

La bataille de la diversité culturelle

Par Ivan Bernier

En octobre 2003, la 32^e Conférence générale de l'UNESCO approuvait une résolution déclarant que la question de la diversité culturelle – pour ce qui a trait à la protection de la diversité des contenus culturels et des expressions artistiques – devait faire l'objet d'une convention internationale, et invitait le directeur général de l'organisation à soumettre pour la fin 2005 un avant-projet. L'ouverture de ces négociations constitue le plus récent développement dans ce que Catherine Trautmann, la ministre française de la Culture d'alors, qualifiait en 2000 de «bataille de la diversité culturelle». Mais en quoi cette bataille intéresse-t-elle les créateurs de tous les pays et en particulier les auteurs audiovisuels? Les enjeux de celle-ci sont-ils seulement virtuels ou réellement concrets?

Genèse et nature du conflit

Au milieu des années 20, un certain nombre de pays européens, confrontés à une invasion massive des films américains sur leur marché, mettent en place des quotas à l'écran dans le but de garantir un espace jugé essentiel à la préservation de leur identité culturelle. Immédiatement, les grandes sociétés de production cinématographique américaines réagissent en demandant à l'Administration américaine qu'elle exerce des pressions afin que soient éliminés ces quotas. C'est le début d'une confrontation à propos du traitement des biens et services culturels dans les échanges commerciaux qui va perdurer jusqu'à nos jours. Deux visions radicalement différentes caractérisent ce conflit:

- Une première vision envisage les biens culturels exclusivement comme des produits

de divertissement tout à fait semblables à n'importe quel autre produit et donc soumis aux règles du commerce.

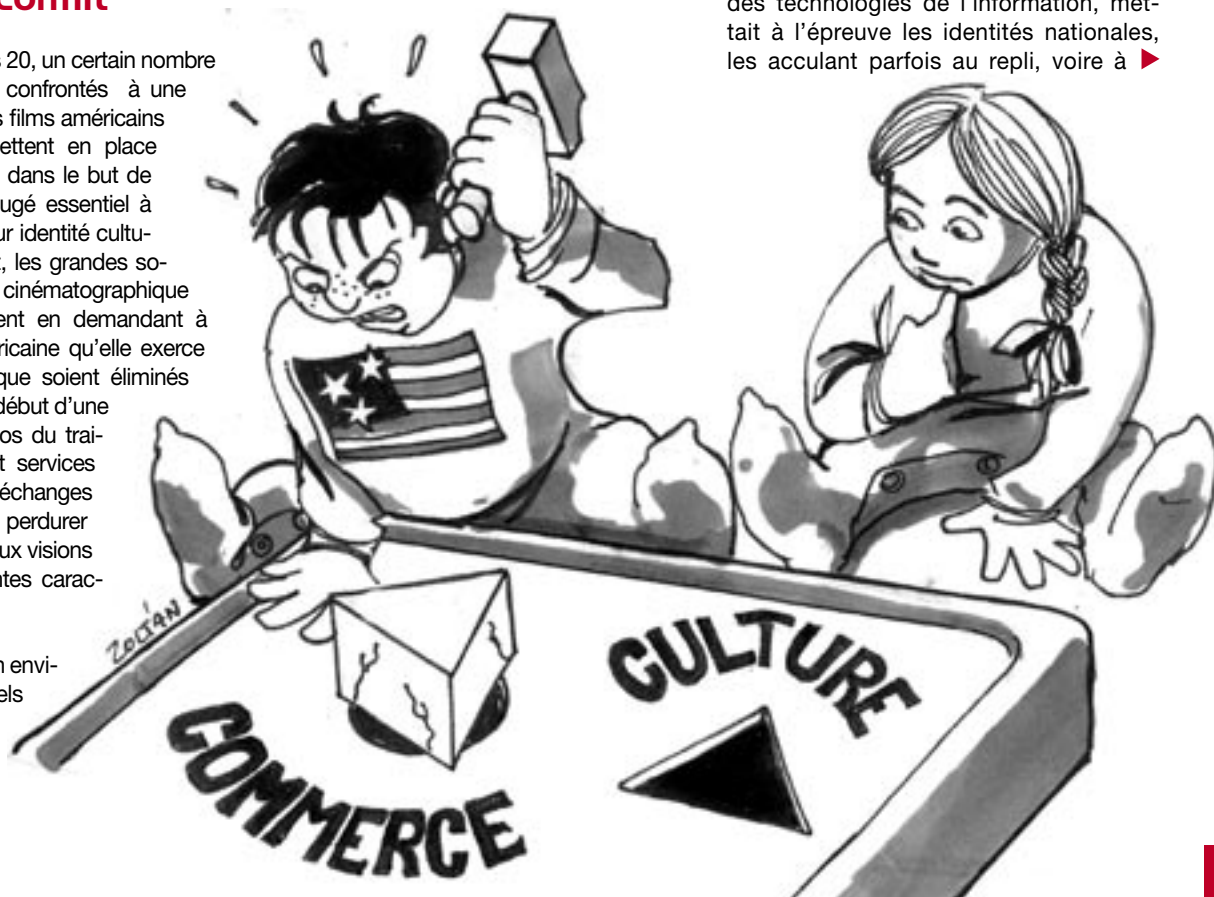
- La seconde vision les considère comme des instruments de communication sociale qui véhiculent des valeurs, des idées et du sens, et qui contribuent de ce fait à façonner l'identité culturelle d'une communauté. Pour cette raison, ils doivent être exemptés de l'application des règles commerciales.

