

N° 394

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 juin 2006

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'adhésion à la **convention** sur la protection et la promotion de la **diversité des expressions culturelles**,*

Par Mme Catherine TASCA,
Sénatrice.

(1) *Cette commission est composée de : M. Serge Vinçon, président ; MM. Jean François-Poncet, Robert del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Placade, Philippe Nogrix, Mme Hélène Luc, M. André Boyer, vice-présidents ; MM. Daniel Goulet, Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, Jacques Peyrat, André Rouvière, secrétaires ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Borotra, Didier Boulaud, Robert Bret, Mme Paulette Brisepierre, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Robert Hue, Joseph Kergeris, Robert Laufoaulu, Louis Le Pen, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Daniel Percheron, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Jean-Pierre Raffarin, Yves Rispat, Josselin de Rohan, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 2978, 3088 et T.A. 584

Sénat : 384 (2005-2006)

Traités et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LA GESTATION RÉUSSIE DU NOUVEAU CONCEPT DE DIVERSITÉ CULTURELLE DANS L'ORDRE JURIDIQUE INTERNATIONAL	6
A. L'UNESCO	6
B. L'ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE.....	6
C. AU NIVEAU EUROPÉEN	8
D. LE RÔLE MOTEUR DE CERTAINS ETATS.....	9
II. PORTÉE SYMBOLIQUE ET ENJEUX DE LA CONVENTION	10
A. EXCEPTION CULTURELLE, UNIFORMISATION ET DIVERSITÉ CULTURELLE	10
1. <i>L'exception culturelle</i>	10
2. <i>L'uniformité culturelle est un risque réel</i>	11
3. <i>La permission d'agir donnée aux Etats</i>	11
B. PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DE MISE EN ŒUVRE	12
1. <i>Aspect symbolique</i>	12
2. <i>Dispositif d'action</i>	13
III. DONNER TOUTE SON EFFICACITÉ À LA CONVENTION	14
A. NE PAS EN IGNORER LES « FAIBLESSES »	14
1. <i>Le Fonds international pour la diversité culturelle</i>	14
2. <i>L'articulation de la Convention avec les autres instruments juridiques internationaux</i>	14
3. <i>Le règlement des différends</i>	14
B. RENFORCER LE POIDS INTERNATIONAL DE LA CONVENTION.....	15
1. <i>Ne pas sous-estimer le rôle des Etats-Unis</i>	15
2. <i>Adopter une démarche d'explication et de coopération</i>	16
3. <i>Renforcer le poids de la Convention par une mobilisation internationale</i>	16
4. <i>Accroître la crédibilité et l'efficacité de la convention</i>	17
CONCLUSION	19
EXAMEN EN COMMISSION	20
PROJET DE LOI	21
ANNEXE - INSTRUMENTS NORMATIFS DE L'UNESCO	22

Mesdames, Messieurs,

Parce que les cultures englobent les arts et les lettres, ainsi que les modes de vie, les systèmes de valeurs, les traditions et les croyances, la protection et la promotion de leur diversité posent un défi : défendre une capacité créatrice à travers la multiplicité de ses formes matérielles et immatérielles.

La préservation et la promotion de ce « patrimoine commun de l'humanité » constituent, dans un monde de plus en plus globalisé, un impératif éthique, un enjeu culturel et démocratique. Elles nécessitent un dispositif d'instruments normatifs.

De longue date, l'UNESCO a développé ses actions dans les domaines divers du patrimoine (Patrimoine mondial, Patrimoine monumental, Patrimoine mobilier, Patrimoine immatériel), des cultures vivantes (Expressions traditionnelles, Artisanat, Expressions contemporaines, Langues et Droit d'auteur), du développement durable (Tourisme culturel, Artisanat, Savoirs autochtones, Environnement durable) et du dialogue interculturel.

L'adoption de la Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle (2 novembre 2001) a confirmé l'importance d'un engagement international en faveur de « la féconde diversité des cultures » dans un esprit de dialogue et d'ouverture, prenant en compte les risques d'homogénéisation et de repli identitaire liés à la mondialisation.

La convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, qui est présentée aujourd'hui au Sénat, adoptée par l'UNESCO le 20 octobre 2005 à une écrasante majorité¹, comble un vide juridique en instaurant un cadre mondial de protection et de promotion de la diversité culturelle.

