

Antonios Vlassis
Doctorant - SciencesPo Bordeaux/SPIRIT
vlassis.antonios@gmail.com

**UNESCO et gouvernance mondiale de la diversité culturelle :
Quelle action politique pour une Organisation Internationale ?**

Congrès de l'Association belge de science politique
Atelier : Complexification du monde vs exigences minimalistes de la narration

Le 20 octobre 2005, l'adoption par l'UNESCO de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles¹ marque l'émergence d'une dynamique de gouvernance mondiale en matière de culture. Il s'agit d'une part de reformuler l'enjeu sur l'équilibre sensible entre le commerce et la culture ; d'autre part d'établir un cadre éthique et normatif de comportement et d'action sociale pour les Etats et les sociétés civiles. La Convention reconnaît la nature spécifique des biens et services culturels et l'importance du droit souverain des Etats à mettre en œuvre des mesures pour la protection et la promotion de la diversité culturelle sur leur territoire². En tant qu'enjeu principal de la gouvernance mondiale, la diversité culturelle engendre une dynamique dans laquelle se trouvent engagés un certain nombre d'acteurs sur la production du savoir dont les intérêts, les ressources de légitimité, ainsi que les capacités d'action sont façonnés autant par la nature de la problématique « commerce – culture » que par la distribution du pouvoir politique.

Depuis longtemps, le concept de gouvernance mondiale s'est « imposé » dans l'actualité à la fois scientifique et politique. Au sens analytique du terme, la gouvernance permet de mettre en lumière les règles, les structures, les institutions, ainsi que les acteurs qui constituent la scène mondiale actuelle. Elle illustre « un processus continu »³, caractérisé par la fluidité d'actions politiques, « la pluralité des centres de décision sans hiérarchie claire, le mélange de modes de coordination »⁴, la multiplicité d'acteurs et la dispersion de pouvoir et d'autorité. A la différence notamment de l'approche en termes de régimes internationaux – approche à la fois statique et stato-centrée – le concept de gouvernance dessine une scène internationale « mondialisée », marquée par des turbulences, de la complexification et de la souplesse. Entre ces deux approches sur la réalité internationale – régimes internationaux et gouvernance mondiale – se situe la vision de deux auteurs, de Michael Barnett et de Martha Finnemore qui développent une hypothèse de travail stimulante sur le pouvoir politique et l'autorité des Organisations Internationales (OI)⁵.

Selon l'approche en termes de régimes internationaux⁶, les OI sont des structures passives et les Etats sont les agents qui exercent le pouvoir politique. La théorie des régimes s'inscrit dans le courant du néo-institutionnalisme rationnel basé « sur une perspective calculatrice »⁷ des institutions. Les OI sont un ensemble de principes, de normes, de règles et de procédures de prise de décision, pourtant elles ne sont pas des acteurs. Il s'agit des mécanismes ou des arènes

¹ Au regard des procédures extrêmement longues des organisations internationales, la brièveté de l'adoption et de la ratification de la Convention est exceptionnelle. En 2005, sur 154 pays représentés, 148 ont voté pour, 2 contre (Etats-Unis et Israël) et quatre se sont abstenus (Australie, Nicaragua, Honduras, Liberia). La Convention entre en vigueur officiellement le 18 mars 2007, soit un an et cinq mois après son adoption. En mars 2008, elle est déjà ratifiée par 80 pays. A titre comparatif, les Etats-parties à la Convention sur le patrimoine immatériel – adoptée par l'UNESCO en 2003 – atteint le nombre de 93.

² Le principe de souveraineté culturelle est encadré par un ensemble d'autres principes directeurs : respect des droits de l'homme, démocratie, paix, égale dignité et respect de toutes les cultures, solidarité et coopération internationales, complémentarité des aspects économiques et culturels du développement, développement durable, accès équitable.

³ Smouts (Marie-Claude), « La coopération internationale de la coexistence à la gouvernance mondiale », dans Marie-Claude Smouts (dir.), *Les nouvelles relations internationales : Pratiques et théories*, Paris, Presses de SciencesPo, 1998, p. 150.

⁴ Benz (Arthur) and Papadopoulos (Yannis), « Introduction, Governance and Democracy: concepts and key issues », in Arthur Benz, and Yannis Papadopoulos (ed.), *Governance and Democracy: Comparing national, European and international experiences*, Routledge, London, 2006, p. 2.

⁵ Voir, Barnett (Michael), Finnemore (Martha), *Rules for the world: International Organizations in Global Politics*, Cornell University Press, 2004; Barnett (Michael), Finnemore (Martha), « The power of liberal international organizations », in Michael Barnett, Robert Duvall, *Power in global governance*, Cambridge studies, 2005, pp. 161-184.

⁶ Voir, Krasner (Stephen), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983. Pour une analyse sur les grandes lignes de la théorie des régimes, Battistella (Dario), *Théories des relations internationales*, Paris, Presses de SciencesPo, 2eme édition, 2006, pp. 393-426.

⁷ Hall (Peter A.), Rosemary (Taylor C.R.), « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, vol. 47, n°3-4, juin – août 1997, p. 472.

institutionnalisées à travers lesquels les Etats agissent. Inspirés par le courant du constructivisme⁸, Barnett et Finnemore remettent en cause les résultats du travail sur les régimes internationaux, en soutenant l'argument selon lequel les OI sont des acteurs autonomes qui construisent le monde social au sein duquel la coopération et la prise de décision ont lieu. En considérant les OI comme des instances bureaucratiques, les auteurs suggèrent que l'autorité légale – rationnelle des OI se fonde sur trois éléments : la délégation, la moralité et l'expertise. En conséquence, ils identifient trois mécanismes reliés à travers lesquels les OI exercent leur pouvoir : a. classifier le monde, c'est-à-dire créer des catégories de problèmes, d'acteurs et d'action, b. fixer le sens au sein du monde social, c. articuler et diffuser des nouvelles normes et règles. En d'autres termes, à part leur pouvoir régulateur, les OI sont pourvues d'un pouvoir productif (*productive power*) qui leur permet de constituer le monde et son sens⁹.

A cet égard, Barnett et Finnemore élaborent un corps d'hypothèses qui s'interroge sur la pertinence « d'une gouvernance sans gouvernement »¹⁰. D'une part, ils dénotent une contestation du postulat néo-réaliste (et néo-libéral)¹¹ fondé sur la primauté du pouvoir des Etats sur la scène internationale. D'autre part, ils n'adoptent pas une vision exclusivement transnationaliste de la gouvernance qui privilégie un monde privé de pouvoir et d'autorité. Ils réintroduisent au contraire la notion de pouvoir politique sur la scène internationale sous l'angle des OI, en mettant en question le postulat selon lequel la gouvernance mondiale et la notion de pouvoir politique sont « antinomiques ou conflictuelles »¹². Selon les auteurs, dans la mesure où la gouvernance mondiale signale un tournant libéral de la scène internationale de l'après guerre froide, fondé sur un certain nombre de normes, de procédures et de règles, les OI sont les acteurs centraux de la diffusion de la matrice libérale et de l'ordre global. Elles sont des agents actifs et autonomes du changement global ; autrement dit, « les institutrices »¹³ des normes de la gouvernance mondiale.

Ainsi, en cherchant à s'interroger sur la pertinence des hypothèses de travail de Barnett et Finnemore, la problématique de ma communication se construit autour de deux questions : Comment l'UNESCO définit-elle ses intérêts et ses préférences par rapport à l'enjeu de la diversité culturelle ? L'UNESCO dispose-t-elle d'un degré d'autonomie d'action et de pouvoir politique face aux gouvernants (*policymakers*) français, en tant qu'entrepreneurs de la diversité culturelle ?

⁸ Le courant constructiviste en RI est vague et complexe, composé de plusieurs branches qui ont des divergences à la fois ontologiques et méthodologiques. Voir, Ruggie (John Gérard), "What makes the World Hang Together? Neoliberalism and the Social Constructivist Challenge", *International Organization*, 52, 4, Autumn 1998, pp. 855-885.

⁹ "Authorities not only regulate but also help to constitute the world. (...) IOs are involved not only in helping to regulate the social world, but also in constituting that world that needs to be regulated". Barnett (Michael), Finnemore (Martha), « The power of liberal international organizations » *op.cit.* p. 179.

¹⁰ On fait allusion au titre du livre pionnier, Rosenau (James), Chempel (Ernst-Otto), *Governance without government : Order and change in world politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992. D'après les auteurs, produit par la prolifération des réseaux dans un monde de plus en plus interdépendant, le processus de la gouvernance désigne un ensemble de régulations et de normes fonctionnant, même si elles n'émanent pas d'une autorité officielle. Voir aussi, Held (David), McGrew (Anthony G.) (ed.), *Governing globalization : power, authority and global governance*, Cambridge, Malden, 2002 ; Rosenau (James N.), "Change, Complexity, and Governance in Globalizing Space" in Jon Pierre, *Debating Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 167-200.

¹¹ Malgré ses divergences sur les facteurs qui contribuent à la coopération entre les Etats sur la scène internationale, le débat « néo-néo » - qui a marqué la discipline des Relations Internationales des années 1980 aux Etats-Unis - privilégie exclusivement une approche stato-centrée de la réalité internationale.

¹² "With only slight exaggeration, much of the scholarship on global governance proceeds as if power either does not exist or is of minor importance (...) Consequently these scholars have tended to position their arguments regarding international governance against "power". The result is that explicit and systematic attention to power disappears from their analyses of global governance". Barnett (Michael) et Duvall (Raymond), *Power in global governance*, Cambridge studies, 2005, p. 4-7.

¹³ Finnemore (Martha), "International organizations as teachers of norms: The United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and science policy", *International Organization*, 47, 4, Autumn 1993, pp. 565-597.

Le développement de ce document suit un schéma dialectique entre les intérêts et les pratiques de deux « narrateurs » de la diversité culturelle, d'une part des gouvernants français et d'autre part, de l'organisation internationale de l'UNESCO¹⁴. A cette fin, je retracerai les origines du débat, en mettant en évidence les trajectoires parallèles de l'exception culturelle et de la diversité culturelle. Puis, j'intéresserai plus particulièrement à la réappropriation de la diversité culturelle par les gouvernants français et au prisme particulier de l'UNESCO sur l'enjeu. Enfin, j'explorerai les intérêts des fonctionnaires de l'Organisation lors des négociations sur la Convention et leur effort de restructurer l'enjeu sur la diversité culturelle en fonction de leur culture bureaucratique et de la continuité normative de l'institution.

