démantèlement des exemptions au traitement NPF

Dans les négociations sur les services, certains pays ont demandé que les exemptions à la clause NPF soient éliminées ou « clarifiées ». Si de nombreux membres semblent souhaiter les maintenir, une « clarification » pourrait dans la pratique en réduire la portée, ce qui ne serait pas sans dangers dans le domaine des services audiovisuels. C'est pourquoi il est important de faire usage de ces exemptions, en concluant des accords culturels en dehors des accords commerciaux, chaque fois que cela est possible.

- certains sujets relevant des négociations de l'AGCS

Les négociations dans le cadre de l'AGCS mériteront également une attention particulière sur des sujets comme **la réglementation intérieure** (les membres sont libres d'adopter des mesures réglementaires non discriminatoires nécessaires pour assurer la qualité d'un service, mais la notion de « nécessité » et celle de « qualité » devront être précisées) ; **les télécommunications** (difficultés de classification des services depuis la convergence technologique) ; **les subventions** (les membres devront prêter attention à ce que ces négociations ne restreignent pas davantage l'utilisation des subventions en tant qu'outil de soutien aux expressions culturelles) ; et **les mesures de sauvegarde** (les modalités d'application prévues pour ces mesures devront répondre aux préoccupations d'ordre culturel dans le secteur des services audiovisuels).

5.1.3 Pour une stratégie européenne dans le cadre des différends concernant le secteur culturel

L'intérêt de favoriser la bonne application des accords de l'OMC lors du règlement des différends doit être équilibré avec d'autres préoccupations non commerciales, parmi lesquelles la protection de la diversité des expressions culturelles, lorsque le différend concerne le secteur culturel. Une stratégie communautaire pourrait ainsi être définie selon les lignes directrices suivantes :

- non contestation des mesures et politiques culturelles des autres membres lorsqu'elles sont conformes aux principes et objectifs de la Convention de l'UNESCO (y compris, selon des critères précis à définir, lorsqu'elles paraissent incompatibles avec certaines règles des accords de l'OMC) ;

- recours à la procédure de conciliation de la Convention pour vérifier la conformité de certaines mesures avec ses principes et ses objectifs (ce qui contribuera à la reconnaissance de l'autorité de la Convention) ;

- affirmation, lors de toute intervention devant le juge de l'OMC (en tant que plaignant, défendeur ou tierce partie), de la spécificité des produits et services culturels et des principes de la Convention, indépendamment de la position de la Communauté quant à la compatibilité des mesures contestées avec la Convention et les accords de l'OMC ;

- demande au juge de l'OMC de prendre en compte la Convention de l'UNESCO lorsque les parties au litige sont également parties à la Convention¹⁵ ;

- demande au juge de l'OMC de consulter l'UNESCO pour avis lorsque des intérêts culturels sont en jeu, qu'il s'agisse ou non du secteur audiovisuel¹⁶.

5.2 Continuer à promouvoir l'action européenne au sein de l'UNESCO pour développer la mise en œuvre de la Convention et sa visibilité

L'Union européenne ne doit pas négliger le multilatéralisme dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention de l'UNESCO. La dimension multilatérale de son action extérieure doit permettre de promouvoir la culture et la diversité des expressions culturelles autant que les dimensions bilatérale et régionale de cette action. Le choix d'une approche exclusivement bilatérale pourrait en effet affaiblir la portée pratique de la Convention.

Au sein de l'UNESCO, l'Union européenne devrait ainsi continuer à prendre une part active dans les domaines suivants :

¹⁵ Cela est en accord avec la position de l'Organe d'appel depuis l'affaire *Etats-Unis – Essence* (DS2), dans laquelle il a affirmé qu'il ne faut pas lire le GATT « en l'isolant cliniquement du droit international public ». Dans l'affaire *Etats-Unis – Crevettes* (DS58), l'Organe d'appel a pris en compte les accords internationaux en matière de protection de l'environnement lors de l'examen de l'article XX du GATT afin de définir le sens de l'expression « ressources naturelles épuisables ». La position du Groupe spécial dans *CE - produits biotechnologiques* (DS291, DS292 et DS293), selon laquelle l'application d'accords extérieurs à l'OMC aux fins de l'interprétation ne doit être acceptée que si tous les Membres de l'OMC sont liés par la règle extérieure en question (exprimée conventionnellement ou en tant que règle coutumière), demeure isolée et a été fortement critiquée par la Commission du droit international et une grande partie des commentateurs.

