



**DIRECTION GENERALE DES POLITIQUES INTERNES DE
L'UNION**

**DEPARTEMENT THEMATIQUE B: POLITIQUES STRUCTURELLES ET
DE COHESION**

CULTURE ET ÉDUCATION

**Mise en œuvre de la Convention 2005 de
l'UNESCO dans l'Union européenne**

ÉTUDE

Ce document a été demandé par la commission parlementaire de la culture et de l'éducation.

AUTEURS

Germann Avocats (Genève) et équipe de recherche multidisciplinaire ¹

ADMINISTRATEUR RESPONSABLE

Goncalo Macedo
Département thématique B: Politiques structurelles et de Cohésion
Parlement européen
E-mail: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

VERSIONS LINGUISTIQUES

Original: EN.
Traductions: BG, CS, DA, DE, EL, EN, ES, ET, FI, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, SV.

À PROPOS DE L'ÉDITEUR

Pour contacter le département thématique ou s'abonner à sa lettre d'information mensuelle, veuillez écrire à l'adresse suivante: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Manuscrit complété en mai 2010.
Bruxelles, © Parlement européen, 2010

Ce document est disponible sur internet à l'adresse suivante:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

CLAUSE DE NON- RESPONSABILITÉ

Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

Ce document peut être reproduit et traduit à des fins non commerciales pour autant que les sources soient citées, que l'éditeur en soit averti au préalable et qu'il reçoive un exemplaire de la publication.

¹ Voir rubrique «Research Team» sur www.diversitystudy.eu



**DIRECTION GENERALE DES POLITIQUES INTERNES DE
L'UNION**

**DÉPARTEMENT THÉMATIQUE B: POLITIQUES STRUCTURELLES ET
DE COHÉSION**

CULTURE ET ÉDUCATION

Mise en œuvre de la Convention 2005 de l'UNESCO dans l'Union européenne

ÉTUDE

Contenu:

Cette étude propose une synthèse de l'état d'avancement de la mise en œuvre de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles adoptée en 2005 par l'UNESCO. S'arrêtant sur les domaines où l'UE est censée montrer la voie ou assurer la coordination, ce document a pour ambition de présenter des suggestions et des orientations à long terme concernant la mise en œuvre de la Convention. Pour ce faire, il analyse les obligations prévues par ce traité. Il renseigne sur les diverses pratiques de mise en œuvre de la Convention de l'UNESCO d'un point de vue juridique et pratique et identifie les enjeux et les mesures contribuant à atteindre les objectifs prévus par cet instrument.

IP/B/CULT/IC/2009_057

05/2010

PE 438.587

FR

SYNTHÈSE

L'appel du charbon et de l'acier en faveur de la culture

La culture est-elle une notion importante pour l'Europe? - Jean Monnet, l'un des architectes de l'intégration européenne, affirmait que *«si c'était à recommencer, je commencerais par la culture»*².

Cette étude propose une synthèse de l'état d'avancement de la mise en œuvre de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles adoptée en 2005 par l'UNESCO. Elle s'arrête sur les domaines où l'Union européenne est censée montrer la voie et assurer la coordination. Elle apportera à l'Union européenne une aide et des orientations à long terme concernant la mise en œuvre de la Convention de l'UNESCO. Pour ce faire, elle procède à une analyse détaillée des obligations prévues par ce traité. Elle renseigne sur les diverses pratiques de mise en œuvre de la Convention de l'UNESCO d'un point de vue juridique et pratique et identifie les enjeux et les mesures contribuant à atteindre les objectifs prévus par cet instrument.

La mise en œuvre de la Convention de l'UNESCO requiert de nouvelles formes d'action de la part de l'Union européenne, des États membres et de la société civile. Ce projet doit dès lors être marqué par la résolution de la fragmentation et par la recherche de la cohérence. Si les acteurs publics et privés sont ambitieux, les missions s'avèreront complexes et les enjeux importants. S'ils adoptent une approche minimaliste, ils échoueront à relever les défis auxquels ils sont confrontés. Cette dernière approche constitue le pire des scénarios possibles, laissant libre champ au diktat des considérations commerciales au détriment des droits de l'homme, des libertés fondamentales et de l'accès aux richesses de la diversité des expressions culturelles. Par ailleurs, une voie médiane, entre ambition et minimalisme, ne ferait que sceller le statu quo: la diversité des expressions culturelles est un luxe réservé à quelques États-providence nantis et démocratiques et reste hors de portée pour le reste du monde.

La Convention de l'UNESCO propose un nouvel instrument qui pourrait rendre l'intégration européenne beaucoup plus riche, plus profonde et plus durable. Dans les relations externes de l'Union européenne, une protection et une promotion véritables de la diversité des expressions culturelles peuvent contribuer à améliorer «l'intégration mondiale», de façon à faire de la paix et de l'assistance sociale les compléments existentiels d'une mondialisation purement économique. Soixante ans après la déclaration Schuman, le charbon et l'acier réclament aujourd'hui plus que jamais une culture en Europe et partout dans le monde.