A partir de 1995, un changement de perception concernant la façon d'aborder ces deux visions antagonistes commence à se faire jour. Il coïncide avec deux événements qui vont avoir une influence déterminante sur la suite du débat.

- Le premier est l'échec, en 1998, des négociations au sein de l'OCDE entamées deux ans auparavant en vue d'arri-

ver à un Accord multilatéral sur l'investissement (AMI). Cet échec vient confirmer que les négociations commerciales multilatérales ne constituaient pas un forum adéquat pour promouvoir des échanges respectueux de la diversité culturelle. En effet, lors de ces négociations, la France n'avait pu rallier une majorité de pays autour d'un projet de clause d'«exception culturelle».

- Le second événement est l'échec de la troisième rencontre ministérielle de l'OMC à Seattle, en décembre 1999. Il marque un point déterminant dans la prise de conscience de l'impact de la mondialisation et de la libéralisation des échanges sur les cultures entendues au sens sociologique. On a fait valoir que la dominance des impératifs économiques sur les valeurs sociales et politiques, relayée par le développement prodigieux des technologies de l'information, mettait à l'épreuve les identités nationales, les acculant parfois au repli, voire à ►





23 septembre 1998, Paris (quartier de la Défense): une banderole sur la façade de la tour Elf exige le «retrait» du traité de l'AMI par l'OCDE.

AFP PHOTO/Eric Fieberberg

l'affirmation agressive d'anti-modèles. Dans ce contexte, la préservation des identités culturelles a cessé d'être perçue exclusivement comme un problème d'exception aux accords commerciaux pour devenir plutôt une fin en soi.

De la bataille de «l'exception culturelle», engagée depuis plusieurs décennies, on passait ainsi à la bataille de la «diversité culturelle».

Pourquoi favoriser la diversité culturelle?

Toute culture nationale, si elle veut demeurer vivante, est condamnée à s'adapter dans le temps à une variété de changements à la fois internes et externes. Le vrai problème que posent mondialisation et libéralisation est de savoir si les changements qu'elles entraînent affectent la possibilité de promouvoir et maintenir un espace culturel propre, par lequel les citoyens peuvent accéder et participer à la vie culturelle et politique de leur communauté. Malheureusement, il est loin d'être évident que la mondialisation de l'économie et la libéralisation des échanges aient un effet entièrement positif à cet égard.

Au moins trois bonnes raisons de s'inquiéter peuvent être avancées.