Exception culturelle et OMC : Limites d'une stratégie

Au début des années 1990, la question audiovisuelle surgit comme un enjeu majeur pour les Etats-Unis et l'Union européenne/France au sein des négociations du GATT. Washington – avec le soutien du Japon- a reproché surtout à la Communauté Européenne, et à la France en particulier, d'appliquer des mesures protectionnistes destinées à limiter la diffusion des programmes audiovisuels américains. Par la suite, il a proposé que le secteur audiovisuel soit inclus dans l'ordre du jour du GATT. La proposition des Etats-Unis a suscité un débat polémique notamment en France. L'exécutif français, accompagné du soutien fort des milieux cinématographiques français/européens a exigé une clause d'exception culturelle qui aurait pour effet de soustraire ce secteur au droit commun du GATT. L'approche du gouvernement français relative à la culture, se base sur la notion selon laquelle les biens et services culturels, bien qu'ayant une valeur marchande et bien que s'inscrivant dans les circuits commerciaux, ne sauraient être assimilés à de simples marchandises, étant donné qu'ils expriment et reflètent des idées, valeurs, traditions, et par la même participent à la structure et à l'identité d'un peuple ou d'une nation. Par la suite, l'Etat français est pourvu du droit légitime de mettre en œuvre des mécanismes de protection des biens culturels et des politiques de régulation des insuffisances du marché de l'audiovisuel.

Face à l'intransigeance française qui parvient à maintenir l'unité européenne sur le thème d'une exception culturelle, l'administration états-unienne décide le 14 décembre 1993 de déposer une offre très simple pour le cinéma et l'audiovisuel. Cependant, l'aboutissement de ces négociations n'a pas résulté en l'obtention d'une exception culturelle en tant que telle, mais plutôt en une permission accordée aux Etats membres à s'engager selon leur bon vouloir¹⁵. L'Union européenne, le Canada et d'autres membres ont choisi d'exclure leur secteur audiovisuel des négociations et de ne pas être soumis aux restrictions¹⁶.

En 1995, des nouvelles négociations ouvrent entre les 29 pays membres de l'OCDE, en vue d'un accord multilatéral destiné à instaurer des règles de libéralisation et de protection de l'investissement direct étranger : l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI). Or, l'espace cinématographique des pays européens participant aux négociations est particulièrement visé par ce type d'accord. Les normes entraînées par l'AMI étaient susceptibles de remettre en cause la

¹⁴ Pour mon analyse, je me suis concentrée à la fois sur le discours officiel (Rapports, Communiqués de presse, Déclarations etc.) et sur le discours « officieux » des acteurs (entretiens auprès des fonctionnaires de l'UNESCO, du gouvernement français, canadien et québécois, des experts etc.).

¹⁵ Dix-huit membres en majorité des pays en développement (République centrafricaine, République Dominicaine, El Salvador, Cambia, Hong-Kong, Chine, Inde, Israël, Japon, Kenya, Corée du sud, Malaisie, Mexique, Nouvelle Zélande, Nicaragua, Singapour, Thaïlande et les Etats-Unis) se sont prononcés pour être soumis à certaines restrictions dans le secteur audiovisuel. Voir, Roy (Martin), "Audiovisual Services in the Doha Round « Dialogue de sours, The sequel »?", *The Journal of world investment and trade*, vol.6, n°6, dec.2005.

¹⁶ Sur l'exception culturelle, voir notamment Pizar (L.), *L'exception culturelle, un défi français : l'interprétation d'un discours de politique étrangère*, Mémoire de science politique, IEP de Paris, 1995.

politique audiovisuelle et les mécanismes de soutien des pays européens au secteur audiovisuel.¹⁷ Le gouvernement français a insisté sur l'inclusion « du principe de l'exception culturelle » dans l'AMI, et que ce dernier ne devait pas affecter la liberté de l'Etat français de promouvoir ses industries culturelles et audiovisuelles.¹⁸ Comme au moment de l'exception culturelle en 1993, le rejet du projet d'AMI fait l'objet en France d'un consensus politique. Le projet commence à susciter à partir de 1997 des oppositions virulentes au sein de l'OCDE entre les Etats participant aux négociations et parmi les groupes sociétaux notamment concernant le caractère technocratique des négociations fondé sur une philosophie *top-down*. Touchant tous les secteurs de la vie économique, il mettait en cause au-delà de la culture et de l'audiovisuel, les différentes politiques sociales, sanitaires et environnementales menées par les Etats. A l'automne 1998, le retrait de la France des négociations sur l'AMI a été motivé en grande partie par le refus du gouvernement et des groupes culturels français de transiger sur la question de l'exception culturelle, ce qui a consacré l'échec de ces négociations¹⁹.

Les Etats-Unis exigent de nouveau une reconsidération des politiques audiovisuelles de l'Union européenne à la conférence ministérielle de l'OMC à Seattle (1999). Les mois précédant la conférence ministérielle ont accouché d'un revirement d'argumentation de la part de la France face à l'opposition des certains pays (Royaume-Uni, Pays Bas, pays scandinaves) sur la clause de l'exception culturelle. Les représentants du Conseil européen ont remplacé la notion d'exception culturelle par celle de diversité culturelle conformément à la position française et belge. Le mandat donné²⁰ à la Commission européenne en 1999 est perçu comme un événement majeur dans la mesure où c'est la première fois que le terme de la diversité culturelle est apparu dans un texte commercial. Le mandat s'est reformulé en termes de buts politiques. Leur décision se base sur la logique d'empêcher de faire une offre à l'OMC afin d'atteindre à une finalité, à savoir la diversité culturelle. Dès lors, l'exception culturelle se considère plutôt comme un moyen juridique afin de promouvoir la diversité culturelle que comme un objectif en soi-même²¹.

¹⁷ Voir, Baer (Jean-Michel), « L'exception culturelle : Une règle en quête de contenu », *En temps réel*, Cahier 11, octobre 2003, p. 14.

¹⁸ L'enjeu de la culture a vu s'affronter les sept grands pays industrialisés : le Canada, la France et l'Italie, auxquels se sont joints la Belgique, la Grèce, le Portugal et l'Australie dans la défense d'un principe général de l'exception culturelle, face aux Etats-Unis, au Japon, à l'Allemagne et au Royaume Uni, aidés des Pays-Bas, de la Nouvelle Zélande et des pays scandinaves, partisans d'une libéralisation du secteur culturel. Gagné (Gilbert), « La mondialisation, le Canada et l'exception culturelle : le secteur des périodiques », dans Marie Louise Labouz (dir.), *Le partenariat de l'Union européenne avec les pays tiers : Conflits et convergences*, Bruylant, Bruxelles, 2000, pp. 141-162.

¹⁹ Il faut souligner qu'en 1998, la France s'est opposée à l'initiative du Commissaire Brittan concernant la création d'un Nouveau marché transatlantique entre l'UE et les Etats-Unis. Parmi d'autres, ce projet vise à établir une zone de libre échange pour les services. Après l'opposition de la France, ce projet est remplacé par un projet moins ambitieux de Partenariat économique transatlantique adopté le 18 mai 1998, écartant les propositions sur la culture et l'audiovisuel. Polo (Jean-François), « L'Union européenne dans les négociations internationales sur l'audiovisuel : une exception culturelle construite par l'action collective », dans Damien Helly, Franck Petiteville, *L'Union européenne, Acteur international*, Paris, L'Harmattan, 2005, pp. 239-252.

²⁰ Selon le mandat, « l'Union veillera, pendant les prochaines négociations de l'OMC à garantir, comme dans le cycle de l'Uruguay, la possibilité pour la Communauté européenne et ses Etats membres, de préserver et de développer leurs politiques culturelles et audiovisuelles pour la préservation de leur diversité culturelle ».

²¹ La position du ministère français de la Culture à la veille des négociations de Seattle paraît assez claire. « Diversité culturelle et exception culturelle sont donc deux notions étroitement liées et complémentaires. L'exception culturelle est le moyen juridique à mes yeux non négociable, d'atteindre l'objectif de diversité culturelle, concept plus récent, fruit de la réflexion dans le cadre de l'UNESCO, depuis la Conférence de Stockholm en 1998. La diversité culturelle est un objectif positif qui exprime bien notre souhait commun de préserver toutes les cultures du monde, et non seulement notre propre culture, contre les risques d'uniformisation » Discours de la ministre de la Culture et de la Communication, Mme Trautmann, UNESCO, Paris, le 2 novembre 1999, Dossier *Ministère de la culture et de la communication*, n°56, 10 novembre 1999.

UNESCO et diversité culturelle : Prémices normatives et réservoir symbolique

L'UNESCO, créée en septembre 1945, s'est fondée sur le principe de « construire la paix dans l'esprit des hommes, à travers l'éducation, la science et la culture ». Elle peut être considérée comme le fer de lance de l'internationalisation des politiques culturelles, perçue également comme une référence internationale du domaine culturel. Dès sa création, l'UNESCO comporte une référence implicite à la diversité culturelle qui demeure une idée sous-jacente de l'institution internationale. Entendue dans le sens de multiplicité des identités culturelles, la diversité culturelle est une des plusieurs priorités de l'action de l'UNESCO dans le domaine culturel²².

En premier lieu, utilisée comme concept pour encadrer le développement de la production artistique des Etats membres, la diversité des identités culturelles va rapidement devenir à l'époque de la décolonisation un argument politique en faveur de la libération et de l'indépendance des pays colonisés. A partir de la fin des années 1960, l'idée selon laquelle la diversité des cultures peut servir de fondement à un développement endogène des Etats fait son apparition : pour les pays nouvellement indépendants et en développement, la culture devient un des moyens pour une voie autonome vers le progrès qui serait à la fois libératrice sur le plan politique et facteur d'autonomisation sur le plan économique.

Au début des années 1980, l'institution internationale crée « sa propre légende noire »²³ en associant les politiques culturelles et la question de la communication/information aux enjeux de concertation économique et financière, d'une part dans le cadre des discussions concernant l'adoption du « Nouvel Ordre mondial de l'Information et de la Communication » (NOMIC) et d'autre part, au sein de la Conférence mondiale MONDIACULT sur les politiques culturelles, tenue à Mexico en juillet-août 1982²⁴. Le NOMIC est considéré comme une pierre angulaire de la dénonciation sur les déséquilibres communicationnels structurels du système économique international. Les thèmes du dialogue des cultures, d'un rééquilibrage des échanges culturels et communicationnels entre Nord et Sud et du développement harmonieux dans le respect réciproque inspirent les travaux de la Commission internationale pour l'étude des problèmes de communication, nommée par le directeur général de l'UNESCO de l'époque, le Sénégalais Mohtar M'Bow, et présidée par l'Irlandais Sean MacBride, prix Nobel de la paix²⁵.

Le rapport MacBride - entériné par la Conférence générale de l'UNESCO de 1980, et publié sous le titre emblématique *Voix multiples, un seul monde* - est le premier document émanant d'une institution internationale sur le droit à la communication en tant que manifestation des droits sociaux. Le rapport décrit la situation de la communication dans le monde et propose différents moyens afin d'instaurer un NOMIC. Ce rapport n'engage pas l'UNESCO mais les réactions ne se font pas attendre et les Etats-Unis le perçoivent comme une atteinte à la liberté d'information²⁶.

²² *L'Unesco et la question de la diversité culturelle, Bilan et stratégies, 1946-2007*. Etude réalisée par la direction des politiques culturelles de l'UNESCO, Paris 2007.

²³ Mattelart (Armand), « Bataille à l'UNESCO sur la diversité culturelle », *Le Monde Diplomatique*, octobre 2005, pp. 26-27.