¹⁶ Si le juge de l'OMC n'a pas vocation à appliquer des accords extérieurs à l'Organisation, il est toutefois possible pour l'Organe de règlement des différends (ORD) de consulter d'autres organisations internationales. Cela pourrait fournir une voie d'entrée pour des consultations que le juge de l'OMC souhaiterait réaliser auprès d'une autre organisation spécialisée. Ce dispositif a déjà été mis en application à diverses reprises afin de consulter les secrétariats d'autres organisations internationales. Toutefois, il ne s'agit que d'avis, qui ne lient pas les panélistes et les membres de l'Organe d'appel.

- **la promotion de la ratification de la Convention.** La plus large ratification possible encouragée par l'UE permettra de démontrer la volonté des Etats de placer au même niveau les préoccupations culturelles et économiques. Afin de renforcer la position européenne, la Convention devra être impérativement ratifiée par l'ensemble des Etats membres de l'UE. Une ratification par l'ensemble des pays issus de différentes régions du monde et présentant des niveaux de développement divers renforcera la crédibilité et la légitimité de ce texte, contribuant à son respect et à sa prise en compte dans le cadre des autres traités et enceintes internationales ;
- **la promotion de la mise en œuvre de la Convention.** Cela implique non seulement que l'Union européenne continue à participer régulièrement aux travaux conduits par les organes établis par la Convention et par le Secrétariat de l'UNESCO, mais aussi qu'elle contribue constamment à créer une dynamique de mobilisation autour des dispositions de la Convention.

A cet égard, elle pourrait **encourager les contributions volontaires des Etats membres** au Fonds international pour la diversité culturelle établi par l'article 18 de la Convention afin de faire preuve de son engagement en faveur de la promotion de la diversité des expressions culturelles, notamment en faveur des régions et des populations les moins favorisées.

Une telle initiative servira ainsi à :

- renforcer le rôle de l'Union européenne en tant qu'acteur majeur de la mise en œuvre de la diversité des expressions culturelles au niveau mondial ;
- compléter l'action européenne en faveur des pays du Sud (pays émergents ou en développement), telle qu'instituée par les Accords ACP ;
- renforcer la place de l'Union européenne dans les institutions multilatérales et notamment dans les organes et agences des Nations Unies ;
- et, plus largement, contribuer au dialogue des civilisations et au processus de paix au niveau mondial.
- **la promotion de la visibilité de la Convention.** L'UE pourrait davantage promouvoir les messages-clés que porte cette convention. En outre, une référence devrait être systématiquement faite à l'esprit de la Convention dans toutes les actions européennes menées dans le domaine culturel. Enfin, l'Union européenne pourrait favoriser les rencontres, colloques ou tables rondes sur les enjeux liés à la mise en œuvre de la Convention.

**ANNEXE I
PLAN D'ACTION
POUR LES NEGOCIATIONS D'ACCORDS OU PROTOCOLES
DE COOPERATION CULTURELLE**

Condition minimale à toute négociation d'un accord commercial avec un pays tiers de l'UE :

Les services audiovisuels doivent impérativement être systématiquement et explicitement exclus des négociations commerciales sur les services et l'établissement.

Conditions minimales requises pour tous les cadres de coopération culturelle envisagés lors de la négociation d'accords commerciaux de l'UE avec des pays tiers :

- Ratification de la Convention de l'UNESCO préalable à l'entrée en vigueur de l'accord ou protocole de coopération culturelle (cette articulation doit être prévue dans l'accord ou protocole).
- Aucune mesure de libéralisation au sein du cadre spécifique de coopération culturelle.
- Mise en place d'un Comité spécifique sur la coopération culturelle indépendant du Comité sur le commerce, chargé du suivi de la mise en œuvre du cadre de coopération culturelle (selon les mêmes modalités que dans le PCC de l'ALE UE / Corée du Sud).
- Création d'un mécanisme de règlement des différends distinct de celui de l'accord commercial (mêmes modalités que dans le PCC de l'ALE UE / Corée du Sud).