- La première est celle d'une pénétration massive de produits culturels étrangers (films, disques, livres, programmes de télévision, etc.), qui en arrive à étouffer la production culturelle domestique, privant ainsi les communautés concernées d'un discours symbolique essentiel à leur propre développement. Ceci est d'autant plus alarmant que les créateurs et les intermédiaires culturels jouent un rôle crucial dans l'adaptation des cultures au changement, car ils créent un espace de confrontation critique entre valeurs nationales et valeurs étrangères, entre comportements du passé et perspectives d'avenir.

- La seconde est celle de la concentration de la production et de la commercialisation des produits culturels au sein de grands groupes industriels, et l'uniformisation conséquente de l'expression culturelle sous l'impulsion d'impératifs essentiellement commerciaux.

- La troisième, plus récente, est celle de la marginalisation d'un bon nombre de cultures dans l'espace international qui se construit avec les nouvelles technologies de l'information (Internet, etc.). Malgré le fait que ces nouvelles technologies offrent des possibilités considérables pour l'expression de la diversité des cultures,

Glossaire

OMC

Organisation mondiale du commerce, créée en 1995 au terme des négociations de l'Uruguay Round, regroupe 147 pays.

UNESCO

Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, créée en 1945, regroupe 190 pays.

GATT

Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, signé en 1947, fait maintenant partie des accords régis par l'OMC.

AGCS

Accord général sur le commerce des services, négocié et conclu dans le cadre de l'Uruguay Round, entré en vigueur en 1995.

AMI

Accord multilatéral sur l'investissement, discuté de 1996 à 1998 au sein de l'OCDE.

OCDE

Organisation de coopération et de développement économique, créée en 1961, regroupe 30 pays.

Uruguay Round

Dernier des rounds de négociations commerciales multilatérales organisés par le GATT entre 1948 et 1994. Parmi les résultats les plus notoires de celui-ci, il faut souligner la création de l'Organisation mondiale du commerce qui succède au GATT en 1995.

L'exemple de la Nouvelle-Zélande

En 1993, à la fin de l'Uruguay Round, la Nouvelle-Zélande s'était engagée à ne pas recourir aux quotas ou restrictions quantitatives dans le secteur de l'audiovisuel. Or une étude rendue publique en 1999 démontra que le contenu local à la télévision néo-zélandaise n'atteignait plus alors que 24 % du temps total, ce qui plaçait la Nouvelle-Zélande au dernier rang dans une étude comparative impliquant 10 autres pays. En 2001, le Gouvernement de la Nouvelle-Zélande annonça son intention d'introduire des quotas de contenu local à la radio et à la télévision, le recours aux seules subventions ne s'avérant pas assez efficace. Mais très rapidement, le représentant américain pour le commerce international fit savoir qu'une telle mesure violerait les engagements de la Nouvelle-Zélande. Le projet fut donc abandonné pour être remplacé par une simple entente entre le Gouvernement néo-zélandais et les propriétaires de stations de télévisions en vertu de laquelle ces derniers s'engageaient «à faire de leur mieux» pour améliorer le niveau du contenu local sur leurs stations.

le danger qu'un fossé se crée davantage entre les pays qui ont un véritable accès à ces dernières et ceux qui ne l'ont pas demeure très réel et préoccupant.

Dans les trois cas, c'est le droit fondamental à l'expression culturelle qui est mis en cause, et ainsi la vie démocratique et la cohésion sociale de la communauté elle-même. Dans cette perspective, il ne fait aucun doute que la défense de la diversité culturelle constitue un combat fondamental.

L'OMC ou la diversité culturelle envisagée comme obstacle aux échanges commerciaux

L'OMC ne s'intéresse pas en tant que tel à la culture, qui ne relève pas de son champ de compétence. Elle s'intéresse toutefois aux mesures adoptées par les Etats en vue de promouvoir l'expression culturelle au plan national et la diversité culturelle au plan international. Dès lors que celles-ci entravent d'une façon ou d'une autre les échanges commerciaux et vont à l'encontre d'une obligation de l'OMC, elles peuvent donner ouverture à une plainte. Parmi les mesures les plus susceptibles de soulever des problèmes à cet égard, on retrouve les aides publiques, les quotas, les exigences de contenu local et les mesures de contrôle de l'investissement.