²⁴ La Déclaration de la Conférence contient une définition de la culture et une explication de son rôle. Elle affirme que « dans son sens le plus large, la culture peut aujourd'hui être considérée comme l'ensemble des traits distinctifs, spirituels et matériels, intellectuels et affectifs qui caractérisent une société ou un groupe social. Elle englobe, outre les arts et les lettres, les modes de vie, les droits fondamentaux de l'être humain, les systèmes de valeurs, les traditions et les croyances ».

²⁵ Commission plurielle qui comporte des personnalités comme Hubert Beuve-Mery, fondateur du quotidien *Le Monde* et le romancier colombien Gabriel Garcia Marquez.

²⁶ Comme le souligne Warnier, « le Rapport dresse le constat du déséquilibre et formule quatre-vingts recommandations pour l'instauration d'un NOMIC. Le rapport prônait la libération de l'accès à l'information. Cela parut inacceptable tant aux Soviétiques qu'aux médias américains et à leurs gouvernement, qui craignaient de perdre

Les Etats-Unis et la Grande Bretagne se retirent donc par l'UNESCO en 1984 pour marquer leur désaccord avec les demandes du mouvement des pays non-alignés en faveur d'un rééquilibrage des flux entre Nord-Sud à travers l'adoption de l'établissement de NOMIC qui vise à briser la prééminence des grandes agences occidentales d'information. Depuis cette crise, l'UNESCO continue plus modestement à travailler sur les enjeux du développement culturel et de l'équilibre des échanges. D'ailleurs, un débat sur les échanges culturels est privé de toute portée pratique et politique en raison de l'absence des Etats-Unis et du Royaume-Uni dont l'importance et le dynamisme de leurs industries culturelles sont indéniables.

Le 8 décembre 1986, l'Assemblée générale des Nations Unies proclame la Décennie mondiale du développement culturel. Celle-ci a pour objectifs la prise en considération de la dimension culturelle du développement, l'affirmation et l'enrichissement des identités culturelles et la promotion de la coopération culturelle internationale. En 1995, dans le Rapport « Notre diversité créatrice », issu des travaux de la Commission mondiale de la culture et du développement, présidée par Javier Perez de Cuellar, l'UNESCO signale l'importance de la créativité culturelle et de l'identité comme des appuis sur le développement économique et social. Enfin, en 1998, à l'issue de la Décennie mondiale pour le développement culturel est organisée à Stockholm une *Conférence intergouvernementale sur les politiques culturelles pour le développement*.

Toutefois, jusqu'à la fin des années 1990, l'UNESCO offre une définition large et étendue à la diversité culturelle, en l'associant à d'autres concepts majeurs comme la diversité linguistique, le développement culturel, le patrimoine mondial, le pluralisme culturel etc. D'un côté, l'organisation se restreint d'alimenter le contenu des débats entre les Etats sur les questions du développement culturel et de la mondialisation. De l'autre côté, elle hésite à franchir l'étape déclaratoire, en passant à une action plus exécutoire et contraignante. Sa tâche se cantonne aux engagements politiques à caractère moral sans instaurer des principes légaux.

Reconstruire la diversité culturelle : Préférences et action rhétorique des gouvernants français

A la fin des années 1990, les gouvernants français se trouvent face à la défaillance potentielle de leur stratégie - appuyée sur le terme de l'exception culturelle - et à une déréglementation éventuelle du marché de l'audiovisuel français. D'abord, ils se rendent compte que l'exception culturelle est susceptible d'être constamment contestée par le biais multilatéral des organisations économiques internationales comme cela a été le cas du GATT/OMC et de l'OCDE. Dans de telles conditions, tout dispositif pour protéger et promouvoir les industries culturelles risque de contrevenir à la philosophie et aux normes incarnées par les instances multilatérales en matière de commerce et d'investissement. De plus, l'exception culturelle cantonne la problématique « commerce – culture » à la revendication du traitement « exceptionnel » des produits strictement audiovisuels dans les négociations multilatérales commerciales. Pour la plupart des Etats-membres de l'OMC, le secteur de l'audiovisuel ne constitue pas une priorité importante dans la mesure où un nombre faible de pays dispose d'une industrie cinématographique robuste et d'une production cinématographique significative. Portant exclusivement sur le cinéma et l'audiovisuel, l'exception culturelle laisse à l'écart les pays dépourvus d'industries audiovisuelles. En outre, elle est également perçue comme une question transatlantique, affectant les intérêts des industries culturelles des pays développés comme ceux des Etats-Unis, du Canada, de la France et du Japon²⁷. Enfin, l'exception culturelle semble être un terme nationaliste et archaïque sans

ainsi l'avantage dont ils jouissaient dans le contrôle mondial de l'information et de la communication Warnier (Jean-Pierre), *La mondialisation de la culture*, Paris, La Découverte, 1999, p. 74.

²⁷ « Les pays émergents et en développement avaient l'impression qu'on les somrait d'arbitrer une querelle de riches mettant aux prises les industries culturelles du nord par Etats interposés pour la conquête du marché mondial ».

perspectives afin de capter les véritables enjeux du paysage audiovisuel, caractérisé par le « cinéma-monde », la concertation économique et financière, les nouvelles technologies et l'émergence des sociétés de télécommunications multinationales et colossales²⁸. En somme, l'exception culturelle a échoué car elle a eu une connotation défensive, négative et corporatiste.

En adoptant la diversité culturelle²⁹, les gouvernants français veulent rattraper la réalité internationale et actualiser leur vocabulaire pour redonner une dynamique à la problématique qu'ils visent à défendre et une allure positive et fédératrice. Le revirement du vocabulaire dans la diversité culturelle est une tentative de rhabillage de la problématique dans un sens plus rassembleur. L'exception culturelle française doit obtenir « une aura de légitimité » avant d'être acceptée par les autres Etats. La souveraineté culturelle et la spécificité des biens culturels devraient correspondre à l'environnement normatif culturel actuel pour pouvoir le rejoindre. Elles doivent être « cohérentes » au système de valeurs de la société internationale³⁰. Le concept de cohérence conditionne la réussite de l'exception culturelle à se faire accepter dans l'environnement normatif international.

Pour saisir les mécanismes du tournant du discours des décideurs français, j'emploierai le concept de « l'action rhétorique » - au sens de l'usage stratégique des arguments basés sur des normes³¹. L'action rhétorique illustre comment les gouvernants français ont réussi à mettre à la fois l'accent sur les intérêts collectifs et le respect de leurs obligations, tout en cherchant à satisfaire leurs propres intérêts. Le moyen est le principe de légitimité.

En supposant l'existence d'une société internationale, « les structures de celle-ci repose sur certains principes de légitimité »³². En tant que membres de la « société internationale », le discours des gouvernants français se considère comme légitime dans la mesure où leurs objectifs, leur comportement et leurs préférences correspondent aux normes, croyances et pratiques, à la fois constitutives et institutionnalisées au sein d'un certain environnement. Les gouvernants français sont obligés de justifier leurs buts politiques et leurs préférences en fonction d'une

Musitelli (Jean), « L'invention de la diversité culturelle », *Annuaire français de droit international*, 2005, pp. 512-523. Jean Musitelli, conseiller d'état, ancien ambassadeur de France auprès de l'UNESCO (1997-2002), il a été membre du groupe d'experts internationaux pour préparer l'avant projet de Convention sur la diversité culturelle.

²⁸ Michalet (Charles-Albert), *Le drôle de drame de cinéma - monde : une industrie culturelle menacée*, Paris, La Découverte, 1987 ; Scott (Allen), « A New Map of Hollywood : The Production and Distribution of American Motion Pictures », *Regional Studies*, vol. 36, 2002, pp. 957 – 975 ; Balio (Tino), « A major presence in all of the world's important markets : The globalization of Hollywood in the 1990s » in Steve Neale and Murray Smith, *Contemporary Hollywood cinema*, New York, Routledge, 1998, pp. 58-73.

²⁹ « Il y a plus de deux ans, des ministres latino-américains, sensibles à cette question (culturelle), m'ont convaincu que le terme de diversité culturelle, qui parle au monde entier, serait plus mobilisateur que celui de l'exception culturelle, trop défensif, même si c'est devenu un mot fétiche. Disons que la diversité est l'objectif, et l'exception le moyen ». Hubert Védrine, jeudi 25 novembre 1999, à la veille de la conférence ministérielle auprès de l'OMC (Seattle), *L'EXPRESS*, No2525, p. 156.

³⁰ « Aucune norme n'existe dans un vacuum. Les relations sociales dans lesquelles les Etats sont enlacés dépendent d'un ensemble d'accords normatifs partagés, dans lequel le comportement est acceptable. Chaque nouvelle norme doit correspondre en cohérence avec les autres normes existantes. La légitimité d'une norme dépend de façon cruciale d'une telle cohérence et la cohérence à son tour crée la légitimité ». Florini (Anna), « The Evolution of International Norms », *International Studies Quarterly*, vol.40, n°3, 1996, p. 376.

³¹ Schimmelfennig (Frank), « The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action and the Eastern Enlargement of the European Union », *International Organization*, vol. 55, n°1, 2001, pp. 47-80; Schimmelfennig (Frank), *The EU, NATO and the integration of Europe, Rules and Rhetoric*, Cambridge University Press, 2003, pp. 194-229.

³² De Senarclens (Pierre), *La mondialisation, Théories, enjeux et débats*, Armand Colin, Paris, 4ème édition, 2005, p. 52. La société internationale renvoie principalement à une notion élaborée par l'Ecole anglaise des RI afin de désigner l'existence d'un ensemble d'Etats ayant établi par « voie de dialogue et de consentement un ensemble de règles communes et d'institutions pour la conduite de leurs relations et reconnaissant leur intérêt mutuel à maintenir ces arrangements ». Voir, Battistella (Dario), *Théories des Relations Internationales*, Paris, Presses de SciencesPo, 2ème édition, 2006, pp. 169-175.

identité institutionnalisée, des valeurs et des normes partagées par la société internationale. Les décideurs français dont leurs discours se construisent à l'image de la diversité culturelle, ont l'opportunité d'acquiescer de la légitimité pour leur position. La quête de légitimité pour la souveraineté culturelle et la spécificité des biens culturels crée une logique d'adaptation « stratégique » des gouvernants français à des valeurs de la société internationale.

L'emploi du terme de la diversité culturelle doit être considéré plus comme une *réappropriation* d'une norme déjà établie dans l'agenda de l'UNESCO qu'une tentative de la part française (et canadienne) de créer une norme *de novo*. C'est plutôt une action de *reconstruction* de la norme et de redéfinition de son contenu. La diversité culturelle fait partie de l'agenda de l'UNESCO depuis les années 1950. Toutefois, elle n'était jamais explicitement reliée au droit légitime des Etats de mettre en œuvre leurs propres politiques culturelles. Depuis 1999, grâce à l'action des promoteurs de la norme, l'Etat se transforme en acteur approprié et indispensable afin de préserver la diversité culturelle. Au fur et à mesure, l'intervention étatique et la spécificité des biens culturels sont désignées comme légitimes pour la protection des expressions culturelles et artistiques. Elles s'imposent comme une nécessité inéluctable de la défense et de la promotion de la diversité culturelle. Dorénavant, le droit légitime des Etats de mettre en œuvre leurs propres politiques en matière de culture est indissociable de la sauvegarde de la diversité des expressions culturelles. En tant que nouveaux entrepreneurs de la norme, les gouvernants français redéfinissent les paramètres et les composantes de l'enjeu, sécurisant la souveraineté culturelle.