L'apport le plus original de cette Convention, face à l'accélération du libre-échange, est assurément la légitimation de l'action publique dans le domaine culturel, l'autorisation et l'encouragement donnés aux Etats d'agir par tous moyens sans se voir opposer les règles du commerce international pour préserver et développer la diversité des expressions culturelles.

¹ 148 Etats pour 2 Etats contre (Etats-Unis et Israël) 4 abstentions (Australie, Honduras, Liberia, Nicaragua).

I. LA GESTATION RÉUSSIE DU NOUVEAU CONCEPT DE DIVERSITÉ CULTURELLE DANS L'ORDRE JURIDIQUE INTERNATIONAL

La convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles a vu le jour après un long processus de maturation mené dans diverses instances :

A. L'UNESCO

L'UNESCO se préoccupe depuis longtemps de ce problème, et avait déjà indiqué en 1988 que « *les biens et services culturels doivent être pleinement reconnus et traités comme n'étant pas des marchandises comme les autres* ». C'est le 2 novembre 2001, lors de la 31^e conférence générale de l'UNESCO, qu'a été adoptée, à l'unanimité des 185 Etats représentés, la Déclaration universelle sur la diversité culturelle. Celle-ci réaffirme que la culture doit être considérée comme l'ensemble des traits distinctifs, spirituels et matériels, intellectuels et affectifs qui caractérisent une société ou un groupe social et qu'elle se trouve au cœur des débats sur l'identité, la cohésion sociale et le développement d'une économie fondée sur le savoir.

En conséquence, la diversité culturelle doit être considérée (article 1 de la Déclaration) comme un « *patrimoine commun de l'humanité* ». Ses garants sont la liberté d'expression, le pluralisme des médias, le multilinguisme, l'égalité d'accès aux expressions artistiques, au savoir scientifique et technologique, ainsi que la possibilité pour toutes les cultures d'être présentes dans les moyens d'expression et de diffusion.

A cette Déclaration était annexé un plan d'action qui demandait aux Etats membres d'avancer la réflexion concernant l'opportunité d'un instrument juridique international sur la diversité culturelle. En octobre 2003, la Conférence générale de l'UNESCO a adopté le principe de l'élaboration d'un tel instrument ;

B. L'ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE

Il faut souligner **le rôle décisif de l'OIF** et l'engagement personnel de son Secrétaire général Abdou Diouf pour faire partager par les Etats membres l'objectif de la diversité culturelle. Dès 1993, au sommet de Maurice, consacré à l'unité dans la diversité, l'OIF avait adopté une résolution sur « *l'exception culturelle au General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)* ». La question avait été reprise à Moncton en septembre 1999, puis à Cotonou en juin 2001 où la déclaration finale posait le principe d'un traitement spécifique des biens et services culturels.

L'OIF, au Sommet de Beyrouth en octobre 2002, s'était engagée à appuyer les actions de ses membres dans leur action en faveur de la diversité

culturelle et à tout mettre en œuvre pour faire aboutir l'élaboration et l'adoption à l'UNESCO d'un instrument juridique international qui donnerait un fondement incontestable aux politiques de préservation et de développement de la diversité culturelle.

Après la Conférence générale de l'Unesco (octobre 2003), qui a adopté le principe de l'élaboration d'un instrument juridique international sur la diversité culturelle, l'OIF a entrepris de soutenir les États et les gouvernements membres dans leurs efforts visant à l'adoption d'un tel instrument par la Conférence générale de 2005, tout en veillant parallèlement à ce qu'aucun engagement préjudiciable ne soit pris au cours de négociations bilatérales ou multilatérales sur la libéralisation des biens et services culturels.

Dans cette perspective, l'OIF a mené de multiples actions pour sensibiliser les décideurs et pour accompagner le processus d'élaboration de l'avant-projet à l'UNESCO :

- missions de représentants spéciaux du Secrétaire général de la Francophonie auprès des gouvernements ;
- accompagnement par un groupe de juristes du processus d'élaboration du projet de convention ;
- soutien aux délégations francophones au cours des sessions de négociation ;
- réalisation d'études sur les enjeux économiques de la diversité, les accords de libre-échange signés par les Etats-Unis, l'analyse juridique des avant-projets de la convention etc.
- concertation avec la société civile et soutien de ses organisations représentatives ;
- mise en place d'un recueil documentaire actualisé sur le site internet de l'OIF ;
- concertation avec les espaces linguistiques partenaires (hispanophonie, lusophonie, arabophonie...) et élaboration de positions communes ;
- concertation avec les représentants des Etats francophones accrédités auprès de l'Organisation mondiale du Commerce ;
- soutien au Forum permanent sur le pluralisme culturel.