Si on fait exception des quotas à l'écran autorisés par l'article IV du GATT (on sait à cet égard que le régime suisse de quotas à l'écran avait été troqué pour un droit d'atterrissage de Swissair à Atlanta en 1993...) et de l'exception générale de l'article XX du GATT concernant la protection de trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique, il n'existe pas de mesures d'exemption ou de traitement particulier applicables spécifiquement aux biens et services culturels.

Dans les négociations commerciales multilatérales actuellement en cours à l'OMC, certains Membres ont déjà transmis des propositions qui abordent explicitement le problème de la prise en compte de la spécificité du secteur audiovisuel. C'est le cas en particulier de la Suisse qui a suggéré de procéder à un examen approfondi pour déterminer si l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) – un des multiples accords maintenant régis par l'OMC – est assez flexible pour proposer des solutions adaptées à la

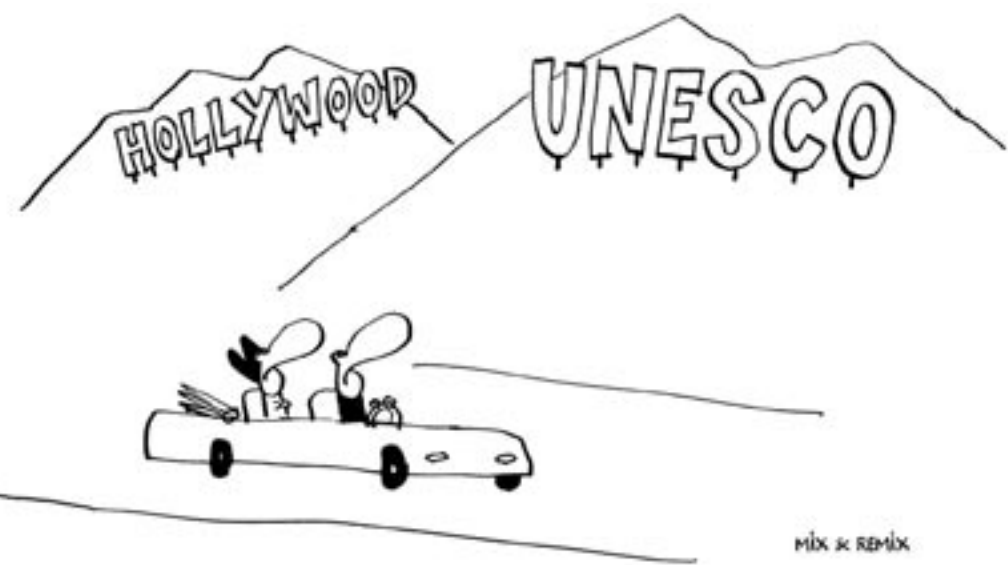


spécificité du secteur audiovisuel et prendre suffisamment en compte les objectifs culturels, sociaux et démocratiques des Membres. Parmi les questions devant faire l'objet d'un tel examen, la Suisse mentionne les subventions, les services publics audiovisuels, les contenus illicites, les questions relatives à la concurrence, celles relatives aux réglementations et enfin les restrictions relatives à l'accès au marché et au traitement national. Les solutions apportées à ces questions pourraient prendre la forme d'une annexe de l'AGCS portant sur les services audiovisuels. Toutefois, une telle approche n'est pas sans danger, dans la mesure où elle confie à une organisation essentiellement commerciale le soin de déterminer ce qu'un Etat peut ou ne peut pas faire en matière de développement culturel.

La position des Etats-Unis sur le même sujet permet de mieux saisir les limites d'un tel exercice. Ceux-ci suggèrent que, conjointement à la négociation d'engagements spécifiques concernant les services audiovisuels, les Membres puissent également parvenir à une entente sur les subventions qui respecte le besoin de chaque pays de promouvoir son identité culturelle en créant un environnement enrichissant pour la culture nationale. Au premier abord, cela semble une marque de bonne intention. En fait, la stratégie des Etats-Unis s'articule autour de trois objectifs.