Il convient ainsi de voir dans la diversité culturelle moins une commande morale de comportement et un impératif éthique sur les pratiques des gouvernants français qu'une ressource politique pour la légitimation du droit souverain des Etats en matière de culture et de la spécificité des biens culturels. Le principe de diversité culturelle sert comme un aval ou un certificat pour la validité des arguments plus profonds de leur discours politique et du système de leurs valeurs. Comme le souligne Ulrich Beck, « qui, dans le méta jeu, ne joue que la carte nationale, perd »³³. Pour les décideurs français, il est nécessaire de renverser la perspective nationale de l'exception culturelle et de l'attacher à l'esprit et à la pratique d'une gouvernance mondiale.

En quête d'une plateforme organisationnelle : Entrepreneurs de la norme et pratiques

La promotion de la diversité culturelle, exercée par les gouvernants français et canadiens, nécessite d'une sorte de plateforme organisationnelle à travers laquelle la diffusion de la diversité culturelle s'effectuera. La socialisation est un mécanisme dominant de sa diffusion (*norm cascade*), un mécanisme à travers lequel ses entrepreneurs persuadent les autres membres de la société internationale d'adhérer à la promotion de la norme³⁴. Les instigateurs de la diversité culturelle choisissent deux voies de diffusion, d'une part l'implantation d'une plateforme organisationnelle visant à la propagation de la diversité culturelle au sein de la scène internationale et d'autre part, la consolidation de la diversité culturelle dans l'agenda de l'UNESCO.

Le gouvernement canadien met sur pied un réseau international afin de contribuer à la diffusion de la diversité culturelle : le Réseau International sur la Politique culturelle (RIPC). Sous l'initiative de la ministre du Patrimoine canadien, Sheila Copps, en juin 1998, les ministres de la Culture de vingt-deux pays se réunissent à Ottawa afin d'échanger sur la spécificité des biens

³³ Beck (Ulrich), *Pouvoir et contre pouvoir à l'heure de la mondialisation*, Champs, Flammarion, 2003, p. 39.

³⁴ Voir, sur la question des plateformes organisationnelles, Finnemore (Martha), Sikkink (Kathryn), "International Norm Dynamics and Political Change", *International Organization*, 52, 4, Autumn 1998, pp. 887-917 ; Klotz (Audie), "Norms reconstituting Interests: Global Racial Equality and US Sanction against South Africa", *International Organization*, 49, 1995, pp. 451-478.

culturels et la nécessité de protection des politiques culturelles face à la globalisation grandissante. A la fin de la réunion ministérielle, les ministres de la Culture lancent le RIPC, visant à promouvoir la diversité culturelle. Au fil des huit ans, le Réseau concrétise ses efforts en établissant des groupes de travail et des équipes spéciales chargées des recherches sur les perspectives de la protection de la diversité culturelle et consolide ses actions réussissant de regrouper environ soixante pays et nombreuses organisations régionales et internationales (UNESCO, OIF, UE) autour de la propagation de la diversité culturelle sur la scène internationale.

Parallèlement, en mars 1998, lors de la Conférence intergouvernementale de l'UNESCO (Stockholm), sous l'initiative de la ministre canadienne, les participants élaborent un plan d'action qui portait sur trois volets : la compréhension interculturelle, les défis de la mondialisation et la spécificité des biens et des services culturels. L'UNESCO s'insère au fur et à mesure dans le débat « commerce-culture » en organisant des colloques d'experts et des tables rondes des Ministres de la culture, ainsi, le premier colloque d'experts sur le thème *La Culture : une marchandise pas comme les autres ? Culture, marché et mondialisation* (juin 1999), le deuxième sur le thème *La diversité culturelle à l'heure de la mondialisation : l'avenir des industries culturelles en Europe centrale et orientale* (juin - juillet 2000) ou la seconde table ronde des Ministres de la Culture intitulée *2000-2020 : Diversité culturelle : les enjeux du marché* (11 et 12 décembre 2000).

Le 2 novembre 1999, Catherine Trautmann (ministre française de la Culture) et Sheila Cops coprésident à l'UNESCO, une table ronde sur le thème « *la culture et la créativité face à la mondialisation* ». Dans la foulée, sous l'initiative des ambassadeurs de France et du Canada, la 30^e Conférence générale (novembre 1999) adopte une résolution invitant le Directeur général à créer un groupe de travail sur la diversité culturelle³⁵. Le fruit de ce groupe de travail est la Déclaration universelle sur la diversité culturelle, adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO, lors de sa 31^{ème} session le 2 novembre 2001³⁶. La Déclaration proclame que « la diversité culturelle est une ressource qui constitue un aspect essentiel du capital culturel des sociétés, au même titre que la biodiversité est un élément central du capital naturel »³⁷. Cette déclaration, accompagnée des lignes essentielles d'un Plan d'action, se veut « un superbe outil de développement, capable d'humaniser la mondialisation ». Dans le Plan d'action, les Etats se sont engagés à avancer la réflexion concernant l'opportunité d'un instrument juridique international sur la diversité culturelle³⁸.

Par ailleurs, depuis 1999, les actions des promoteurs se sont portées également sur l'élaboration d'un instrument international de gestion publique susceptible de fournir un cadre politique d'une nouvelle gouvernance mondiale de la diversité culturelle. Le projet d'un instrument international sur la diversité culturelle (IIDC) est subséquentement approfondi dans le cadre de trois instances distinctes³⁹. Les Rapports convergent sur le point que le nouvel

³⁵ Musitelli (Jean), « La Convention sur la diversité culturelle : anatomie d'un succès diplomatique », *Revue Internationale et Stratégique*, n°62, été 2006.

³⁶ La Déclaration a été adoptée au lendemain des événements du 11 septembre 2001, et la Conférence générale de l'UNESCO était la première réunion de niveau ministériel à se tenir après ces événements.

³⁷ Alors que la Déclaration offre certes une visibilité à l'enjeu de la diversité culturelle, la définition proposée par l'UNESCO reste extrêmement vague et symbolique, sans aucune véritable effectivité. Il s'agit d'une définition large, englobant le patrimoine immatériel et matériel, la diversité linguistique etc.

³⁸ La norme de la diversité culturelle est au fur et à mesure incluse dans l'agenda des plusieurs instances internationales et régionales. A titre d'exemples, la déclaration sur la diversité culturelle adoptée par le Conseil de l'Europe le 7 décembre 2000 ; la déclaration de Cotonou sur la diversité culturelle adoptée par les ministres de la Culture de l'Organisation internationale de la Francophonie (15 juin 2001).

³⁹ Voir, Réseau international sur la Politique Culturelle (RIPC), *Options et questions liées à la mise en œuvre d'un instrument : dépositaire, mécanisme et stratégie*, Document préparé par les spécialistes de l'équipe spéciale chargée des recherches (ESR-G) sur les questions de gouvernance relatives à un instrument international sur la diversité culturelle, juillet

instrument international devrait être exécutoire, dans la mesure où un instrument purement déclaratoire ne serait pas suffisamment puissant contre les forces coercitives qui menacent aujourd'hui la diversité culturelle. Travaillant à partir de la question sur le type d'organisme assumant la responsabilité de l'IIDC, les projets proposent un éventail de trois options : l'UNESCO, l'OMC et l'établissement d'un instrument autonome au sein du RIPC. L'orientation de ces options est déterminée par la portée qu'il faut attribuer à l'instrument et par la nécessité de reconnaître la légitimité des politiques culturelles gouvernementales dans le processus de mondialisation. Sur le plan juridique, le travail de ces rapports semble être riche en ce qui concerne les objectifs, la mise en œuvre et le contenu normatif de l'IIDC. Sur le plan de l'Organisme d'accueil de l'IIDC, les trois instances favorisent largement l'option de l'UNESCO, pourtant cette suggestion soulève certains obstacles et problèmes. Les études soulignent principalement le manque de procédure de règlement des différends au sein de l'UNESCO, sa grosseur et son caractère fortement institutionnalisé et le fait que ses énoncés sont vastes et, en général, ne sont pas juridiquement contraignants pour les signataires.

UNESCO : Priorités et perspectives à l'aube des négociations sur la Convention

L'UNESCO n'est pas seulement une arène internationale institutionnalisée, elle est aussi un acteur, réclamant un degré d'autonomie d'action. Il convient ainsi de distinguer entre l'institution et l'organisation, à savoir entre l'arène institutionnalisée et les fonctionnaires, les différents services, le leadership. Les fonctionnaires de l'UNESCO disposent également de leurs propres préférences et de leur propre rationalité. En effet, l'administration semble être réticente vis-à-vis de la perspective du lancement des travaux dans l'optique d'une Convention internationale limitée à la circulation des produits culturels et à la protection des politiques culturelles. D'une part, l'UNESCO est pourvue de son propre prisme sur la culture et les textes négociés dans le secteur de la culture sont quasiment dévolus à la sauvegarde du patrimoine mondial. D'autre part, pour les hauts fonctionnaires, à l'aube des négociations sur la Convention, deux dossiers politiques apparaissent comme prioritaires : la Convention internationale sur le patrimoine immatériel, un projet qui porte l'intérêt personnel du directeur général de l'Organisation, M. Matsuura et la réintégration des Etats-Unis à l'UNESCO.

Convention sur le patrimoine immatériel : Conviction personnelle et continuité normative

En 2002, l'UNESCO est au cours des négociations sur la Convention sur le patrimoine immatériel. Le projet sur la Convention⁴⁰ est perçu comme un des objectifs prioritaires du mandat du directeur général japonais. Le projet s'inscrit dans ses ambitions majeures qui se traduisent de sa conviction personnelle et de son intérêt important pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel (rituels, expressions orales, arts du spectacle, savoir-faire artisanal). Il s'agit d'une dynamique à part entière de l'organisation de mettre sur son agenda politique un

2002. Voir également, Bernier (Ivan), Fabri (Hélène -Ruiz), *Evaluation de la faisabilité juridique d'un instrument international sur la diversité culturelle*, Groupe de travail franco - québécois sur la diversité culturelle, 2002 ; Groupe de consultations sectorielles sur le commerce extérieur (GCSE) – Industries culturelles, *Accord international sur la diversité culturelle, Modèle pour discussion*, Ministère des Affaires étrangères et du commerce extérieur, Canada, septembre 2002.

Dans le cadre des rencontres annuelles alternées des Premiers ministres de la République française et du Québec, M. Lionel Jospin et M. Lucien Bouchard décident de mettre sur pied un groupe de travail franco - québécois sur la diversité culturelle. Le groupe de travail rendra public son rapport *Evaluation de la faisabilité juridique d'un instrument international sur la diversité culturelle* en juin 2002 et cette étude agira comme force de proposition autant dans le cadre de l'UNESCO que dans les réunions du RIPC. Voir, Conseil exécutif, *Etude préliminaire sur les aspects techniques et juridiques relatifs à l'opportunité d'un instrument normatif sur la diversité culturelle*, UNESCO, Paris, 166EX/28, 12 mars 2003, p. 2.