Vue d'ensemble de l'étude

Notre étude se divise en cinq parties. Dans notre étude des pratiques de mise en œuvre de la Convention de l'UNESCO, résumées dans la première partie, nous avons examiné les approches traditionnelles et innovantes de protection et de promotion de la diversité culturelle dans tous les types de pays, quel que soit leur niveau de développement. L'étude comprend: (1) les pays développés dotés de fortes industries culturelles, tels que les États membres de l'UE et le Canada; (2) les pays à économie émergente dotés d'industries culturelles organisées, tels que la Chine ou le Brésil; et (3) les pays en développement et

² Jean Monnet cité dans Denis de Rougemont tel qu'en lui-même, dans Cadmos 33/1986, p. 22.

les moins avancés qui disposent de très faibles moyens économiques pour protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles, tels que le Sénégal.

La Convention de l'UNESCO a été rédigée selon une approche programmatique. Les Parties à la Convention disposent par conséquent d'une large marge de manœuvre pour la mise en œuvre de cet instrument. Partant de ce constat, nous développons et discutons de nouvelles idées destinées à améliorer la qualité de ce traité par le biais de son processus de mise en œuvre (deuxième partie).

Les enquêtes et recherches documentaires nous aident à évaluer comment l'UE a appliqué la Convention dans ses relations internationales et dans ses politiques internes (troisième et quatrième parties). Nous évaluons également si la Convention de l'UNESCO a eu une incidence sur les politiques les plus récentes et proposons des hypothèses concernant ses répercussions dans un avenir prévisible, afin de soumettre des recommandations d'actions complémentaires (cinquième partie).

Première partie: Une étude basée sur des questionnaires et des entretiens

La première partie propose une synthèse des informations et opinions rassemblées par le biais de questionnaires et d'entretiens réalisés auprès de diverses parties prenantes privées et publiques au sein de l'Union européenne et en dehors. Nous proposons une courte analyse de ces informations qui éclaire sur l'état actuel de mise en œuvre et renseigne sur les actions complémentaires attendues.

Le premier questionnaire nous a permis de recueillir des informations juridiques; le deuxième a analysé les pratiques de mise en œuvre sous l'angle des représentants de la société civile; enfin, le troisième questionnaire a examiné la mise en œuvre selon le point de vue des organisations régionales. Par ailleurs, nous avons mené des entretiens oraux avec des représentants de plusieurs organisations régionales et internationales.

Les questionnaires complets sont mis à la disposition du public sur le site Internet dédié à l'étude, www.diversitystudy.eu

Deuxième partie: Nouvelles idées concernant la mise en œuvre de la Convention de l'UNESCO

La deuxième partie examine une série de nouvelles idées destinées à mettre en œuvre la Convention de l'UNESCO s'appliquant aux relations externes et aux politiques internes de l'UE.

Premièrement, l'article 8 de la Convention de l'UNESCO prévoit que «une Partie peut diagnostiquer l'existence de situations spéciales où les expressions culturelles, sur son territoire, sont soumises à un risque d'extinction, à une grave menace, ou nécessitent de quelque façon que ce soit une sauvegarde urgente» ; et que «Les Parties peuvent prendre toutes les mesures appropriées pour protéger et préserver les expressions culturelles» dans lesdites situations. Cette disposition, associée à l'article 17, peut être interprétée comme une solution à ce que l'on appelle le «génocide culturel», considéré comme la forme la plus extrême de négation de la diversité des expressions culturelles. Les versions initiales de la Convention des Nations unies pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948 incluaient des dispositions traitant des atteintes à certaines expressions culturelles dans le but de détruire des groupes nationaux, ethniques, raciaux ou religieux en tant que tels. Nous proposons d'examiner plus en détail cette interprétation, en vue de trouver d'éventuelles nouvelles approches fondées sur la Convention de l'UNESCO pour prévenir de manière précoce le génocide et les atrocités de masse. Nous recommandons notamment

d'explorer plus amplement le lien qui unit les diverses expressions culturelles, religieuses, politiques et nationales. Nous exposons dans les grandes lignes une proposition de nouveaux instruments destinés aux relations externes de l'UE avec les pays exposés aux problèmes humanitaires et aux violations des droits des minorités et des droits de l'homme. Nous suggérons que cette proposition soit discutée dans le cadre du dialogue transatlantique des législateurs (DTL), dont le but est de renforcer et d'améliorer les échanges politiques entre les législateurs européens et américains. La prévention précoce du génocide et des atrocités de masse est une préoccupation importante partagée par les législateurs des deux côtés de l'Atlantique. Ce sujet permettra aux parlementaires européens de révéler la pleine valeur de la Convention de l'UNESCO à leurs homologues américains. Dans le meilleur des cas, un tel dialogue pourrait entraîner, aux États-Unis et dans d'autres pays partageant les mêmes valeurs, un changement d'attitude bienvenu envers cet instrument, passant du rejet à l'adhésion.