- Le premier est d'amener les membres de l'OMC qui n'avaient pas pris d'engagements de libéralisation dans le secteur audiovisuel (la très vaste majorité) à inscrire ce secteur dans leur liste d'engagements dans le cadre des présentes négociations.

- Le second objectif est d'obtenir que l'on garantisse les niveaux actuels d'accès au marché. Pour les Membres qui ont déjà des restrictions dans ce secteur, cette demande peut apparaître fort raisonnable, venant légitimer en quelque sorte les pratiques existantes. En revanche, pour les Etats qui n'ont actuellement aucune restriction de ce type (comme





◀ A chaque fois, les manifestations contre la mondialisation et la libéralisation des échanges se font plus violentes. Comme ici, à Seattle, en décembre 1999.

AFP PHOTO/John G. Mabanglo

c'est le cas pour la majorité des pays en développement), cela implique qu'ils ne pourront plus à l'avenir adopter des mesures nécessaires à leur développement culturel qui auraient pour effet de restreindre d'une façon ou d'une autre l'accès à leur marché.

- Le troisième objectif, enfin, est d'obtenir, en contrepartie de « concessions » concernant le maintien des mesures de protection existantes dans le secteur audiovisuel et le maintien des programmes existants ou à venir de subvention, la mise en place de règles garantissant un accès pratiquement illimité aux produits audiovisuels transmis électroniquement, soit le mode de circulation des œuvres de demain.

En attendant que reprennent les négociations actives au sein de l'OMC, temporairement suspendues, les Etats-Unis ont déjà conclu 5 ententes bilatérales de libre-échange (avec le Chili, Singapour, l'Amérique centrale, l'Australie et le Maroc) qui incorporent des mesures reflétant les objectifs mentionnés ci-dessus, et sont en voie d'en conclure un certain nombre d'autres.

Tout autre est la stratégie de l'Union européenne dans ces négociations. La position de cette dernière est de ne prendre aucun engagement de libéralisation dans le secteur audiovisuel. Comme l'expliquait la commissaire Viviane Reding en 2001: « Nous sommes ouverts aux échanges et à la coopération qui sont nécessaires pour promouvoir la diversité culturelle en Europe et dans le monde, mais les outils du commerce international ne nous semblent pas adaptés pour garantir ces objectifs. En revanche, nous reconnaissons qu'il pourrait y avoir une valeur ajoutée à débattre avec un maximum de partenaires, hors de l'enceinte de l'OMC, de la problématique générale de la diversité culturelle dans un contexte de mondialisation, ainsi que des politiques publiques qui visent à la maintenir et à la promouvoir ». Cette position rejoint celle du Canada qui est de ne prendre aucun engagement qui

limite sa capacité à réaliser ses objectifs en matière de politique culturelle, et ce, jusqu'à ce qu'un nouvel instrument international destiné expressément à préserver le droit des pays de promouvoir et de conserver leur diversité culturelle puisse être mis en place. Dans les deux cas, l'objectif poursuivi est de faire en sorte que la double nature des produits culturels, à la fois objets de commerce et instruments de communication sociale, soit concrètement prise en considération.

L'UNESCO ou la diversité culturelle envisagée comme une fin en soi

La diversité culturelle entendue dans le sens général de multiplicité et de diversité des identités a été au cœur de l'action de l'UNESCO dans le domaine culturel depuis pratiquement la naissance de cette dernière. Toutefois, ce n'est qu'à partir de 1999 que l'UNESCO commence à s'intéresser concrètement à la question de la préservation de la diversité culturelle face aux pressions qu'exercent la mondialisation de l'économie et la libéralisation des échanges. Confrontée à un débat qui la concernait au premier chef, mais qui se déroulait jusqu'alors en dehors de toute intervention de sa part, l'UNESCO va finalement s'insérer dans ce conflit en 1999, rendant public un document intitulé *Culture, commerce et mondialisation, questions et réponses*. Par la suite, plusieurs rencontres abordant divers aspects de la question vont être tenues.