Modalités internes à l'UE (identiques à celles du PCC de l'ALE UE / Corée du Sud):

- Les décisions de l'UE au sein du Comité sur la coopération culturelle sont prises à l'unanimité du Conseil sur proposition de la Commission.
- Le Comité sur la coopération culturelle est composé d'experts du secteur culturel de la Commission et des Etats membres.
- Dans le cas où le cadre de coopération culturelle comporte des dispositions qui feront l'objet d'une décision ultérieure des Parties (ex : reconduction des dispositions du traitement préférentiel), la décision de l'UE est prise à l'unanimité du Conseil.

Procédure de négociation de tous les cadres de coopération culturelle :

- **Une étude des secteurs culturels et audiovisuels des pays partenaires est nécessaire** avant la rédaction du mandat ou du moins avant le lancement des négociations.
- **Mettre en place des équipes de négociation propres aux cadres de coopération culturelle et composées d'experts culturels.** La spécificité des négociations culturelles justifie le recours à des experts culturels de la Commission et des Etats membres¹⁷. Par ailleurs, les Etats membres devraient être associés à la négociation, dans le respect de la répartition des compétences, au sein du Comité des affaires culturelles et du groupe audiovisuel ou par le biais d'un groupe de travail *ad hoc*.

¹⁷ A ce titre, la mixité de l'équipe de la Commission qui a mené avec les Etats membres la négociation de la Convention de l'UNESCO (DG Education et Culture et DG Commerce) est un précédent pertinent pour la conduite des négociations des cadres de coopération culturelle, qui s'inscrivent dans la mise en œuvre de la Convention de l'UNESCO.

- **Le calendrier de négociation du cadre de coopération culturelle doit suivre son rythme propre, de façon indépendante de celui des accords économiques et commerciaux**, afin d'éviter que cette négociation subisse une « pression » résultant de l'état et des éventuels besoins des négociations dans d'autres domaines.

Contenu des cadres de coopération culturelle

En ce qui concerne le contenu des cadres de coopération culturelle, il convient de distinguer deux types de partenaires, les pays pour lesquels l'UE est prête à offrir un traitement préférentiel et les autres. En effet, si l'étude des intérêts particuliers du pays partenaire et de la relation de coopération préexistante le justifie (*cf. supra*), un traitement préférentiel peut être accordé aux pays aux industries audiovisuelles et culturelles en phase de développement.

De ces deux catégories, découlent plusieurs conditions et modalités à obtenir dans toutes les négociations. Il s'agit :

A. Modalités spécifiques supplémentaires pour les cadres de coopération culturelle sans traitement préférentiel :

Partenaires concernés :

- Des accords de coopération culturelle sans traitement préférentiel seraient offerts aux pays aux industries culturelles et audiovisuelles développées. A ce jour, il s'agit du **Canada**, de l'**Inde**, d'**Israël** et des pays de l'**ASEAN**.

Modalités :

- Le cadre de coopération culturelle est inclus dans le volet coopération de l'accord global et complètement indépendant du volet « services et établissement » de l'accord commercial.

Contenu :

- Adapté au cas par cas

B. Modalités spécifiques supplémentaires pour les cadres de coopération culturelle avec traitement préférentiel :

Partenaires concernés :

- Le traitement préférentiel serait exclusivement réservé aux pays aux industries culturelles et audiovisuelles en développement. A ce jour, il s'agit des **APE** négociés avec les pays ACP (avec restriction sur le Nigeria), et de la **Communauté andine** (avec restriction sur la Colombie). En fonction de l'étude des secteurs audiovisuels et culturels de l'**Amérique centrale**, de la **Tunisie**, du **Maroc** et de l'**Egypte** dans le cadre d'Euromed, l'octroi d'un traitement préférentiel pourrait éventuellement être envisagé, au cas par cas.

Modalités :

- Le cadre de coopération culturelle est annexé juridiquement à l'accord commercial, mais sa procédure de négociation reste strictement indépendante de la négociation commerciale (*cf.*

supra). Ce lien juridique avec l'accord commercial est nécessaire dans le cas où le pays partenaire n'a pas pris d'exemption à la clause NPF dans ses engagements à l'OMC.

Contenu :

- Le champ d'application du traitement préférentiel doit être adapté (ouvert à toutes les œuvres audiovisuelles ou limité au cinéma) au niveau de développement des industries culturelles et audiovisuelles du pays partenaire (vigilance particulière pour le Nigeria et la Colombie).
- Les dispositions de traitement préférentiel sont prévues pour une durée de 3 ans reconductibles à l'unanimité des Etats membres.
- Les critères doivent être adaptés aux cas par cas.