Aujourd'hui, l'engagement de l'OIF en faveur de la mise en œuvre de la convention sur la diversité culturelle est clairement exprimé :

« L'adoption, le 20 octobre 2005, du projet de convention par un vote majoritaire spectaculaire, a constitué une étape essentielle. Ce succès resterait cependant lettre morte s'il ne s'accompagnait pas d'une ratification rapide par les Etats signataires, de leur volontarisme et de leur vigilance dans des cadres extérieurs à l'UNESCO.

- Il est crucial que le nouvel espace juridique, pour être efficace, soit le plus vaste possible et qu'il devienne une réalité dans les délais les plus courts. La Francophonie compte bien donner l'exemple en la matière.*

- D'ici là et dans les prochaines années, il sera essentiel de ne pas remettre en cause les acquis obtenus par la convention et, pour ce faire, d'éviter les ouvertures de marché des biens et des services culturels (au sens large) dans le cadre des négociations commerciales internationales et la signature d'accords bilatéraux ou régionaux de libre-échange incompatibles avec la ratification ou l'application de la convention.*

- Par ailleurs, un effort considérable devra être fait dans de nombreux pays pour bâtir des politiques de protection et de promotion des industries culturelles, au sens le plus large du terme. En effet, au-delà de l'indispensable préservation des identités culturelles, l'enjeu est aussi celui du développement. Le potentiel de développement économique des industries culturelles, notamment dans les pays du Sud, est considérable. Encore faut-il qu'il bénéficie d'un volontarisme politique durable qui serait d'autant plus solide s'il s'appuyait sur des coordinations régionales.*

L'Organisation internationale de la Francophonie est déterminée à poursuivre sa mobilisation, dans les prochaines années, en faveur de ces objectifs, afin de donner tout son sens à la convention du 20 octobre 2005 sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles »².

C. AU NIVEAU EUROPÉEN

- Le Conseil de l'Europe** a adopté en décembre 2000 un texte sur la diversité culturelle qui souligne la particularité du secteur audiovisuel et

² site internet de l'OIF : www.francophonie.org

indique que « des politiques culturelles et audiovisuelles qui favorisent et respectent la diversité culturelle doivent être considérées comme un complément nécessaire de la politique commerciale ».

Par ailleurs, dans le cadre du Conseil de l'Europe, une convention relative à la protection du patrimoine audiovisuel et son protocole sur la protection des productions télévisuelles ont été adoptés à Strasbourg le 8 novembre 2001, et adoptés par la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat le 29 mars 2006 ;

. l'Union européenne

En mai 2003, les ministres de la culture de l'Union européenne ont réaffirmé leur attachement à la diversité culturelle et confirmé l'UNESCO comme enceinte appropriée pour l'élaboration d'un instrument juridique.

L'attitude des Etats membres de l'Union a évolué de façon positive à l'égard de l'adoption de la convention sur la diversité culturelle élaborée par l'UNESCO.

En effet, certains pays étaient réticents : le Royaume-Uni, le Danemark et les Pays-Bas, puis dans une moindre mesure l'Italie et l'Espagne. Cependant ces Etats se sont finalement ralliés au consensus européen et l'Union a pu s'exprimer au nom des 25 Etats membres.

La Convention a été négociée conjointement par la Commission sur la base d'un mandat du Conseil de novembre 2004 et par la présidence du Conseil au nom des Etats membres. La décision autorisant l'adhésion de la Communauté européenne à la Convention a été adoptée lors de la réunion du conseil des ministres de la Culture des 18 et 19 mai 2006. Cette décision est interprétée comme un « feu vert » pour l'adoption de la convention par chaque Etat membre.

D. LE RÔLE MOTEUR DE CERTAINS ETATS

. Le Canada et le Québec, où la diversité culturelle fait l'objet d'un investissement politique fort, ont été les premiers à engager un dialogue international sur ce thème, en créant, à la fin des années 1990, le Réseau international des politiques culturelles, qui a été le moteur d'une réflexion multilatérale sur les enjeux de la diversité culturelle. De même, ils ont été très actifs quand a été lancé le processus d'élaboration d'une Convention à l'UNESCO.