Deuxièmement, les politiques destinées à la protection et à la promotion de la diversité culturelle exigent des ressources appropriées. Dans ce contexte, nous analysons le rôle joué par les droits de propriété intellectuelle et par les règles de concurrence dans la création d'une situation équitable entre les fournisseurs d'expressions culturelles du Nord et du Sud. Afin d'améliorer l'accès aux expressions culturelles d'origines diversifiées, nous introduisons les principes de «traitement culturel» et de «culture la plus favorisée». Nous examinons les questions liées au système international de propriété intellectuelle concernant la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles et soumettons des propositions d'amélioration. Dans ce contexte, nous soulignons également les contributions positives des règles de concurrence existantes et d'un nouveau cadre juridique fondé sur les principes de non-discrimination culturelle. Ces régimes juridiques peuvent créer un meilleur équilibre entre les différents intérêts légitimes en jeu. Les décideurs politiques pourraient adopter des approches similaires au sein de l'UE, de manière à répondre aux exigences fixées aux articles 6 et 7 de la Convention de l'UNESCO, et favoriser une meilleure circulation des biens et services culturels entre les États membres. Cette discussion exige l'élaboration de nouveaux recours juridiques pour mettre en œuvre les principes d'accès équitable, d'ouverture et d'équilibre conformément aux articles 2.7 et 2.8, tout en respectant les instruments universellement reconnus en matière de droits de l'homme requis par l'article 5.

Les économies en développement et les moins avancées font pression sur les pays développés pour participer aux adaptations des brevets à l'OMC, de manière à protéger et promouvoir leur santé publique. Nous suggérons que les parties prenantes culturelles exigent des initiatives similaires pour les droits d'auteur et les droits de propriété intellectuelle connexes, de manière à protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles. Les contribuables de l'UE paient pour les atteintes portées à la diversité des expressions culturelles, y compris les effets néfastes des oligopoles qui sont suspectés de pratiquer une discrimination culturelle en abusant de leur pouvoir de marché par le biais de leurs politiques.

Troisièmement, la société civile doit jouer un rôle déterminant dans la mise en œuvre de la Convention de l'UNESCO, de manière à en garantir l'efficacité. Nous arrêterons notre attention sur la façon dont ce rôle peut se concrétiser. Dans l'idéal, les organisations non gouvernementales (ONG) représentant la société civile dans le domaine de la mise en œuvre de la Convention devraient entreprendre des actions politiques avec la même détermination et la même efficacité que les groupes d'activistes exprimant au sein de l'OMC des considérations autres que commerciales liées à l'environnement. Ces acteurs ont su considérablement influencer sur l'élaboration et la mise en œuvre des règles et politiques de commerce international en promouvant des considérations autres que commerciales liées à

la protection de l'environnement et au développement durable. De même, il faudrait qu'apparaissent, dans un avenir proche, des acteurs qui développent et mettent en œuvre des règles et politiques visant à protéger et promouvoir la diversité culturelle au niveau national, régional et international. Pour atteindre ces objectifs, l'indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics et privés est cruciale. Dans les régimes autoritaires, les ONG doivent être protégées de la dictature imposée par l'État. Dans les régimes démocratiques, les ONG doivent lutter contre la force économique des entreprises jouissant d'une position dominante sur le marché. Dans les deux cas, nous évaluons les mécanismes juridiques et politiques permettant aux représentants de la société civile de formuler l'intérêt public et de le défendre tout en préservant leur indépendance. Parallèlement, les ONG doivent être transparentes et responsables de leur structure d'affiliation, de leur représentativité, de leurs processus décisionnels internes, de leur gouvernance et de leur financement.

Le système participatif de la Convention d'Århus de 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement peut servir de modèle pour la mise en œuvre de l'article 11 de la Convention de l'UNESCO au niveau de l'UE.

Ces trois questions méritent que les décideurs politiques et les représentants de la société civile cherchant à agir dans le cadre du processus de mise en œuvre de la Convention de l'UNESCO y accordent une attention particulière, avec l'ambition d'en surmonter les insuffisances et d'en exploiter les possibilités.