Le 12 mars 2003 – en réponse à l'initiative de certains Etats de faire inscrire à l'ordre du jour de la 166^e session du Conseil exécutif l'élaboration d'une convention internationale sur la diversité culturelle –, le Secrétariat de l'UNESCO suggérait que le Conseil recommande à la 32^e Conférence générale de prendre une décision en faveur de l'élaboration d'un nouvel instrument normatif international et de déterminer la nature de l'instrument ▶

«Le débat entre les pays qui souhaiteraient défendre les biens et services culturels (...) et ceux qui espéraient promouvoir les droits culturels a ainsi été dépassé, ces approches se trouvant conjuguées par la Déclaration.»

Koïchiro Matsuura, directeur général de l'UNESCO, introduction à la Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle, 2001.



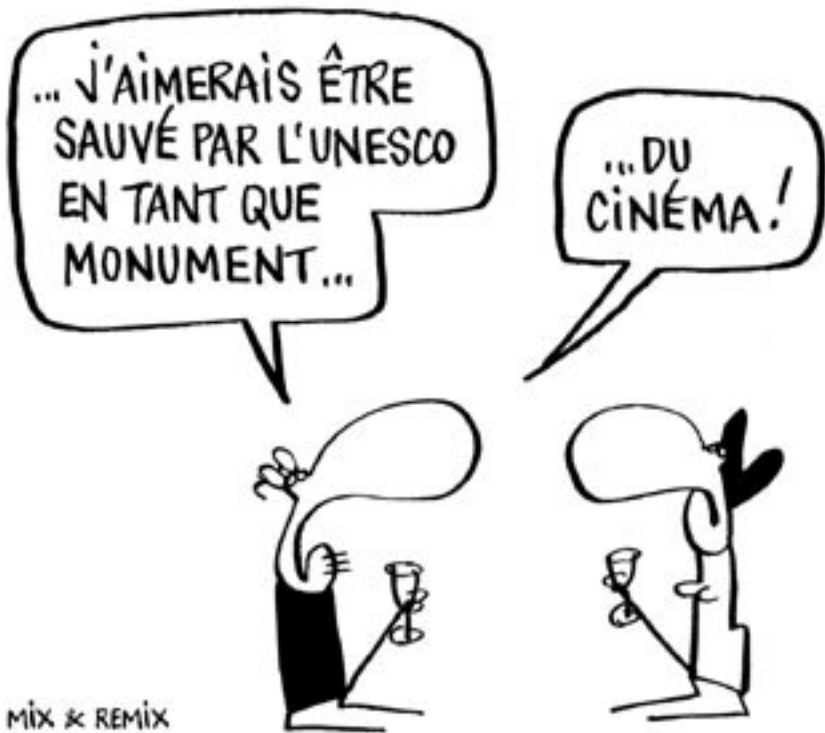
«Les expressions culturelles, parce qu'elles sont le fait de l'humain, s'épanouissent dans un perpétuel mouvement de renaissance et d'enrichissement réciproque. C'est ce mouvement dont il nous faut garantir la pérennité.»

7 avril 2004, session d'information sur le processus d'élaboration d'un avant-projet de convention sur la protection de la diversité des contenus culturels et des expressions artistiques.

Koïchiro Matsuura



Copyright UNESCO/Niamh Burke



de faire valoir également que le projet va à l'encontre du principe de la libre circulation de l'information (exactement comme ils l'avaient fait dans les années 1970-1980 pour discréditer le projet de nouvel ordre mondial de l'information et de la communication mis en avant alors par l'UNESCO). Or l'objectif de la convention envisagée n'est pas de limiter la circulation de l'information, mais bien au contraire de permettre à chaque individu de participer à la vie culturelle de sa communauté, un droit fondamental reconnu à l'article 27 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Si le projet de convention sur la diversité culturelle devait échouer, le droit à l'expression culturelle devrait être discuté à l'avenir dans les seules instances à vocation commerciale. Les premiers affectés en seraient les créateurs et les auteurs eux-mêmes, qui verraient l'intervention de l'Etat en faveur du développement culturel de plus en plus restreinte par des considérations strictement commerciales.