Un document a été élaboré en étroite concertation avec la France et est devenu le texte de référence pour les négociations.

On peut également noter que le Canada a été le premier pays à ratifier la convention pour la diversité culturelle, le 23 novembre 2005.

. La France

Les Français ont été les premiers à introduire la notion d'exception culturelle dans les relations internationales. L'engagement en faveur de la diversité culturelle a déterminé des politiques publiques volontaristes et caractérisées par une remarquable continuité à travers les alternances politiques.

C'est dans les années 1990, à l'occasion des négociations du GATT, et plus tard avec l'Accord Multilatéral sur l'Investissement – AMI, auquel la France s'est opposée avec succès -, qu'a été explicitement posée la question de savoir si la libération des échanges devait s'appliquer aux biens et services culturels. La question s'est bien sûr posée ensuite lors des négociations de l'OMC.

Lors du Sommet du développement durable de Johannesburg (septembre 2002), le Président de la République française a réaffirmé le caractère spécifique des biens et services culturels et présenté la culture comme le « quatrième pilier du développement durable aux côtés de l'économie, de l'environnement et de la préoccupation sociale ».

II. PORTÉE SYMBOLIQUE ET ENJEUX DE LA CONVENTION

A. EXCEPTION CULTURELLE, UNIFORMISATION ET DIVERSITÉ CULTURELLE

1. L'exception culturelle

« L'exception culturelle » ne saurait être réduite à « l'exception française » mise en avant lors des négociations commerciales internationales. C'est un ensemble de dispositions visant à **faire de la culture une exception dans les traités internationaux**, notamment auprès de l'Organisation Mondiale du Commerce.

En pratique, ces dispositions sont soutenues par 31 Coalitions nationales dans les pays suivants : Allemagne, Argentine, Australie, Belgique, Bénin, Brésil, Burkina Faso, Cameroun, Canada, Chili, Colombie, Congo, Corée du Sud, Côte d'Ivoire, Equateur, Espagne, France, Guinée, Hongrie, Irlande, Italie, Mali, Maroc, Mexique, Nouvelle-Zélande, Pérou, Sénégal, Slovaquie, Suisse, Togo, Uruguay. Dotées d'un Comité international de liaison, elles regroupent environ 400 organisations professionnelles de la culture de toutes les régions du monde.

Il convient de bien clarifier le concept de diversité culturelle et ses enjeux. Il a fallu, ces dernières années, dépasser le débat sémantique entre « exception culturelle » et « diversité culturelle ». Les termes de diversité culturelle recueillent à l'évidence une plus large adhésion, et c'est heureux pour le débat international. Encore faut-il que cela ne se fasse pas au prix d'une perte de sens. Le débat s'est souvent fait sur un malentendu encore parfois entretenu. L'expression « exception culturelle » est souvent perçue, notamment parce qu'on y accole le qualificatif « française », comme un signe d'arrogance d'une culture à l'égard d'autres cultures. C'est un contresens. L'exception culturelle est en fait l'affirmation que le champ culturel doit trouver un traitement spécifique dans le cadre des négociations internationales. Il s'agit de faire admettre concrètement par tous que les biens et produits culturels ne sont pas des marchandises comme les autres et ne doivent donc pas être soumis aux seules lois marchandes. **Cet objectif est de fait universel.**

2. L'uniformité culturelle est un risque réel

La diversité culturelle ne se défend pas d'elle-même et son avenir est de moins en moins assuré dans la mondialisation croissante. Le risque d'uniformisation est aujourd'hui évident avec :

- la disparition de nombreuses langues et dialectes qui ne sont pas protégés légalement et n'ont pas de statut, ce qui suscite une réelle inquiétude des populations quant à la sauvegarde de leurs traditions culturelles.

- la persistance de l'absolue prééminence culturelle des Etats-Unis par la diffusion de leurs produits cinématographique, télévisuels et musicaux. Celle-ci est pour les Etats-Unis une source de profit économique considérable. Elle est aussi porteuse d'un réel pouvoir d'influence, fort bien analysé par le professeur Joseph S. Nye de l'université d'Harvard : « *aujourd'hui, dit-il, le plus important, ce n'est pas notre armée, mais le fait qu'un million et demi d'étrangers viennent suivre des études chez nous et que des millions d'autres souhaitent voir des films américains* ».