Dialogue des parties prenantes

L'analyse que nous avons faite de chacun de ces trois thèmes est documentée par le travail d'enquête dont il est question dans la première partie de notre étude et par des recherches documentaires. Nous avons soumis cette analyse à des invités de haut niveau issus du milieu universitaire qui ont apporté une évaluation critique permettant d'élargir le débat entre les parties prenantes. Nous avons enregistré leurs contributions sur vidéo et les avons postées sur le site www.diversitystudy.eu à la rubrique «Stakeholders' dialogue». Chacune de ces contributions sert de point de départ à un débat en ligne sur les thèmes concernés, présenté sur un blog. Nous espérons que les parties prenantes liront notre étude, écouteront les commentaires des invités, puis exprimeront et échangeront leurs opinions sur notre blog.

Troisième partie: La mise en œuvre de la Convention de l'UNESCO dans les relations externes de l'UE

La troisième partie s'attache aux relations externes de l'UE. Elle aborde la mise en œuvre de la Convention de l'UNESCO par rapport aux politiques des droits de l'homme et au commerce international au niveau multilatéral, régional et bilatéral.

Cette partie examine le rôle de l'UE dans les récents litiges qui ont opposé les États-Unis et la Chine (à l'OMC) sur les Accords sur l'AGCS et les ADPIC. Nous observons que l'UE a soutenu les États-Unis contre la Chine dans ces procédures de règlement des différends relatifs aux industries culturelles. Les deux procédures étaient poussées par l'oligopole des grandes compagnies cinématographiques hollywoodiennes et leurs intérêts connexes. Dans l'un de ces procès, la Chine a invoqué la Convention de l'UNESCO pour sa défense. À notre connaissance, les acteurs culturels européens n'ont pas été consultés avant que la Commission européenne ne décide de soutenir la position américaine. Après avoir discuté de ces dossiers, nous concluons que la Commission européenne devrait instaurer des procédures garantissant une consultation à temps et une participation appropriée de la

société civile dans les processus décisionnels relatifs aux différends impliquant, au sein de l'OMC, des domaines relevant de la Convention de l'UNESCO. Une participation éclairée contribuerait à accroître l'efficacité de la mise en œuvre de la Convention de l'UNESCO.

Nous nous interrogeons par ailleurs sur l'absence de débats officiels autour de la Convention de l'UNESCO au sein de l'OMC jusqu'à présent. Nous analysons cette situation et proposons des stratégies permettant à l'UE d'engager un dialogue entre l'UNESCO et l'OMC sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles dans le cadre des réglementations de commerce international.

Nous examinons également d'un œil critique les mécanismes de coopération culturelle et analysons le lien entre les considérations liées à la diversité culturelle et les accords commerciaux régionaux et bilatéraux. La première mise en œuvre concrète de la Convention de l'UNESCO dans les relations externes de l'UE, réalisée dans le cadre de l'Agenda européen de la culture, était la négociation de deux protocoles de coopération culturelle. En 2008, la Commission européenne a en effet conclu un premier protocole avec le CARIFORUM et elle a négocié un second protocole avec la Corée du Sud en 2009. D'une part, ces protocoles sont les premiers indicateurs de la manière dont les directives et objectifs de l'agenda pour la culture peuvent être réalisés. D'autre part, ces négociations révèlent plusieurs problèmes qu'il conviendra d'analyser plus en détail, compte tenu notamment du fait que différents aspects de l'approche adoptée par la Commission européenne ont suscité de vives critiques.

Nous suggérons que l'UE, les États membres et les pays partageant les mêmes valeurs concluent un accord-cadre servant de référence plurilatérale lorsque l'UE passera des accords commerciaux régionaux ou bilatéraux. Cet accord plurilatéral inclurait les contenus essentiels en matière de coopération culturelle applicables à tous les pays tiers. Un tel instrument pourrait, par exemple, conditionner les normes ADPIC-plus sur la protection des droits d'auteur à l'application de garanties correspondantes en matière de règles de concurrence. L'UE pourrait alors compléter ces dispositions de base par des contenus spécifiques applicables au cas par cas, dans un cadre clairement défini.

Les mécanismes internationaux de financement public sont déterminants pour la production culturelle dans les pays du Sud. Une étude de cas sur le fonds cinématographique pour le groupe des États de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) nous permet de tirer des leçons concernant la coopération au développement du futur dans le cadre de la Convention de l'UNESCO.