ANNEXE II TEXTES PERTINENTS

- RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

Dans sa **Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à un agenda européen de la culture à l'ère de la mondialisation** (COM (2007)242 final) du 10 mai 2007, la Commission ne mentionnait pas de forme particulière pour la coopération internationale en matière d'audiovisuel, mais soulignait que l'entrée en vigueur rapide de la Convention de l'UNESCO témoignait du nouveau rôle de la diversité culturelle, en tant que pilier de la gouvernance mondiale et du développement durable, notamment par l'amélioration de la coopération internationale. La promotion de la culture en tant qu'élément indispensable dans les relations extérieures de l'Union est placée parmi les objectifs de l'agenda européen de la culture et répond à un « *rôle davantage proactif pour l'Europe dans le cadre de ses relations internationales* » en matière culturelle.

Dans le même sens, la **Stratégie européenne en matière de culture pour les relations internationales** comprend, parmi ses objectifs, celui de « *favoriser l'accès aux marchés, européen et autres, des biens et services culturels en provenance des pays en développement à travers des actions ciblées et au moyen d'accords prévoyant un traitement préférentiel ou des mesures d'assistance liées aux échanges* ». Les dispositions de coopération culturelle prévoyant un traitement préférentiel pour les produits et services des pays en développement semblent effectivement encadrées par cette stratégie, mais pourraient ne pas être le seul moyen de la mettre en œuvre, ni un outil transposable à tous les pays en développement.

- RECOMMANDATIONS DU CONSEIL DE L'UE

Dans ses **Conclusions du 20 novembre 2008 sur la promotion de la diversité culturelle et du dialogue interculturel dans les relations extérieures de l'Union et de ses Etats membres** (2905th Education, Youth and Culture Council meeting), le Conseil de l'Union a établi une série d'objectifs que la Commission et les Etats membres doivent poursuivre. Afin de promouvoir la Convention de l'UNESCO sur la diversité culturelle dans les relations extérieures de l'UE, il a *inter alia* identifié les objectifs suivants :

- **L'encouragement à la ratification et à la mise en œuvre de la Convention de l'UNESCO, en tant qu'élément central des relations culturelles avec les pays tiers et pilier de la gouvernance mondiale.** Cette exigence de ratification doit être au cœur des relations entre l'UE et les pays avec lesquels elle entend renforcer sa coopération dans le secteur audiovisuel.
- **La pleine prise en compte de la nature spécifique des activités, biens et services culturels.** Cette spécificité a fondé la pratique européenne de ne pas prendre d'engagements d'ouverture du marché des services audiovisuels depuis de nombreuses années. Elle pourrait aussi justifier que toute approche offensive ou proactive de la part de l'UE dans le secteur audiovisuel soit soumise à des procédures préalables d'examen d'impact plus contraignantes que celles applicables à d'autres produits et services.
- **La promotion de politiques culturelles extérieures encourageant le dynamisme et l'équilibre des échanges UE / pays tiers, notamment émergents.** Il s'agit en particulier de contribuer à la vitalité de l'économie européenne de la culture. L'équilibre des échanges présuppose que les protocoles ou accords de coopération culturelle soient adaptés aux réalités du marché des produits et services culturels de chaque pays tiers.

- **L'accroissement de la contribution de la culture au développement durable et de la coopération avec les PED, notamment pour renforcer leurs capacités.** Un traitement préférentiel fondé sur les coproductions ne peut être le seul moyen de stimuler les industries audiovisuelles dans les pays en développement.

Le Conseil a par ailleurs appelé à l'élaboration d'une stratégie européenne en matière culturelle selon des modalités précises, comme l'incorporation de la culture de manière systématique et consistante dans les relations extérieures de l'Union ou la définition de stratégies spécifiques et adaptées avec des pays et régions tiers. Il a indiqué que ces stratégies pourraient être définies à la suite de **procédures d'expertise et de consultation** avec les régions et pays tiers concernés. L'élaboration de toute stratégie en matière culturelle avec nos partenaires devrait résulter d'un processus de consultation substantiel et capable d'identifier les meilleurs moyens de promouvoir les échanges culturels, y compris dans le secteur audiovisuel, entre l'UE et ces pays. Des dispositions répondant aux intérêts et aux besoins de chacun de nos partenaires en développement devraient être étudiées et introduites dans tout protocole ou accord de coopération culturelle.