⁴⁰ Il faut se distinguer de la Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, adoptée en 1972 qui concerne exclusivement la préservation du patrimoine matériel.

nouveau sujet qui n'est pas largement appuyé par les pays développés et son effort de corriger le déséquilibre politique contre des pays du Sud concernant l'enjeu du patrimoine mondial.

Le projet, fortement soutenu par le Japon, la Chine et la Corée du sud, traite d'un coté un enjeu culturel touchant notamment les pays en voie de développement. De l'autre coté, il paraît être une réponse politique des pays du Sud vis-à-vis des asymétries du pouvoir politique au sein de l'Organisation, du poids démesuré de certains Etats sur les mécanismes de l'institution, ainsi que de la suprématie culturelle des pays occidentaux. Le projet suit autant les lignes directrices du travail juridique et du dispositif normatif de l'Organisation sur le patrimoine mondial (recommandations, déclarations, Conventions) que la légende de l'UNESCO en tant que l'un des grands bastions des pays en voie de développement et des cultures minoritaires affectées par le phénomène de la globalisation et les activités des pays de l'Occident⁴¹.

Par conséquent, selon les fonctionnaires de l'UNESCO, il était nécessaire d'accomplir le travail sur le patrimoine immatériel pour passer éventuellement aux négociations sur la diversité culturelle. Selon eux, l'enjeu de la circulation des biens culturels et de la protection des politiques culturelles était susceptible de « porter ombrage » à un projet tellement significatif aux yeux du directeur général et d'entraîner un certain dysfonctionnement de gestion administrative au sein de l'Organisation en raison d'une multiplication extrême d'*inputs* politiques.

Retour des Etats-Unis : Ressources financières et symboliques

En 1984, le retrait des Etats-Unis suscite une crise au sein de l'Organisation au niveau financier, administratif, ainsi que symbolique. Pour n'importe quelle organisation internationale, l'absence des Etats-Unis parmi des Etats-membres représente un affaiblissement majeur de nature politique. De plus, le retrait des Etats-Unis remet clairement en question le caractère universel et multilatéral de l'Organisation d'autant plus qu'il s'agit de l'une des deux puissances prépondérantes de la scène internationale⁴². La viabilité de l'Organisation et la pertinence des débats internationaux réclament la participation active de la puissance états-unienne. En conséquence, l'institution internationale ne peut pas concevoir raisonnablement d'aborder des sujets et des problèmes mondiaux sans la contribution états-unienne.

La réintégration des Etats-Unis fait partie d'une des priorités centrales du mandat du nouveau directeur de l'UNESCO, M. Matsuura, nommé en novembre 1999. Les Etats-Unis, contrairement à la Grande Bretagne, refusent de revenir en 1997, « sous prétexte que la gestion laissait encore à

⁴¹ « La liste du patrimoine mondial matériel présente aujourd'hui un déséquilibre en faveur du Nord plus largement représenté. On a négligé le patrimoine immatériel et écarté de ce fait un grand nombre d'éléments culturels appartenant à des cultures du Sud ». Koichiro Matsuura cité dans Isomura (Hisanori), « Le Japon et le patrimoine immatériel » dans *Le Patrimoine culturel immatériel : Les enjeux, les problématiques, les pratiques*, Maison des cultures du monde, 2004, p. 45.

Le fait que l'enjeu est tellement important pour les pays en voie de développement, s'explique également par les Etats-parties à la Convention. Le Japon, la Chine, la Corée du sud, ainsi que l'Algérie ont été quelques-uns des premiers pays qui ont ratifié la Convention. Au moment de la mise en vigueur (20 avril 2006), aucun Etat développé n'a pas eu déposé d'instrument de ratification. La ratification de la Convention s'est principalement appuyée sur la volonté explicite des pays en voie de développement.

⁴² « La faillite de cette organisation est à bien des égards exemplaire. Elle illustre de manière caricaturale la dérive des Nations-Unies. Aucune institution du système n'a reflété aussi fidèlement les rêves du libéralisme d'après guerre, n'a été aussi marquée par les projets idéologiques des puissances occidentales. En conséquence, aucune organisation ne fut pareillement ébranlée par les contestations de l'hégémonie occidentale. La crise de l'UNESCO révèle aussi l'effondrement du modèle institutionnel libéral qui a marqué la Charte de l'ONU et les Constitutions des organisations spécialisées. De Senarclens (Pierre), *La crise des Nations-Unies*, Paris, PUF, 1988, p. 173.

désirer»⁴³. La conjoncture internationale de la guerre contre le terrorisme et les efforts du gouvernement de Bush d'améliorer la mauvaise image de l'hégémonie américaine favorisent la décision finale en faveur du retour au sein de l'UNESCO. Les raisons officielles⁴⁴ du retour insistent sur le fait que l'UNESCO est une arme pour combattre le terrorisme et promouvoir la démocratie, ainsi qu'un outil pour avancer les droits de l'homme et la tolérance. D'ailleurs, en se prononçant en faveur du multilatéralisme, les Etats-Unis manifestent leur modération et leur prudence. Une institution internationale comme celle de l'UNESCO est susceptible de jouer un rôle de légitimation du pouvoir politique et des pratiques des Etats-Unis afin d'affronter le terrorisme « mondial » et « le *clash* des civilisations ». Il s'agit d'un canal de transmission des valeurs états-uniennes et de réalisation des objectifs politiques, en renforçant leur *soft power*⁴⁵ face aux autres Etats.

Selon la version officielle, la réintégration se considère comme évidente dans la mesure où l'UNESCO et le directeur Matsuura - auprès duquel le retour a été négocié - ont réussi à réduire les structures clientélistes et à établir des réformes dans le domaine de gestion et de financement, conformément aux préférences des Etats-Unis. Grâce au retour de la puissance états-unienne, le directeur général Matsuura se trouve de fait autant « plus légitimé dans son action et dans son programme »⁴⁶. Compte tenu de ressources et de contribution cruciale des Etats-Unis au bon fonctionnement de l'Organisation, le retour semble être une nécessité vitale pour le renforcement financier et la stimulation symbolique de l'UNESCO⁴⁷. Il convient de souligner que la contribution des Etats-Unis atteint le 22% du budget ordinaire sans compter les ressources extrabudgétaires et que la réintégration de la puissance états-unienne incarne le retour de l'UNESCO à son universalité, un principe inséparable de la philosophie d'une organisation des Nations-Unies.

⁴³ Frau-Meigs (Divina), « Le retour des Etats-Unis au sein de l'UNESCO », *Annuaire français des Relations Internationales*, 2004, p. 874. <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/AFRI%2045.pdf>

⁴⁴ *The United States rejoins UNESCO*, Bureau of International Organization Affairs, 22 septembre 2003.

Selon George Bush, "since reforms began under new leadership in 1999, UNESCO has made significant progress. UNESCO's management structure has been dramatically reformed (...) In 2001, the House voted to authorize the \$60 million dues payment required for the United States to rejoin UNESCO." 57th UN General Assembly, 12 septembre 2002.

⁴⁵ J. Nye a développé le terme de *soft power* afin de désigner la métamorphose actuelle des composantes de la puissance d'un Etat sur la scène internationale de l'après guerre froide. Les composantes de *soft power* sont fondées sur des ressources intangibles telles que l'information, la culture, l'idéologie ou les institutions. A l'opposition de la puissance de contrainte et de coercition (*hard power*), la puissance de séduction, - en tant que source d'influence reposée sur l'attractivité, la persuasion, l'imitation - définit la capacité d'un Etat à dresser l'ordre du jour politique d'une manière qui modèlera les préférences exprimées par les autres, à structurer une situation de telle sorte que les autres pays fassent des choix qui s'accordent avec les siens propres. Ainsi, il souligne que si les Etats-Unis désirent être la puissance hégémonique du 21^{ème} siècle, ils doivent renforcer leur *soft power*. Nye (Joseph), "Soft power", *Foreign Policy*, (80), aut. 1990, p. 153-171 ; Nye (Joseph), *Soft power: the means to success in world politics*, New York, PublicAffairs, 2004.

⁴⁶ Elveren (Dilek), *Le retour des Etats-Unis à l'UNESCO, Négocier entre unilatéralisme et multilatéralisme*, Mémoire de recherche, Université Paris I, p. 108.

⁴⁷ Suite à l'annonce du retour des Etats-Unis en 2002, l'actuel Directeur général résume clairement la situation précaire et aberrante de l'Organisation en raison de la marque de défiance et de désintérêt prolongé des Etats-Unis : « Au cours des trois derniers exercices biennaux, notre Organisation a subi les rigueurs de la « croissance nominale zéro ». Quand nous disons « croissance nominale zéro », c'est un euphémisme. En fait, c'est de décroissance qu'il s'agit : une croissance nominale zéro se traduit en réalité par une réduction des ressources allouées au programme et au personnel puisqu'elle ne tient compte ni des argumentations statutaires des salaires et des droits ni des effets de l'inflation. Si la croissance nominale zéro devait se maintenir quatre exercices biennaux d'affilée, cela servirait lourd de conséquences pour notre aptitude à nous acquitter de nos missions dans les domaines désignés comme prioritaires. Autrement dit, c'est notre viabilité et notre crédibilité en tant qu'organisation qui se trouveraient menacées ». Discours de Koichiro Matsuura, Directeur général de l'UNESCO, au personnel de l'UNESCO, 29 novembre 2002.

Etant donnée la position catégorique des Etats-Unis contre toutes les tentatives normatives d'empêcher la circulation libre des produits culturels et audiovisuels, le projet sur la diversité culturelle pourrait perturber le retour de la grande puissance au sein de l'UNESCO et transformer l'UNESCO en une arène de rivalités et d'hostilités politiques, en rappelant également du précédent à la fois marquant et turbulent des négociations sur le NOMIC. De surcroît, un tel projet est susceptible de bouleverser « la tranquillité et l'esprit paisible » du travail des fonctionnaires de l'Organisation, en les obligeant de gérer la question épineuse « commerce – culture », de se confronter à d'autres organisations internationales chargées du même enjeu, ainsi que d'établir un compromis délicat entre des intérêts divergents.

Instrumentalisation de l'autorité politique de l'UNESCO ?

Lors du Sommet de la Terre à Johannesburg, l'UNESCO positionne la diversité culturelle comme l'une des priorités du Sommet mondial sur le développement durable (26 septembre-4 octobre 2002). Lors d'une table ronde intitulée « Biodiversité, diversité culturelle et éthique », Jacques Chirac se prononce sans ambiguïté en faveur d'une Convention négociée à l'UNESCO. « La Convention sur la diversité culturelle serait le pendant de la Convention sur la diversité biologique. Elle donnerait force de loi internationale aux principes de la déclaration que vient d'adopter l'UNESCO. Cette Convention, il revient à l'UNESCO d'en prendre la responsabilité. C'est ainsi que cette organisation prendra sa part à l'édification des lois qui doivent gouverner la mondialisation »⁴⁸.