Chaque pays est en droit de participer à ce développement. Or, on constate d'ores et déjà, sur la planète, de grandes inégalités entre les pays, dont certains n'ont pas les moyens de soutenir ni de diffuser leurs expressions culturelles.

3. La permission d'agir donnée aux Etats

Le caractère novateur de la convention adoptée le 20 octobre 2005 par l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions

culturelles réside bien sûr dans la reconnaissance de la nature spécifique du champ culturel et de la contribution de la culture au développement économique et à la cohésion sociale. Mais il réside surtout dans la reconnaissance **du droit souverain des Etats d'adopter et de mettre en œuvre des politiques culturelles.**

La Convention institue une **permission d'agir** donnée aux gouvernements qui le souhaitent. Elle a une double portée. Dans le temps, la diversité culturelle ne peut se résumer à une photographie prise à un instant donné mais doit au contraire englober le devenir culturel des civilisations. Dans l'espace, la Convention appelle à soutenir les industries culturelles des pays en développement qui manquent des moyens élémentaires de production et de diffusion. En effet, il serait vain de penser que la culture d'un peuple ne repose sur aucun support matériel.

La convention est une incitation, pour les Etats, à ne pas se refermer sur soi, à agir avec les autres pays. La coopération internationale est essentielle car elle compense l'aspect « protectionniste » que pourrait, aux yeux de certains, présenter la convention.

Cette dimension d'échange est fondamentale pour convaincre les pays les moins bien dotés, du Sud et de l'Europe centrale et orientale, de partager les objectifs de la Convention.

B. PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DE MISE EN ŒUVRE

1. Aspect symbolique

La convention de 2005 a un lien évident de parenté et constitue un bloc avec trois autres textes : la convention de 1972 pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, la convention signée par les Etats membres du Conseil de l'Europe le 8 novembre 2001 relative à la protection du patrimoine audiovisuel, et la convention de 2003 pour la sauvegarde du patrimoine immatériel ; ces deux derniers textes sont en cours d'adoption par le Parlement.

C'est cependant la première fois qu'un instrument normatif international est consacré, plutôt qu'au patrimoine, aux expressions culturelles constituées de biens et de services présents et futurs.

Par ailleurs, la convention de 2005 innove dans le domaine de la coopération internationale et des échanges avec les « autres cultures ».

2. Dispositif d'action

. La spécificité des biens et services culturels est reconnue

L'article premier définit les objectifs de la convention. Celle-ci vise notamment à reconnaître la *nature spécifique des activités et services culturels en tant que porteurs d'identité, de valeurs et de sens*, et à réaffirmer l'importance du lien entre culture et développement, en particulier pour les pays en développement.

La convention définit la diversité culturelle comme la multiplicité des formes par lesquelles les cultures des groupes ou des sociétés trouvent leur expression. Il peut donc s'agir d'expressions culturelles non matérialisées par des produits culturels (on peut y inclure le folklore, les cérémonies religieuses ou rituelles, les modes de préparation ou de consommation des aliments...).

Selon la Convention, la diversité culturelle vise tous les modes de création, production, diffusion ou distribution artistique, quels que soient les moyens et technologies utilisés, ce qui permettra d'inclure les nouvelles technologies qui verront le jour dans un avenir proche ou lointain.

. La protection des biens et services culturels est légitimée

La Convention affirme **le droit souverain des Etats** de conserver, d'adopter et de mettre en œuvre les politiques et mesures qu'ils jugent appropriées pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles sur leur territoire.

Elle précise (articles 5 à 7) qu'un Etat partie peut adopter des mesures au niveau national destinées à protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles sur son territoire.

L'article 6 donne des exemples de mesures qui peuvent être prises par les Etats, mais n'en dresse pas une liste exhaustive.

De plus, la Convention (art. 8) prévoit qu'un Etat puisse, lorsque les expressions culturelles sont soumises, sur son territoire, à un risque d'extinction ou à une grave menace, prendre toutes les mesures de protection appropriées.

. Culture, développement durable et solidarité internationale

La convention rappelle (article 2 § 6) que la protection et la promotion de la diversité culturelle sont une condition essentielle pour un développement durable au bénéfice de générations présentes et futures.

Par ailleurs, elle engage les Etats parties à soutenir la coopération pour le développement et la réduction de la pauvreté, en particulier avec les pays en développement (articles 14 à 17). Les moyens proposés sont :

- le renforcement des industries culturelles des pays en développement ;

- le renforcement des capacités par l'échange d'informations, d'expériences et d'expertises, la formation des ressources humaines, le développement des moyennes, petites et micro-entreprises ;

- le soutien financier, notamment par l'établissement d'un Fonds international pour la diversité culturelle (article 18).