Dans ces circonstances, il n'est pas surprenant d'apprendre qu'un nombre croissant de coalitions nationales pour la diversité culturelle, regroupant des professionnels de la culture de différents horizons, se sont constituées ces dernières années dans le but de défendre, sur la scène nationale comme sur la scène internationale, la place et le rôle de l'expression culturelle en tant que langage de communication sociale.

De fait, c'est seulement avec l'appui déterminé des professionnels de la culture que la « bataille de la diversité culturelle » pourra être gagnée.

visé. Ce qui devait effectivement être fait à la Conférence générale d'octobre 2003, avec cette précision supplémentaire que la convention devrait porter sur la protection de la diversité des contenus culturels et des expressions artistiques.

Cependant, l'issue heureuse de cette première étape dans la marche vers l'adoption d'une convention internationale sur le sujet cache mal l'existence d'une certaine divergence de vues quant au bien-fondé d'une telle convention.

- Pour certains pays (comme les Etats-Unis, le Royaume-Uni et les Pays-Bas), il s'agit d'un accord qui, sous le couvert d'un langage moins négatif, poursuit le combat de l'exception culturelle. En d'autres termes, d'un accord à visée protectionniste dont l'objectif ultime est d'exclure la culture de l'OMC, ou à défaut, d'obtenir un traitement spécial pour le secteur culturel.

- Pour d'autres pays, la vaste majorité de ceux qui se sont prononcés lors de

la Conférence générale d'octobre 2003, il s'agit au contraire d'un accord d'abord et avant tout culturel, dont le but n'est pas de modifier le droit de l'OMC mais plutôt de fournir un cadre de référence, un code de conduite contraignant pour les Etats signataires. Pour les pays en développement plus spécialement, il s'agit d'un accord auquel ils adhéreront d'autant plus volontiers qu'il contribuera à soutenir le développement de leur propre expression culturelle, particulièrement menacée dans bien des cas, et à travers celle-ci leur développement économique et social.

Une bataille, pas une guerre

Cette bataille de la diversité culturelle est encore loin d'être gagnée. Outre l'argument du caractère protectionniste du projet de convention en discussion à l'UNESCO, les Etats-Unis risquent

L'auteur

van Bernier est détenteur d'un doctorat en droit de la London School of Economics. Il est spécialisé en droit international économique et professeur émérite à la Faculté de droit de l'Université Laval (Québec). Il est auteur, coauteur et éditeur de nombreux articles et ouvrages traitant du rapport entre commerce et culture. Plus récemment, il a travaillé à titre d'expert conseil auprès

du Ministère du patrimoine canadien, du Ministère québécois de la culture et des communications et du Réseau international sur la politique culturelle. En novembre 2003, il était invité par le directeur général de l'UNESCO à faire partie d'un groupe d'experts en vue de l'élaboration d'un avant-projet de convention internationale sur la diversité culturelle.



Dans ses négociations internationales, la Suisse affiche en général des préoccupations de politique commerciale qui priment sur celles de la culture, aussi dommageables que puissent en être les effets à long terme.

En 2001, alors que l'Europe, encore marquée par l'échec de l'AMI à l'OCDE, bouillonnait sur la question de la « diversité culturelle à la française » opposée à la libéralisation économique à tout crin, fer de lance des Etats-Unis, la Suisse faisait cavalier seul en introduisant à l'OMC des discussions sur des clauses de protection dans les domaines culturels. Cela lui valut de sévères reproches de la part de pays de l'Union européenne.

Au stade actuel du débat, nous sommes heureux de pouvoir vous faire connaître ci-dessous le point de vue du directeur suppléant de l'Office fédéral de la culture, M. Marc Wehrlin.

Claude Champion, Président de la SSA

La Suisse loin devant en matière de diversité culturelle

On peut mesurer à beaucoup d'indices combien le principe de la diversité culturelle est important pour la Suisse. Le principe constitutionnel mentionne déjà que la souveraineté culturelle appartient essentiellement aux cantons et qu'il existe donc plusieurs cultures et plusieurs politiques culturelles.