Le passage à l'UNESCO semble être une initiative française et surtout de Jacques Chirac à part entier. C'est lui qui lance le discours en faveur de l'accueil d'un instrument juridique sur la diversité culturelle à l'UNESCO. Cette décision n'est pas le fruit de coordination, de coopération et d'échange d'informations. Le gouvernement canadien n'est pas vraiment favorable à la perspective d'un IIDC au sein de l'UNESCO. D'une part, il montre une grande méfiance à l'égard de la position du directeur général et de son discours potentiellement pro-américain. D'autre part, il exprime des réticences face à la compétence de l'UNESCO de gérer une telle question, oscillée entre culture et commerce. La vision canadienne favorise largement le rattachement d'un IIDC au sein du RIPC dans la mesure où le Réseau s'est créé sous l'initiative canadienne et par extension, le gouvernement canadien pourrait mieux maîtriser le processus de négociations. L'initiative du gouvernement français freine partiellement les ambitions canadiennes et écarte le poids canadien sur le dossier de la diversité culturelle.

Selon la perspective française, la réaffirmation de la souveraineté culturelle est intrinsèquement associée à des nouvelles catégories politiques (UNESCO), capables d'introduire une optique de gouvernance mondiale. L'Organisation offre aux gouvernants français la légitimation de leur discours et une nouvelle opportunité de stimuler leur pouvoir sur la scène internationale et d'accéder aux couches d'autorité. La démarche au sein de l'UNESCO a pour objet de mieux asseoir la diversité culturelle en l'enchaînant dans les lignes normatives du droit international d'une organisation en ayant comme mission majeure la construction de la paix à

⁴⁸ La diversité culturelle paraît comme un élément central de l'action politique des gouvernants français au niveau international. Lors de son discours face aux ambassadeurs français en 2002, Jacques Chirac situe la diversité culturelle dans une position prioritaire pour la politique étrangère de la France, en déclarant que « la diversité culturelle est une autre dimension du développement durable ». La diversité culturelle fait partie d'une doctrine politique plus étendue de la politique étrangère, à savoir « l'humanisation de la mondialisation ». Elle constitue un moyen politique afin de maîtriser la globalisation financière, de mettre les mécanismes de la mondialisation économique au service de l'homme, ainsi que de contribuer à l'émergence et la consolidation d'un monde multipolaire harmonieux. Voir, Jacques Chirac, « La politique étrangère de la France, Discours aux ambassadeurs, 27 août 2002 », *Défense nationale*, octobre 2002, p. 21 ; Jacques Chirac, « La politique étrangère de la France, Discours aux ambassadeurs, 27 août 2004 », *Défense nationale*, octobre 2004, p. 18.

travers le dialogue des cultures. Selon les décideurs français, l'UNESCO se borne à faciliter la convergence des comportements des acteurs en fournissant un cadre de discussion et des moyens financiers et symboliques pour négocier une Convention. Le cadre normatif de l'UNESCO paraît être une ressource externe, assurant la légitimité nécessaire à la souveraineté culturelle. Les entrepreneurs visent à se saisir de ce cadre, légitimant leurs politiques publiques en matière de culture à travers le réservoir symbolique et le stock de ressources cognitives de l'organisation⁴⁹.

En outre, grâce à l'autorité politique⁵⁰ émanant de son caractère universel et moral⁵¹, l'UNESCO est capable de convertir la diversité culturelle en nouvelle règle de la société internationale et de produire de cognition sociale à propos de l'enjeu « commerce - culture ». Les gouvernants français cherchent à intégrer le droit légitime des Etats en matière de culture au sein d'une OI car son poids légal et bureaucratique peut façonner des taches internationales partagées par la société internationale, de légitimer les pratiques des certaines catégories d'acteurs comme celle des professionnels de la culture, ainsi que de diffuser les principes fondateurs de la diversité culturelle.

Enfin, les gouvernants français réussissent à exercer leur influence sur le dossier de la diversité culturelle, en tirant sur les ressources symboliques et sociales – asymétriques face à d'autres acteurs - que les structures du contexte d'action au sein de l'UNESCO mettent à leur disposition⁵². Par la suite, ils bénéficient de l'image positive de la France, déjà instaurée au sein de l'UNESCO, une image plutôt stéréotypée et diamétralement différente de celle de la France au sein de l'OMC et de l'OCDE. Au sein de l'organisation internationale de la culture (dont le siège est à Paris), la France semble être le gardien des cultures du monde entier, le dépositaire du dialogue interculturel, le pays protecteur des expressions artistiques, un Etat voué à préserver les œuvres artistiques et les biens culturels et à sauvegarder *les industries de l'imaginaire*. En somme, auprès de l'UNESCO, la France apparaît comme l'entrepreneur évident de la protection de la diversité culturelle, le promoteur approprié de la protection des manifestations culturelles et des échanges artistiques. En tirant profit des canevas de pensée et d'idées déjà implantés au sein de l'UNESCO, les décideurs français s'imposent comme les détenteurs naturels de la norme de la diversité culturelle⁵³.

UNESCO en quête d'un consensus politique

Lors des négociations internationales sur le projet de la diversité culturelle, l'intérêt central de l'UNESCO semble être l'instauration d'un compromis politique entre des préférences opposées.

⁴⁹ Il convient de souligner que l'expertise sur la question de la protection des politiques culturelles et de la circulation des biens culturels s'est établie hors du cadre institutionnel de l'Organisation. L'objet, le contenu, ainsi que les principes de l'IIIC se sont élaborés au sein du RIPC et du Groupe de travail franco-québécois. Toutefois, la décision en faveur de l'UNESCO désigne la volonté des entrepreneurs de la diversité culturelle de joindre leur compétence technique à l'autorité morale et au réservoir symbolique de l'UNESCO, en profitant également de ses moyens financiers. En effet, le savoir faire spécialisé et productif des entrepreneurs contribue à faciliter le processus des négociations et l'exercice des taches politiques par les experts intergouvernementaux et indépendants.

⁵⁰ A l'instar de Philippe Braud, l'autorité politique consiste en une figure du pouvoir d'influence qui présente la particularité d'être parfois efficiente du seul fait que peut être perçu (imaginativement ou réellement) le souhait (in)formulé de celui qui détient cette influence. Leca (Jean), Grawitz (Madeleine) (dir.), *Traité de science politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1985, Tome I, p. 354.

⁵¹ Barnett (Michael N.), Finnemore (Martha), "The Politics of Power, and Pathologies of International Organizations", *International Organization*, 53, 4, 1999, p. 699.

⁵² Friedberg (Erhard), *Le pouvoir et la règle : Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Editions du Seuil, 1993, pp. 124-125.

⁵³ Le 12 mars 2003, en réponse à l'initiative de certains Etats (Allemagne, Canada, France, Grèce, Maroc, Mexique, Monaco, Sénégal, appuyés par le Groupe francophone de l'UNESCO) désireux d'inscrire à l'ordre du jour de la 166ème session du Conseil exécutif de l'UNESCO un point concernant l'élaboration d'une convention internationale sur la diversité culturelle, le Secrétariat de l'UNESCO rend public un document intitulé « *Etude préliminaire sur les aspects techniques et juridiques relatifs à l'opportunité d'un instrument normatif sur la diversité culturelle* ».

Son administration adopte une attitude d'observation et de prudence face aux frictions et aux rivalités politiques entre les Etats-membres. Le Directeur général suit la procédure expérimentée lors de la négociation sur la convention sur le patrimoine immatériel, en choisissant de scinder le processus d'élaboration en deux étapes : une première phase regroupant des experts qualifiés désignés par lui en fonction de la représentativité de la diversité géographique et culturelle de l'UNESCO⁵⁴ pour élaborer en toute indépendance un avant-projet, avant d'engager, dans un second temps, la discussion intergouvernementale⁵⁵.

En tant qu'autorité rationnelle-légale, l'UNESCO est guidée dans ses comportements par la recherche de neutralité et d'impartialité face à une fracture entre deux optiques divergentes sur l'enjeu de la diversité culturelle, à la méfiance de certains Etats sur le caractère « occidental » ou franco-français du projet, ainsi qu'aux malentendus par rapport au contenu de la diversité culturelle. Le Directeur général n'est ni un frein ni un moteur du processus de la négociation. Il plaide à la recherche d'un consensus sans exercer un leadership politique sur le dossier, reconnu de manière informelle à l'exécutif français et canadien, ainsi qu'au groupe francophone de l'UNESCO. D'une part, l'objection à la volonté d'un Etat aussi important que les Etats-Unis paraît être désagréable. D'autre part, le consensus se considère comme le principe fondamental d'une OI. Entre la volonté écrasante des Etats-membres pour le lancement des négociations et le désaccord des Etats-Unis, l'administration poursuit la tactique de discrétion et d'élimination des dégâts politiques sur l'efficacité, la crédibilité et le fonctionnement de l'Organisation. Elle réussit à convaincre les Etats-Unis de se mettre aux négociations sur la diversité culturelle et de commencer à se débattre sur la question des politiques culturelles, même si la puissance états-unienne prononce clairement son opposition au projet de la Convention.

Lors des réunions des experts indépendants, les experts français (Jean Musitelli) et canadien (Ivan Bernier) présentent une idée solide et claire concernant les objectifs et les principes de l'avant projet de la Convention dans la mesure où ils étaient des protagonistes de la diversité culturelle, en mettant en lumière son contenu et en défendant l'idée d'un instrument international au sein des nombreuses instances internationales⁵⁶. D'ailleurs, la plupart d'autres experts ne disposent pas d'une vision limpide et cohérente sur les objectifs et le contenu du projet. Ainsi, le but des experts français et canadien reste de les persuader concernant la faisabilité d'un tel projet et les moyens juridiques pour réaliser les objectifs⁵⁷. De l'autre côté, l'expert états-unien, l'économiste de Harvard Taylor Cowen⁵⁸, prononce un refus catégorique sur la nature et la

⁵⁴ L'équilibre Nord-Sud était globalement assuré par la présence de sept membres du Sud et huit du Nord, ainsi trois africains, deux experts issus de l'Amérique latine et des Caraïbes, deux de l'Amérique du Nord, un du monde arabe, trois de l'Asie et du Pacifique et quatre de l'Europe. Concernant les profils professionnels, le groupe comprenait huit juristes, trois économistes et trois philosophes et des spécialistes des politiques culturelles. Musitelli (Jean), « Les travaux préparatoires », Communication à la journée d'études sur *La convention de l'UNESCO sur la diversité culturelle*, Aix-en-Provence, CERIC, 23 juin 2006.

⁵⁵ Entre décembre 2003 et juin 2005, le Directeur général a convoqué trois réunions d'experts indépendants et trois sessions de la réunion intergouvernementale d'experts.

⁵⁶ Jean Musitelli, ambassadeur de la France auprès de l'UNESCO (1997-2002), Ivan Bernier, juriste - expert du gouvernement québécois, canadien et de l'OIF par rapport à la faisabilité d'un instrument international sur la diversité culturelle.