III. DONNER TOUTE SON EFFICACITÉ À LA CONVENTION

A. NE PAS EN IGNORER LES « FAIBLESSES »

1. Le Fonds international pour la diversité culturelle

Créé par l'article 18, il ne disposera peut-être pas de ressources importantes puisque celle-ci sont constituées par :

- . Les contributions *volontaires* des Parties ;
- . Les fonds alloués à cette fin par la Conférence générale de l'UNESCO ;
- . Les versements, dons ou legs que pourront faire d'autres Etats, des organisations et programmes du système des Nations unies, d'autres organisations régionales ou internationales, et des organismes publics ou privés ou des personnes privées ;
- . Tout intérêt dû sur les ressources du Fonds ;
- . Le produit des collectes et les recettes des manifestations organisées au profit du Fonds.

2. L'articulation de la Convention avec les autres instruments juridiques internationaux

Elle est prévue par l'article 20, selon lequel, sans subordonner cette convention aux autres traités, les Parties encouragent le soutien mutuel entre cette convention et les autres traités auxquels elles sont Parties. En clair, s'agissant de l'Organisation Mondiale du Commerce, cela signifie que la Convention ne préjuge pas de l'inclusion ou de l'exclusion des biens et services culturels dans les futurs accords commerciaux.

3. Le règlement des différends

La procédure de résolution des litiges est, aux termes de l'article 25, laissée à la discrétion des parties et n'est assortie ni de clauses contraignantes ni de sanctions. En cas d'échec des négociations, les parties peuvent recourir à la médiation d'un tiers ou à une commission de conciliation prévue par la

Convention et chargée de proposer une solution dont l'application restera à la discrétion des Parties.

Toutefois, ces faiblesses ne doivent pas masquer le progrès incontestable que représente cette convention.

Le système de règlement des différends n'est certes pas contraignant mais il amène les Etats à soumettre leurs litiges à un mécanisme spécialement prévu pour que des considérations culturelles et non commerciales soient prises en compte.

De plus, en ce qui concerne l'articulation de la convention avec l'OMC, elle encourage les parties à prendre en considération la notion de diversité culturelle lors des négociations commerciales. C'est donc un progrès considérable de la protection de la diversité culturelle au niveau international.

B. RENFORCER LE POIDS INTERNATIONAL DE LA CONVENTION

1. Ne pas sous-estimer le rôle des Etats-Unis

Le marché mondial est dominé par l'industrie culturelle anglo-saxonne. Le marché des biens et services culturels au niveau mondial est passé, entre 1994 et 2002, de 38 à 60 milliards de dollars et s'est concentré entre les mains d'un nombre très limité de pays. Aux Etats-Unis, les industries liées à la culture sont devenues le premier poste d'exportation. 8 des 10 films ayant réalisé le plus grand nombre d'entrées en Europe en 2005 sont d'origine américaine.

Dans un tel contexte, l'industrie cinématographique américaine considère avec inquiétude la convention sur la diversité culturelle. D'ailleurs les Etats-Unis (dont le retour à l'UNESCO après dix-neuf ans d'absence, a coïncidé avec la négociation de la convention) et Israël ont été les deux seuls pays qui ont voté contre cette convention.

Le lendemain de son adoption se tenaient les Rencontres cinématographiques de Beaune, sur le thème « OMC-UNESCO, quelle complémentarité pour quelle diversité culturelle ? ». Dan Glickman, président de la Motion Picture Association, s'est déclaré « préoccupé » par les « ambiguïtés » de la convention, ajoutant « le diable est dans les détails » et « tous les pays qui négocient des accords commerciaux pourront trouver qu'il existe toujours un point de vue culturel dans le café, la banane, le coton ou le fromage ».

Parallèlement, Kristen Silverberg, haut responsable du département d'Etat américain, a déclaré à Rome que les Etats-Unis pourront « tenter

d'empêcher » les Etats de ratifier la convention ou « d'entraîner les Etats à ne pas en abuser »³.

C'est dire à quel point la vigilance est indispensable. C'est dire aussi la nécessité de mettre en place, dès les 30 premières ratifications acquises, les organes de la Convention, avec un plan de travail concret, à l'occasion de la Conférence Générale de l'UNESCO en octobre 2007.