Quatrième partie: La mise en œuvre de la Convention de l'UNESCO dans les politiques internes de l'UE

La quatrième partie évalue la situation de la France et de la Corée du Sud en termes de parts de marché des films, dans la mesure où ce domaine est symptomatique d'un problème de fond affectant les marchés de la plupart des industries culturelles actuelles. Dans tous les États membres de l'UE et dans la plupart des pays du monde, un pouvoir marketing très concentré conditionne le public à demander des formes et contenus conventionnels qui sont, en grande majorité, culturellement homogènes. Le public moyen est pour ainsi dire contraint de consommer ces expressions culturelles et leur idéologie sous-jacente que les acteurs dominants du marché sont à même d'imposer par un matraquage publicitaire. Plus le pouvoir marketing des fournisseurs d'expressions culturelles est grand, plus leur pénétration du marché est forte. Le pouvoir marketing de l'oligopole hollywoodien d'une part et le financement des États membres de l'UE par le biais

d'aides publiques sélectives d'autre part «duopolisent» actuellement en grande partie les différents secteurs culturels en Europe. Or, les droits des artistes et du public qui refusent l'une ou l'autre de ces puissances doivent être garantis. Les décideurs politiques responsables devraient établir de nouvelles règles visant à créer un climat d'égalité pour les créateurs d'expressions culturelles actuellement exclus du système dominant. Nous considérons le mécanisme d'aide sélective des États, son «expertocratie» et son système croissant d'intermédiaires divers comme une menace à cette liberté en Europe. Nous estimons que le système de propriété intellectuelle, associé aux règles de concurrence et aux principes de non-discrimination culturelle tels qu'exposés dans la deuxième partie, pourrait remédier à ce risque.

Nous exposons par ailleurs des stratégies de conception institutionnelle destinées à mettre en œuvre la Convention de l'UNESCO dans l'Union européenne. Nous recommandons de faire le point sur les compétences existantes et les synergies potentielles en fonction des nouvelles collaborations entre les institutions établies. Par ailleurs, nous suggérons de prendre le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) comme source d'inspiration pour créer un nouveau moyen de produire et d'échanger des connaissances sur les mesures et politiques destinées à protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles. Enfin, nous proposons d'examiner plus amplement la question de l'impact de la Convention de l'UNESCO sur les politiques destinées à protéger et promouvoir la diversité linguistique.

Cinquième partie: Conclusions et recommandations

La cinquième partie pose des conclusions et des recommandations en vue de concrétiser l'important potentiel présenté par la Convention de l'UNESCO au sein de l'Europe et à l'échelle mondiale. Nous insistons en particulier sur le rôle de la société civile, en tant que moteur de la mise en œuvre de ce traité.

Version longue de l'étude, dialogue des parties prenantes et documentation

Il existe deux versions de cette étude, une version courte de 80 pages traduite en plusieurs langues et une version longue en anglais qui comprend une analyse plus détaillée des thèmes sous la forme de documents de travail. Ces deux versions, ainsi que les réponses à notre enquête, peuvent être téléchargées à partir du site dédié à cette étude: www.diversitystudy.eu Ce site, qui compte par ailleurs d'autres documents pertinents, propose également une rubrique où les parties prenantes peuvent laisser des commentaires sur l'étude et échanger leurs points de vue.

Le texte de la Convention de l'UNESCO, ses directives opérationnelles et d'autres informations utiles peuvent être consultés à l'adresse suivante: <http://www.unesco.org/culture/fr/diversity/convention>

Caractéristiques clés de la Convention: le principe de souveraineté et ses restrictions

Le mécanisme à la base de la Convention de l'UNESCO peut être qualifié de «libre circulation limitée» habilitant les parties à adopter et mettre en œuvre des lois et politiques destinées à protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles sur leur territoire (articles 5 et 6). La Convention de l'UNESCO réaffirme le principe de souveraineté à l'article 2.2. En vertu de cette disposition, les États ont, conformément à la Charte des Nations unies et aux principes du droit international, le droit souverain d'adopter des mesures pour répondre aux objectifs de la Convention. Ce droit est, conformément à l'article 2.1, soumis au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Cette

disposition rappelle que «la diversité culturelle ne peut être protégée et promue que si les droits de l'homme et les libertés fondamentales telles que la liberté d'expression, d'information et de communication, ainsi que la possibilité pour les individus de choisir les expressions culturelles, sont garantis». Les principes d'accès équitable, d'ouverture et d'équilibre, conformément aux articles 2.7 et 2.8, viennent restreindre encore davantage les pouvoirs des Parties dans les domaines touchant aux politiques culturelles.

Le principe de souveraineté s'avère extrêmement problématique lorsqu'il s'applique aux régimes autoritaires. Dans la plupart des cas, ces régimes ont tendance à user et abuser du pouvoir conféré à la souveraineté et à ignorer les restrictions relatives à l'obligation de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'Union européenne est confrontée au défi de tenir compte de cette réalité lorsqu'elle encourage les objectifs de la Convention de l'UNESCO dans ses relations extérieures.