⁵⁷ « Les autres membres étaient unanimement favorables au projet dans ses objectifs sans avoir une idée bien arrêtée de ses modalités ». Musitelli (Jean), « Les travaux préparatoires », Communication à la journée d'études sur *La convention de l'UNESCO sur la diversité culturelle*, Aix-en-Provence, CERIC, 23 juin 2006.

⁵⁸ Selon Taylor Cowen, le commerce culturel aide la création, en élargissant la taille de son marché potentiel. La globalisation économique augmente les choix disponibles pour chacune des sociétés engagées dans l'échange, favorise la diversité à l'intérieur des sociétés, en permettant d'échapper à la tyrannie de la localisation et d'accéder aux trésors du monde entier. Voir, Cowen (Taylor), *Creative destruction : how globalization is changing the world's cultures*, Princeton University Press, 2002. Comme le souligne l'économiste française Françoise Benhamou, son point de vue a le mérite de l'originalité dans la mesure où il montre que, jusqu'à un certain point, la diversité du point de vue local ne va pas de pair avec la diversité au niveau international (...) On aperçoit, avec l'analyse de Cowen, comment la

légitimité du projet sur la diversité culturelle, en défendant les vertus de la libéralisation et de la globalisation en tant qu'instruments de la diversité et de l'échange fécond des produits culturels⁵⁹.

Lors des sessions intergouvernementales, la fracture traduit également l'opposition des Etats-Unis sur la perspective d'un instrument international pour la protection des politiques culturelles. D'un côté, le camp composé de la majorité des Européens – guidés par la France –, du Canada et des plusieurs pays de l'Amérique Latine insistent sur deux principes : la reconnaissance de la spécificité des biens et services culturels et l'assurance du droit souverain des Etats de mettre en œuvre des politiques culturelles. En conséquence, il revendique un caractère précis et restreint de la future Convention. Plus spécifiquement, la priorité de la diplomatie française et canadienne est de diffuser le vrai objet de la Convention, élaboré minutieusement au sein du RIPC et du Groupe de travail franco-québécois. Leur objectif principal consiste à clarifier le contenu de la diversité des expressions culturelles aux autres Etats et à distinguer la diversité culturelle de l'enjeu du patrimoine, de la propriété intellectuelle ou des minorités. Une partie de pays du Sud met également l'accent sur la nécessité que cette Convention soit un remède aux excès du marché et aux inégalités marquées des échanges culturels. Elle se prononce en faveur de l'intégration de la culture dans le développement durable, de la coopération culturelle et de la création d'un Fonds international pour la diversité culturelle⁶⁰.

De l'autre côté, les Etats-Unis cherchent constamment à freiner tous les genres de discussion et à empêcher le processus des négociations, en adoptant la tactique du blocage technique. Leurs positions, soutenues parfois par l'Australie, le Japon et l'Israël, proposent un mandat large et une approche vaste sur la diversité culturelle. Ils expriment des sérieuses préoccupations sur le risque d'un conflit entre norme culturelle et norme commerciale dans la mesure où pour eux, l'enjeu consiste à entraver le développement d'un instrument juridique qui serait susceptible de contester la force de l'OMC et de l'OMPI (Organisation mondiale de la propriété intellectuelle). Ils considèrent l'idée d'un instrument contraignant comme prématurée. Ils essaient de remettre en cause la compétence de l'UNESCO de gérer un enjeu entièrement commercial et la force juridique d'un instrument, en tentant également de le vider de tout contenu normatif. En dénonçant le protectionnisme déguisé de la Convention, les Etats-Unis se sont déclarés préoccupés par le risque qu'une telle convention aboutisse à restreindre la liberté de circulation des idées. Selon leur point de vue, le modèle états-unien favorise la diversité culturelle et l'exemple typique reste le *melting-pot* de la société états-unienne⁶¹. Le libre échange - principe fondateur de la politique états-unienne en matière d'audiovisuel et de culture - se transforme au fur et à mesure en condition inséparable de l'épanouissement de la diversité culturelle⁶².

thématique de la diversité repose sur une ambiguïté qu'il convient de lever, ou du moins de préciser, entre une acception en termes de nombres de biens disponibles et une acception en termes de variété de contenus et des véhicules des identités culturelles ». Benhamou (Françoise), *Les dérèglements de l'exception culturelle*, Paris, Editions du Seuil, 2006, p. 256.

⁵⁹ Musitelli (Jean), « Les Etats-Unis et la diversité culturelle : histoire d'un rendez-vous manqué », *Politique Américaine*, n°5, été-automne 2006, p. 76.

⁶⁰ Il est intéressant de souligner qu'une petite partie de pays arabes s'efforcent de protéger la diversité religieuse et linguistique à travers l'instrument juridique sur la diversité culturelle. Enfin, même au sein des réunions du RIPC, l'Iran demandait de pouvoir mener son programme nucléaire au nom de la diversité culturelle ou le Japon comptait protéger la consommation du riz.

⁶¹ Au lendemain de l'adoption de la Convention, l'ambassadeur états-unien auprès de l'UNESCO souligne que « cette Convention ne promeut pas la diversité culturelle et elle est susceptible d'être un instrument de répression des libertés humaines et des droits individuels et d'inhiber le commerce international (...) les Etats-Unis est le pays le plus ouvert du monde entier et la diversité culturelle est une composante de notre identité nationale et de notre patrimoine ». Louise V. Oliver, United States Mission to UNESCO, 20 octobre 2005.

⁶² « Le commerce constitue le meilleur moyen afin de promouvoir la diversité culturelle ». Communication, Hong-Kong, Etats-Unis, Japon et Taïwan auprès de l'OMC à propos des engagements dans le domaine audiovisuel, 30 juin 2005, (05-2836). En l'occurrence, il faut souligner la position « schizophrénique » prise par certains Etats. C'est le cas du Mexique et du Brésil. D'une part, ils se prononcent en faveur de la diversité culturelle au sein de l'UNESCO et

Néanmoins, l'argumentation des Etats-Unis, éloignée des conduites et des attentes des autres Etats-membres de l'UNESCO, ne réussit pas à modifier le contenu de la Convention et à influencer sur la volonté des autres pays. Les Etats-Unis ont cherché moins à persuader les autres acteurs concernés à l'enjeu qu'à imposer leurs points de vue. Selon leur vision, la puissance des Etats-Unis pourrait freiner le processus des négociations. Au-delà de leurs positions intransigeantes, l'échec diplomatique des Etats-Unis est également dû au manque de ressources sociales et procédurales au sein de l'UNESCO. Les Etats-Unis sont absents depuis 20 ans et lors des négociations sur la diversité culturelle, leurs diplomates - même normalement habiles sur la défense des intérêts nationaux - sont obligés de rétablir une relation de confiance, de réciprocité et de coopération. Ils doivent s'adapter à une procédure et à un environnement social, complètement inconnus. Alors que les diplomates français et canadiens travaillaient sur la question de la diversité culturelle, socialisant leurs idées et défendant leurs intérêts depuis longtemps, les diplomates états-uniens - démunis des ressources sociales - affrontent un cadre institutionnel et un environnement humain, totalement étranges et parfois hostiles à leurs positions⁶³.

UNESCO : Routines institutionnelles et paradoxes de légitimité

Pour les promoteurs de la norme, la Convention est perçue comme un moment exceptionnel de l'histoire de l'UNESCO, en accordant de la visibilité inédite et de la notoriété internationale à son administration. Pourtant, selon le discours officiel de l'UNESCO, la Convention n'est pas conçue comme un moment unique de son parcours normatif et comme une occasion extraordinaire des fonctionnaires afin d'échapper au domaine du patrimoine et de traiter un enjeu mondial tellement significatif. Les agents de l'Organisation continuent malgré tout à joindre la Convention au corpus juridique et normatif de l'institution sur le patrimoine mondial et à définir la diversité culturelle de manière extrêmement vaste⁶⁴. Après l'adoption de la Convention, l'UNESCO persiste à aborder la notion de diversité culturelle à travers une définition qui, outre les arts et les lettres, englobe les modes de vie, les systèmes de valeurs, les traditions et les croyances, ainsi que les façons de vivre ensemble⁶⁵. En conséquence, l'optique de l'Organisation résulte de retraduire l'enjeu de la diversité culturelle et de diluer le contenu de l'enjeu « commerce – culture », élaboré par les entrepreneurs⁶⁶.

d'autre part, ils proposent des engagements pour la libéralisation du secteur de l'audiovisuel au sein de l'OMC. Cette position est due au manque de coordination interministérielle.

⁶³ Malgré l'échec au niveau multilatéral, les Etats-Unis tentent de propager leur point de vue et leur vision par le biais bilatéral. Depuis 2002, ils ont conclu quatre accords de libre échange, comportant l'ouverture du marché audiovisuel et la réduction de l'intervention étatique dans le domaine culturel (le Chili en 2002, Singapour en 2003, le Maroc en 2004, la Corée du sud en 2007).

⁶⁴ Selon la position officielle de l'Organisation, la diversité culturelle est protégée et préservée par plusieurs instruments normatifs de l'UNESCO. La Convention sur la diversité des expressions culturelles fait partie d'un corpus normatif de l'Organisation, incluant également la Convention pour la sauvegarde du patrimoine immatériel (2003), la Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique (2001), la Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (1972), la Convention pour la protection du patrimoine en cas de conflit armé (1954), la Recommandation sur la promotion et l'usage du multilinguisme et l'accès universel au cyberspace (2003), la Déclaration sur la race et les préjugés raciaux (1978) etc.

⁶⁵ *L'UNESCO et la question de la diversité culturelle, 1946-2007 : Bilan et stratégies*, Editeur : Katerina Stenou, Directrice, Division des politiques culturelles et du dialogue interculturel, Etude réalisée à partir d'un choix de documents officiels. UNESCO, 2007. L'étude dresse une tentative de restructuration de l'enjeu de la diversité culturelle en fonction du réservoir cognitif et symbolique de l'institution. Parmi les 70 pages, l'étude ne consacre que 2 pages à la Convention sur la diversité des expressions culturelles (pp. 65 – 66).

C'est clair que la définition de la culture et de la diversité culturelle présente des similarités visibles.

⁶⁶ « Trois Conventions – celle de 1972 sur le patrimoine mondial, celle de 2003 sur le patrimoine immatériel, et celle de 2005 sur la diversité des expressions culturelles – servent de cadre particulièrement propice à cette fin (à prendre soin de la diversité culturelle dans toutes ses manifestations) ». *La Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles entrera en vigueur le 18 mars 2007*, Communiqué de presse, n°2006-155.