2. Adopter une démarche d'explication et de coopération

Les pays signataires doivent faire comprendre que cette convention n'est en rien une atteinte à la liberté d'expression de quelque pays que ce soit. **Elle peut être définie comme une permission d'agir donnée aux pouvoirs publics des Etats, cette autorisation d'intervention dans le domaine culturel étant compensée par des politiques d'échange.** C'est tout le sens de l'article 12 de la convention qui précise que les Parties s'emploient à renforcer leur coopération bilatérale, régionale et internationale afin de créer les conditions propices à la promotion de la diversité des expressions culturelles, afin notamment de :

- . Renforcer les partenariats avec la société civile, les organisations non gouvernementales et le secteur privé pour promouvoir la diversité des expressions culturelles ;
- . Encourager la conclusion d'accords de coproduction et de codistribution.

Ces dispositions sont particulièrement importantes pour les pays en développement qui, comme certains pays d'Europe centrale et orientale, ne disposent pas d'un appareil de production. On peut d'ailleurs noter que **l'article 16 prévoit un traitement préférentiel pour les pays en développement** : « les pays développés facilitent les échanges culturels avec les pays en développement en accordant, au moyen des cadres institutionnels et juridiques appropriés, un traitement préférentiel à leurs artistes et autres professionnels et praticiens de la culture ainsi qu'à leurs biens et services culturels ».

3. Renforcer le poids de la Convention par une mobilisation internationale

La convention pourra entrer en vigueur trois mois après la date du dépôt du trentième instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion.

Au niveau européen, la décision autorisant l'adhésion de la Communauté européenne à la convention a été adoptée lors de la réunion du

³ *Le Monde* des 23-24/XI/2005.

Conseil des ministres de la culture des 18 et 19 mai 2006, et la commission souhaite que la Communauté européenne dépose ses instruments de ratification conjointement avec le plus grand nombre d'Etats membres.

Au-delà de l'engagement européen, la communauté internationale peut jouer un rôle essentiel. Le Canada, l'Ile Maurice et le Burkina Faso ont déjà ratifié la convention. Il est indispensable que le nombre d'Etats ayant ratifié ce texte dépasse rapidement la trentaine, afin de lui conférer une autorité politique internationale s'appuyant sur une véritable masse critique. Cela permettra de faire « légitimement » référence à la notion de diversité culturelle en cas de conflit d'instruments juridiques internationaux. De plus, cela enverra un signal fort aux Etats qui sont encore hésitants et pourraient se laisser tenter par les conventions bilatérales de libéralisation des biens et services culturels proposées par les Etats-Unis aux pays économiquement fragiles.

Cette mobilisation internationale en faveur de la convention doit pouvoir s'appuyer sur l'action de la communauté francophone.

Au sein de cette communauté, la France, qui a toujours joué un rôle moteur pour la promotion de la diversité culturelle, devra, avant le Sommet de Bucarest (septembre 2006), ratifier cette convention et convaincre le plus grand nombre de ses interlocuteurs francophones à s'engager au plus vite dans la même voie.

4. Accroître la crédibilité et l'efficacité de la convention

- au niveau international : l'échange d'information

Il résultera de la mise en œuvre des articles 9 et 19. L'article 9 prévoit que les Parties fournissent tous les quatre ans dans leur rapport à l'UNESCO l'information appropriée sur les mesures qu'elles ont prises sur leur territoire et au niveau international.

De plus, chaque Partie doit désigner un point de contact. Par ailleurs, aux termes de l'article 19, l'UNESCO doit constituer une banque de données des différents organismes publics, ou privés impliqués dans le secteur des expressions culturelles. Cette initiative favorisera bien entendu les contacts culturels internationaux.

- au niveau régional : la création d'observatoires

Ceux-ci pourraient couvrir des zones géographiques suffisamment étendues mais permettant d'effectuer des comparaisons des actions menées par les différents Etats. On peut envisager par exemple un observatoire pour l'Europe centrale et orientale, un autre pour la zone américaine, etc...

C'est une proposition qui a été émise par Monsieur Ghassan SALAMÉ, ancien ministre de la culture du Liban, lors du colloque organisé au Sénat les 27 et 28 avril dernier dans le cadre du festival « *Francoffonies* ».