En ce qui concerne le cinéma, qui relève de la compétence de la Confédération, la diversité de l'offre est un but expressément inscrit dans la Constitution. La Suisse est le seul pays d'Europe dont la législation oblige la branche cinématographique (distribution et cinéma) à veiller à la diversité de l'offre et qui propose des mesures d'encouragement visant à favoriser cette diversité. C'est ainsi que des



distributeurs dont la programmation se compose pour moitié au moins de films provenant de pays dont la position sur le marché suisse n'est pas dominante, reçoivent une aide au nombre d'entrées pour leurs films à petit budget. Les films des pays du Sud bénéficient d'un bonus supplémentaire. La Suisse, dont 27% du public s'intéresse au cinéma européen non national, se trouve en tête de l'Europe dans ce domaine. La diversité culturelle ne signifie donc pas seulement que nous protégeons notre propre diversité, mais également que nous encourageons l'échange avec d'autres cultures.

Nous poursuivons cette politique à l'intérieur mais aussi au niveau international. Le directeur de l'Office fédéral de la culture, David Streiff, fait partie des membres fondateurs du Réseau international des politiques culturelles (RIPC), qui a été lui-même à l'origine de la Convention de l'UNESCO sur la diversité culturelle. La Suisse a reçu à Lucerne en 2002 un congrès du RIPC sur ce thème. L'Office va participer activement aux travaux de l'UNESCO et coordonnera la position au sein de l'administration fédérale.

Pour ma part, je représente les intérêts de la culture dans les négociations de l'OMC

en cours. Le professeur Bernier se méprend lorsqu'il affirme que la Suisse a voulu s'en remettre à l'OMC en ce qui concerne le thème de la diversité culturelle. A notre avis, il n'est pas du ressort de l'OMC de formuler une politique culturelle, mais de définir des interfaces. Cependant, à moyen terme, il va sans doute s'agir pour l'OMC de respecter, non seulement les politiques nationales au niveau du social, de la santé et de l'environnement, mais aussi les politiques visant à l'encouragement de la diversité culturelle. Une réglementation d'exception limitée dans le temps, telle que le AGCS la prévoit aujourd'hui, ne rend pas justice aux besoins d'une politique culturelle dynamique.

Les principes internationaux de la diversité culturelle doivent être inscrits dans la Convention de l'UNESCO; c'est ainsi qu'on pourra garantir de façon adéquate que les politiques commerciales internationales s'appuient sur ces principes. La diversité culturelle n'est pas un simple souhait de la politique culturelle, c'est un paramètre de civilisation.

*Marc Wehrlin
Directeur suppléant et chef de la Section
cinéma de l'Office fédéral de la culture*

Les Tirés-à-Part de la SSA

En complément de son bulletin *A Propos* (qui paraît 4 fois l'an) et de son courriel informatique @-propos, la SSA publie une série d'articles de fonds sous forme de *Tirés-à-Part*. Elle propose ainsi des réflexions originales sur des aspects spécifiques de la production scénique et audiovisuelle en Suisse. Chaque article est confié à un auteur spécialisé qui a le loisir d'aborder le sujet de manière extensive et personnelle.

Participant à une valorisation du statut de l'auteur dans une Suisse bien avare de

réflexions complexes à son sujet, la distribution de chaque *Tiré-à-Part* est adaptée selon le contenu de l'article, s'appuyant sur des revues culturelles et des associations professionnelles.

Ont déjà été publiés:

- N° 1 «Le grand écart de l'auteur polymorphe» de Pierre-Louis Chantre (hiver 2002), qui investigate les rapports complexes qu'entretiennent les milieux du cinéma et du théâtre en Suisse romande (disponible seulement en français).

- N° 2 «Le rire est une affaire sérieuse» de Christine D'Anna-Huber (automne 2003), qui se penche sur la position particulière des comiques suisses, tant sur le plan culturel qu'économique (disponible en français et en allemand).

Vous pouvez télécharger ces *Tirés-à-Part* de www.ssa.ch ou les commander gratuitement auprès de:
SSA, Rue Centrale 12-14, case postale 7463,
1002 Lausanne, tél.: 021 313 44 55,
info@ssa.ch.