On peut avancer que le principe de solidarité et de coopération internationales, tel que défini à l'article 2.4, recommande aux États de dépasser une compréhension restreinte du concept de souveraineté. La solidarité et la coopération internationales devraient permettre à tous les pays, particulièrement aux pays en développement et aux économies les moins avancées, de créer et renforcer les moyens nécessaires à leur expression culturelle, y compris leurs industries culturelles, qu'elles soient naissantes ou établies, aux niveaux local, national et international. La même interprétation devrait, selon nous, s'appliquer aux principes d'accès équitable, d'ouverture et d'équilibre (articles 2.7 et 2.8). Ils soulignent en effet que «l'accès équitable à une gamme riche et diversifiée d'expressions culturelles provenant du monde entier et l'accès des cultures aux moyens d'expression et de diffusion constituent des éléments importants pour la mise en valeur de la diversité culturelle et encouragent la compréhension mutuelle». La Convention reconnaît que les États devraient veiller à promouvoir, de façon appropriée, l'ouverture aux autres cultures du monde lorsqu'ils adoptent des mesures visant à favoriser la diversité des expressions culturelles. Il n'est pas, par conséquent, dans l'intérêt de l'Union européenne de réduire la solidarité et la coopération internationales à des formes de simple charité.

La protection et la promotion d'une diversité durable des expressions culturelles dans «les pays du Sud» au bénéfice du monde entier exige l'élaboration et la mise en œuvre de nouveaux mécanismes juridiques visant à créer un climat d'égalité. Les instruments politiques fondés sur des paiements directs présentent le risque de conférer aux donateurs une influence sur les contenus culturels et de rendre les bénéficiaires vulnérables à la dépendance et au clientélisme. Cela concerne en particulier les systèmes de financement appelés «aides publiques sélectives», que nous abordons en détail dans la quatrième partie ci-dessous.

Des garanties juridiques efficaces, dotées d'une vision à long terme, sont nécessaires pour qu'une diversité véritable des expressions culturelles bénéficie à plus qu'un petit nombre d'États nantis et démocratiques indifférents ou condescendants à l'égard du reste du monde.

Les articles 205 à 207 du TFUE, associés à l'article 21, exigent que l'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde: la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la Charte des Nations unies et du droit international. Par conséquent, la politique commerciale commune et la constitution économique naissante de l'UE devraient contribuer à la création d'un ordre mondial plus juste, également pour le secteur culturel³.

Vue d'ensemble des atouts, points faibles, perspectives et menaces

Les résultats présentés dans cette étude s'appuient sur divers types d'outils: collecte de données, entretiens, études de cas et recherche documentaire. Ils permettent d'examiner le potentiel de la mise en œuvre de la Convention de l'UNESCO. À cette fin, nous avons utilisé une analyse SWOT (Strengths (atouts) - Weaknesses (points faibles) – Opportunities (perspectives) – Threats (menaces)) de la Convention de l'UNESCO et de sa mise en œuvre dans l'Union européenne en tant qu'instrument stratégique. Voici un résumé de cette analyse:

Atouts

La Convention de l'UNESCO permet une forte participation de la société civile. Dans certaines juridictions, des représentants de la société civile ont joué un rôle clé dans la formulation des contenus de la Convention lors des phases d'élaboration et de négociation. De même, le traité adopté donne à la société civile l'occasion de jouer un rôle moteur dans sa mise en œuvre (article 11).

La mise en œuvre de la Convention de l'UNESCO exige par conséquent un fort engagement de la société civile pour motiver et légitimer les actions des parties prenantes du secteur public.

Points faibles

Le principe de souveraineté à la base de la Convention, associé à des dispositions vagues et à un système de règlement des différends très faible, n'est pas à la hauteur des enjeux auxquels sont confrontés la grande majorité des États, notamment les pays en développement, les économies les moins avancées et les régimes autoritaires.

Dès lors, les acteurs publics et privés doivent, au niveau international, définir et appliquer des restrictions claires et précises au principe de souveraineté, en vertu des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que les principes d'accès équitable, d'ouverture et d'équilibre.

Perspectives

La Convention emploie un langage stimulant qui invite les acteurs publics et privés à être créatifs au niveau juridique et politique. Face aux évolutions dans le domaine du droit environnemental et à la pression des réglementations commerciales, cette créativité peut faire apparaître des dynamiques stimulantes oscillant entre idéalisme et réalisme. La mise en œuvre de ce traité pourra largement en bénéficier. Par ailleurs, cette Convention peut

³ See on the emerging European economic constitution Christian Joerges, La Constitution européenne en processus et en procès, Revue Internationale de Droit Économique 2006, p. 245 to 284: <http://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-economique-2006-3-page-245.htm>

devenir une composante d'un instrument juridique international visant à protéger et promouvoir la «diversité humaine», en tant qu'instrument contribuant à la prévention précoce du génocide et des atrocités de masse. Cet instrument peut être utilisé dans les relations externes de l'UE.

Dans les relations internes de l'UE, la Convention pourrait consolider les efforts d'intégration plus durables. Cet instrument peut considérablement contribuer au renforcement de la cohésion. Il peut proposer un outil de bonne gouvernance permettant de maximiser les richesses et de régler les tensions résultant de la diversité des expressions culturelles, politiques, ethniques, religieuses et nationales, en Europe et partout dans le monde.