- En tout état de cause, **l'engagement financier des parties** pour doter sérieusement le Fonds international pour la diversité culturelle sera la clé de l'effectivité de la Convention.

CONCLUSION

Le choix, pour l'adoption de cette convention, d'une ratification parlementaire qui n'était pas juridiquement obligatoire montre l'importance que les citoyens français et leurs élus doivent y accorder.

La France doit continuer à jouer un rôle moteur dans le combat pour la diversité culturelle, en mobilisant tous ses réseaux et, en particulier, celui de la francophonie qui regroupe un quart des États de la planète. Elle sera d'autant plus crédible dans ce rôle, qu'elle saura conforter sa propre politique au niveau national (avance sur recettes, fonds Sud cinéma, plan image-archives, etc...), et qu'elle sera vigilante, au plan européen, pour que l'Union tire toutes les conséquences de cette Convention (directive Télévision sans frontières, programme Média, directive Services, etc...).

La France doit donc être en mesure de prouver son engagement et de donner un signal fort, en ratifiant cette Convention avant le Sommet de la francophonie, qui se tiendra à Bucarest, en septembre 2006.

Cette ratification aurait force d'entraînement auprès de pays qui peuvent aujourd'hui être hésitants.

C'est pourquoi votre Rapporteur vous propose d'adopter le présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport lors de sa séance du 14 juin 2006.

A la suite de l'exposé du rapporteur, M. André Rouvière a estimé que l'une des grandes faiblesses de la convention venait de son refus par les Etats-Unis. Après s'être interrogé sur la position des Etats membres de l'Union sur la convention, il s'est enquis des cotisations attendues des Etats parties pour assurer le bon fonctionnement du dispositif qu'elle prévoyait.

Mme Catherine Tasca, rapporteur, a rappelé que l'Union européenne avait adhéré à la convention en mai 2006, ce qui ouvre la voie à une ratification par chaque Etat membre. Elle a par ailleurs rappelé qu'après la mise en œuvre de la convention, la vigilance sera nécessaire pour assurer le « passage à l'acte » dans les politiques nationales et internationales sur cette question. Enfin elle a indiqué que le montant des contributions volontaires des parties au fonds international pour la diversité culturelle institué par la convention n'était pas explicitement défini.

Mme Hélène Luc a exprimé son accord total avec l'analyse et les conclusions du rapporteur, et reconnu la nécessaire vigilance dont il faudra faire preuve pour mettre en œuvre concrètement les stipulations de la convention.

En réponse à M. Robert Del Picchia, Mme Catherine Tasca, rapporteur, a indiqué que le passage de la notion d'exception culturelle à celle de diversité culturelle n'était pas seulement sémantique, « l'exception » culturelle étant le moyen privilégié pour atteindre l'objectif central de la « diversité » culturelle.

Suivant les recommandations du rapporteur, la commission a adopté le projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'adhésion à la convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, adoptée à Paris le 20 octobre 2005, et dont le texte est annexé à la présente loi⁴.

⁴ Voir le texte annexé au document Sénat n° 384 (2005 - 2006)

ANNEXE - INSTRUMENTS NORMATIFS DE L'UNESCO

Principaux instruments normatifs en faveur de la diversité culturelle

Plusieurs instruments normatifs de l'UNESCO prenant la forme de conventions, de déclarations ou de recommandations favorisent, de manière directe ou indirecte, la diversité culturelle. Parmi lesquels, en particulier :

Conventions et accords

- 2005 - *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*
- 2003 - *Convention pour la sauvegarde du patrimoine immatériel*
- 2001 - *Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique*
- 1972 - *Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel*
- 1970 - *Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels*
- 1954 - *Convention pour la protection du patrimoine en cas de conflit armé*
- 1952 - *Convention universelle sur le droit d'auteur*
- 1950 - *Accord sur l'importation d'objets éducatifs, scientifiques et culturels (« Accord de Florence ») et son Protocole de Nairobi de 1976*

Recommandations

- 2003 - *Recommandation sur la promotion et l'usage du multilinguisme et l'accès universel au cyberspace*
- 1989 - *Recommandation sur la sauvegarde de la culture traditionnelle et populaire*
- 1980 - *Recommandation relative à la condition de l'artiste*

Déclarations

- 2001 - *Déclaration universelle sur la diversité culturelle*
- 1978 - *Déclaration sur la race et les préjugés raciaux*
- 1966 - *Déclaration des principes de la coopération culturelle internationale*