Les parties prenantes doivent par conséquent accorder une attention toute particulière à la mise en œuvre efficace des articles 7 et 8 de la Convention de l'UNESCO, qui traitent de l'accès à la diversité des expressions culturelles et de sa négation la plus radicale. La réussite de cette entreprise pourra valoir à la Convention le titre de traité international majeur.

Menaces

Les Parties à la Convention doivent avoir conscience des effets négatifs du système international actuel des droits de propriété intellectuelle sur la diversité des expressions culturelles, notamment sur les marchés dominés par de grandes sociétés commerciales exerçant un pouvoir collectif en tant qu'oligopoles.

Si les parties omettent d'utiliser de manière appropriée les règles de concurrence pertinentes et ne parviennent pas à remédier à la discrimination culturelle systématique perpétrée par les puissances commerciales, le déséquilibre actuel des échanges de biens et services commerciaux ne sera pas corrigé. Dans ce cas, les obligations d'accès de l'article 7 resteront purement programmatiques.

Conformément à l'article 6, les parties doivent définir et mettre en place des contrôles juridiques et des rééquilibrages pour éviter toute mesure accordant à l'État des pouvoirs décisionnels excédant la portée judiciaire et enfreignant la liberté d'expression. Nous considérons que les mécanismes d'aide publique sélective présentent un risque de censure dissimulée et d'obstacle à l'entrepreneuriat culturel.

Toute mise en œuvre de la Convention ne prenant pas pleinement compte de son potentiel de bonne gouvernance peut avoir des retombées négatives sur les efforts durables d'intégration européenne, notamment en période de crise économique et politique.

Sans la participation active de la société civile et des décideurs politiques qui contribuent à faire avancer la mise en œuvre de la Convention, cet instrument risque de devenir un discours «langue de bois» des États-providence nantis et démocratiques; la Convention deviendrait, en fin de compte, «lettre morte» pour toutes les parties.

Les défenseurs de la cause de la diversité culturelle doivent par conséquent s'opposer à une interprétation restreinte du champ d'application de la Convention de l'UNESCO. Ils doivent mobiliser les acteurs privés et publics du secteur culturel et au-delà, en vue de contribuer à une mise en œuvre efficace de cet instrument. Enfin et surtout, ils doivent s'efforcer de continuer à développer les législations et politiques créées jusqu'à présent au niveau national et régional.

Trois générations de discours juridiques et politiques sur la diversité culturelle

Nous observons trois générations de discours sur les politiques et règles juridiques relevant du champ d'application de la Convention de l'UNESCO. Conformément à l'article 3, cet instrument «s'applique aux politiques et aux mesures adoptées par les Parties relatives à la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles». Ce champ d'application doit être interprété en lien avec les articles 1 et 2, qui définissent les objectifs et principes directeurs du traité.

Historiquement, la première génération de discours était fondée sur une compréhension essentiellement ethnocentrique axée sur la protection et la promotion du concept d'«identité culturelle». Avec le spectaculaire renforcement du système commercial multilatéral qu'a connu la dernière décennie du XX^e siècle, les parties prenantes culturelles de diverses juridictions ont pris conscience de la nécessité d'unir leurs forces pour faire face à de nouveaux défis. Les accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sont entrés en vigueur en 1995. Pendant les négociations qui ont abouti à ces traités, les parties prenantes culturelles ne sont pas parvenues à imposer une «exception culturelle». Cette exception aurait extrait la réglementation culturelle du champ d'application de la réglementation sur la libéralisation progressive des échanges de biens et services, et sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (GATT, AGCS et ADPIC).

Le succès de la législation de l'OMC en termes de prévisibilité et d'applicabilité a surtout engendré un changement radical concernant le mécanisme de règlement des différends qui s'appliquait à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de 1948 à 1994. Cette nouvelle réalité a sans doute contribué au changement de stratégie parmi les parties prenantes culturelles, inaugurant ainsi une seconde génération de discours axés sur le concept de «diversité culturelle». Les parties prenantes culturelles ont réagi à la menace imminente en élaborant une nouvelle législation. Ce processus a débuté par un droit souple, sous la forme d'une déclaration sur la diversité culturelle adoptée sous les auspices du Conseil de l'Europe en 2000. Celle-ci a été suivie par une déclaration similaire à l'UNESCO en 2001 et par une législation plus contraignante par le biais de la Convention de 2005. Bien que plusieurs discours sur la diversité culturelle aient débuté beaucoup plus tôt, la nouvelle réglementation multilatérale sur le commerce a donné l'élan nécessaire pour transformer ces discours en normes ou législations de mieux en mieux définies.

Nous percevons actuellement l'émergence d'une troisième génération d'idées et d'initiatives juridiques et politiques. Cette ère imminente offre l'occasion d'accueillir de nouveaux alliés de la cause culturelle qui se soucient de la protection des droits de l'homme, des libertés fondamentales, des droits des minorités et de la prévention du génocide et des atrocités de masse. La Convention telle qu'elle se présente aujourd'hui a pour ambition de proposer des contributions donnant forme concrète aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, qui résultent à la fois de la diversité des expressions culturelles et viennent restreindre le principe de souveraineté.

Mise en œuvre en tant que «poursuite des mesures politiques»

La Commission européenne considère que «la mise en œuvre de la Convention de l'UNESCO au sein de l'UE n'est pas une activité strictement législative en tant que telle, mais plutôt la poursuite des mesures politiques, tant dans les politiques internes qu'externes, qui pourraient prendre la forme d'une action législative dans certains cas

précis.» (Réponse de la Commission européenne à la question 4 de l'enquête concernant les organisations régionales sur www.diversitystudy.eu). Cette compréhension offre l'occasion de voir apparaître une nouvelle pensée politique et juridique créative, dépassant l'approche purement statique et formaliste. La Convention de l'UNESCO présente l'immense potentiel de mobiliser et d'inciter les décideurs législatifs et politiques en quête de solutions innovantes visant à répondre aux préoccupations sociales fondamentales de leurs électeurs sur les questions d'identité et de diversité. La Convention couvre ces questions d'un point de vue culturel. La valeur considérable de cet instrument réside toutefois dans son potentiel à offrir inspiration et orientation pour la création d'un futur cadre juridique pouvant apaiser les sources de tensions, telles que expressions religieuses, politiques et nationales, qui découlent de la diversité d'autres formes d'expression au sein même des pays et des régions.

Dans l'Agenda européen de la culture, la Commission européenne appelle à «l'intégration de la culture dans toutes les politiques pertinentes» sur la base de la clause culturelle du Traité (point 4.4): «En ce qui concerne la dimension extérieure, une attention particulière est accordée au dialogue multiculturel, interculturel et interreligieux, en favorisant la compréhension entre partenaires européens et internationaux et en allant vers un public de plus en plus large dans les pays partenaires. Dans cette optique, l'éducation et, en particulier, l'éducation aux droits humains, remplissent un rôle significatif.»

Les liens entre le Tibet et la Chine ou entre Israël et la Palestine illustrent à quel point il est urgent d'approfondir une telle voie. La protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, dans le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, proposent une feuille de route en vue de l'élaboration d'une législation internationale d'un nouveau type, visant à protéger et à promouvoir la diversité humaine et à prévenir de manière précoce le génocide et les atrocités de masse. Mais avant de rêver à de nouvelles édifications, il convient de renforcer les fondations existantes.

La Commission européenne reconnaît qu'un nouveau cadre stratégique pour la culture apparaît dans les relations externes de l'UE, à la suite de l'adoption de l'Agenda européen de la culture. Dans ce contexte, la culture est perçue comme un facteur stratégique de développement politique, social et économique et pas exclusivement en termes d'événements culturels isolés ou d'événements de prestige (réponse de la Commission européenne à la question 4.1 de l'enquête concernant les organisations régionales). Les critères de Copenhague sur le dialogue entre l'Union européenne, les Balkans occidentaux et la Turquie illustrent comment cette nouvelle approche peut s'appliquer à des missions concrètes. La Commission formule en outre clairement l'espoir de voir la Convention de l'UNESCO créer «un nouveau rôle pour la culture et la diversité culturelle dans la gouvernance mondiale, qui sera reconnu comme le pilier culturel au niveau mondial, reflétant ainsi les avancées faites sur les questions environnementales et les traités dans le domaine du changement climatique et de la biodiversité» (réponse de la Commission européenne à la question 11.2 de l'enquête concernant les organisations régionales).

Nous partageons cette vision et définissons dans cette étude les diverses options pouvant contribuer à faire de ces aspirations une réalité dans les relations intérieures et transfrontalières. Au cours des dernières décennies, les évolutions dynamiques dans le domaine de la législation environnementale ont donné lieu à la création de divers instruments au niveau national, régional et international, tels que la Convention sur la biodiversité de 1992. Ces évolutions juridiques, associées à des enjeux plus récents concernant des considérations autres que commerciales telles que la santé publique au sein du droit de l'OMC, ont finalement mené à l'avènement d'un nouveau discours sur la diversité culturelle. D'un point de vue juridique et politique, le principal risque de ce

discours serait finalement une régression vers une compréhension restreinte de l'identité culturelle. Compte tenu de ce scénario négatif, les ardents défenseurs de la diversité culturelle ne devraient pas laisser passer les occasions uniques qu'une interprétation créative de la Convention de l'UNESCO promet de donner.