Selon ma perspective, pour saisir les facteurs qui incitent l'UNESCO à adopter une vision large sur la Convention, il convient d'accorder une grande importance à la routine institutionnelle, c'est-à-dire à l'inscription de la Convention sur la diversité culturelle dans les dispositifs stables de l'Organisation et dans ses tâches habituelles⁶⁷. Le traitement de la Convention reste le fruit d'une routine avec laquelle les fonctionnaires de l'UNESCO, comme tous les fonctionnaires au sein d'une organisation, exercent leur mandat. En raison du travail routinier, ils continuent à aborder la question de la circulation des biens culturels en fonction de la régularité et de la continuité normative de l'institution. Au sein de l'UNESCO, l'enjeu « commerce – culture », élaboré soigneusement par les entrepreneurs, obtient l'aura de l'habituel. L'appareil bureaucratique de l'Organisation, chargé des questions du patrimoine mondial, agit non pas tant en fonction de la volonté et des préférences des entrepreneurs de la norme - pourvus du leadership informel sur l'enjeu - mais plutôt en fonction des réflexions et des visions préétablies. La diversité culturelle obéit à un savoir pratique sur des problématiques comme celles du patrimoine mondial ou du multilinguisme, mis en œuvre dans l'accomplissement ordinaire des activités des fonctionnaires et à un répertoire d'actions qui semble exister indépendamment des conduites des entrepreneurs. Elle s'ajuste aux acquis normatifs qui suivent les actions de l'Organisation, ainsi qu'à la majorité des pratiques des agents dans la vie quotidienne de l'UNESCO.

Par extension, d'une part, la Convention affiche une situation de rupture des routines et de la continuité normative de l'institution. D'autre part, même si la Convention marque un terrain d'action inédit et une piste d'activités originale pour l'administration, cela n'implique pas inévitablement l'adoption des nouvelles pratiques ou façons de faire. Les agents de l'UNESCO traitent la Convention à partir d'un savoir pratique préétabli qui contribue à la simplification des enjeux complexes et à l'économie des calculs. Ils nuancent l'enjeu « commerce-culture » de façon qu'il soit consistant avec le savoir de l'Organisation et se contentent d'une vision connue au lieu d'explorer des perspectives plus complexes de l'enjeu. En d'autres termes, ils recourent à des réflexions ou à des modèles de comportement familiers pour assurer le bon fonctionnement de l'Organisation.

Il convient plutôt de développer l'hypothèse que l'UNESCO procède à un ajustement de la Convention qui perturbe le moins possible la cohérence et la continuité de son action normative et de son réservoir symbolique sur le patrimoine mondial et sur la diversité culturelle au sens large du terme. L'ajustement procure à l'administration de la certitude et de la sécurité, nécessaires pour une organisation au sein d'un environnement instable. Il s'agit d'une tentative de l'Organisation afin de préserver sa cohésion et d'un refus des fonctionnaires d'apprendre des

Au contraire, au vu d'autres juristes hors du cadre de l'Organisation, « la convention de l'UNESCO admet la spécificité des biens et services culturels, en intégrant cette avancée normative dans un contexte beaucoup plus vaste, celui de la protection et de la promotion de la diversité culturelle, notion qui fait pour la première fois apparition en droit positif. La présente Convention est le premier acte juridique au niveau international qui consacre la notion de diversité culturelle ainsi que la nécessité de sa protection et promotion ». Kolliopoulos (Alexandros), « La Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles », *Annuaire français de droit international*, 2005, pp. 487-511.

⁶⁷ Selon Erving Goffman, la routine est « un modèle d'action préétabli que l'on développe durant une représentation et que l'on peut présenter ou utiliser en d'autres occasions ». La routine est un élément inséparable de l'activité sociale d'une Organisation comme celle de l'UNESCO. Elle exprime le caractère routinier et répétitif des activités et des réflexions, réalisées dans la vie quotidienne des agents. La réappropriation du contenu de la Convention n'est pas le fruit d'une certaine pathologie de l'Organisation. Elle aide les agents à éliminer les difficultés et à choisir des solutions routinières déjà expérimentées. Elle permet aux fonctionnaires d'identifier un objet inconnu ou menaçant à travers l'usage des stéréotypes, en offrant de la sécurité et de la certitude à leur travail quotidien. Il s'agit enfin d'empêcher la confrontation des fonctionnaires à un enjeu délicat « commerce-culture » qui surmonte probablement les capacités de gestion politique de l'Organisation. Voir, Goffman (Erving), *La mise en scène de la vie quotidienne : La présentation de soi*, Paris, Editions de minuit, 1973, p. 23 ; Padiou (Jean G.), *L'ordre social : Principes d'analyse sociologique*, Paris, L'Harmattan, 1986, pp. 101-109 ; Lagroye (Jacques), *Sociologie Politique*, Presses de Sciences Po et Dalloz, 5ème édition, 2006, pp. 146-156 ;

nouvelles règles, conformément à l'enjeu « commerce – culture », en évitant aussi de se confronter à d'autres organisations internationales apparemment plus dynamiques et robustes.

La diversité culturelle, définie selon l'optique des gouvernants français, apparaît comme un enjeu considérable pas seulement au niveau symbolique et anthropologique mais notamment au niveau économique/commercial. Le caractère de la Convention est susceptible de faire contrepoids à l'action normative de l'OMC, de restreindre la pénétration des industries culturelles multinationales au sein des marchés culturels, ainsi que de renforcer la capacité des Etats de protéger leur domaine culturel à travers un dispositif des politiques publiques. Il s'agit d'une autre vision politique de traiter les produits culturels et d'aborder l'espace culturel qui se veut opposée aux pratiques néolibérales des Etats-Unis, aux activités des grands groupes de télécommunication, ainsi qu'à la logique du marché et de la dérégulation.

L'UNESCO tente en revanche d'aborder l'enjeu « commerce – culture » en fonction des schémas d'analyse et des pistes de gestion déjà connus et établis, sans ouvertement s'opposer aux intérêts de la puissance états-unienne. Elle préfère un mode d'action et une façon de faire plutôt distants par rapport à des enjeux politiques et économiques et des questions qui soulèvent des désaccords flagrants, des représentations antagonistes et des intérêts rivaux, en empêchant également des analogies historiques désagréables aux discussions sur le NOMIC et au retrait des Etats-Unis⁶⁸. *Primo*, ce mode d'action permet aux fonctionnaires de « dissimuler » la légende noire de l'Organisation qui marque naturellement le retour de la grande puissance états-unienne. *Secundo*, il vise à dévaluer l'importance à la fois économique et sociologique de l'enjeu délicat « commerce-culture » qui outrepasserait probablement la volonté et l'habileté organisationnelle et technique de l'UNESCO. *Tertio*, il tend à valoriser le corpus normatif sur le patrimoine mondial et la diversité culturelle au sens large du terme, en mettant en lumière la continuité et la permanence du travail des fonctionnaires.

Pour conclure, comme le souligne Schimmelfennig, « le contexte d'interaction n'est ni un véritable consensus ni un jeu pur »⁶⁹. D'une part, aux yeux des gouvernants français, l'autorité politique et le réservoir symbolique de l'UNESCO se considèrent comme des ressources externes et des contraintes institutionnalisées pour la re-légitimation de la souveraineté culturelle et de la spécificité des biens culturels au niveau international. D'autre part, l'UNESCO réussit à réduire les dégâts politiques sur sa crédibilité et réapproprie partiellement le concept de diversité culturelle en fonction de sa continuité normative et sa culture bureaucratique.

La gouvernance mondiale s'est dotée des normes et des règles ouvertes qui sont soumises à des interprétations variées, des retraductions diverses, ainsi qu'aux manipulations et aux réappropriations continues. Avant tout, les acteurs situés au sein du processus de la gouvernance recherchent constamment de la légitimité de leur discours et de leurs pratiques. A cet égard, la préférence explicite des gouvernants français en faveur d'une instance supranationale soulève un certain paradoxe de légitimité au sein de la scène mondiale actuelle.

⁶⁸ Il est intéressant de signaler que l'étude « *L'UNESCO et la question de la diversité culturelle, 1946-2007 : Bilan et stratégies* », élaborée par des fonctionnaires de l'UNESCO, — ne considère pas les discussions sur le NOMIC et le rapport de MacBride « *Many voices, one world* » comme une étape considérable de l'évolution du terme de la diversité culturelle au sein de l'Organisation. Autrement dit, l'étude « néglige » complètement la référence au NOMIC et par extension aux années turbulentes de la dénonciation des inégalités communicationnelles flagrantes entre le Nord et le Sud et de l'impérialisme états-unien alors que le débat sur la diversité des expressions culturelles englobe une série d'arguments du NOMIC, comme ceux des asymétries, de la coopération et de la solidarité internationale.

⁶⁹ Schimmelfennig (Frank), *The EU, NATO and the integration of Europe, Rules and Rhetoric*, Cambridge University Press, 2003, p. 195.

Dans le contexte de la mondialisation, les gouvernants français sont obligés « de renégocier en permanence la place de la rationalité publique dans un espace mondialisé gagné par l'extension de la rationalité privée »⁷⁰. Ils cherchent à renégocier la légitimité de la souveraineté étatique, profondément remise en cause par les organisations internationales à caractère commercial, comme celles de l'OMC ou de l'OCDE et à empêcher l'érosion du bien culturel, conçu comme un bien public protégé par les mesures étatiques. Les actions politiques des gouvernants français s'associent inéluctablement à la légitimité d'une autorité politique supranationale comme celle de l'UNESCO.

Paradoxalement, la légitimation de la souveraineté étatique en matière de culture demeure intrinsèquement liée à la légitimité de l'OI de faire avancer les procédures acceptées pour l'adoption d'une Convention, de prescrire des comportements, de faire « imposer » des obligations aux Etats- parties. Les règles du jeu de la légitimité de la souveraineté étatique en matière de culture sont donc transférées aux institutions supranationales. L'UNESCO est considérée comme une source de légitimité du droit des Etats de mettre en œuvre leurs propres politiques dans le domaine culturel et de la spécificité des biens culturels. Sur la scène mondiale actuelle, la souveraineté culturelle, congédiée par les organisations internationales à caractère commercial et financier, est dépourvue de sa force auto-légitimatrice. Alors que la source légitimatrice de l'exception culturelle était l'espace national et l'autorité étatique, les fondements de la légitimation et de la de-légitimation de la diversité culturelle résident dans l'autorité et « le pouvoir productif » des institutions supranationales.

Il est clair que Barnett et Finnemore élargissent le champ du pouvoir des OI, en mettant également l'accent sur leur capacité de constituer le monde et son sens. D'une part, les OI coordonnent les activités étatiques. D'autre part, elles façonnent le genre d'activités que les Etats cherchent à réguler. Inspirés par un constructivisme conventionnel⁷¹, les auteurs suivent une *problem solving* analyse⁷² afin de mettre en lumière l'autorité des OI qui contribue – malgré certaines pathologies – à l'établissement d'un ordre libéral global et à l'harmonisation générale des intérêts des acteurs impliqués au processus de la gouvernance mondiale. Pourtant, même s'ils réussissent à problématiser la perspective matérialiste - calculatrice des institutions internationales et à relancer la notion de pouvoir au sein de la gouvernance mondiale, ils ne mettent pas entièrement en question le stato-centrisme de l'approche en termes de régimes internationaux. Sans ouvrir « la boîte noire et voir les rouages du mécanisme »⁷³, ils négligent l'apport des Etats à la construction du sens et à la production des normes au sein des OI⁷⁴ et ne posent pas ainsi une question délicate : qui détient le pouvoir productif des OI, pourquoi et comment ?

Antonios Vlassis – SciencesPo Bordeaux/SPIRIT

⁷⁰ Laidi (Zaki), *La grande perturbation*, Paris, Editions Flammarion, 2004, p. 163.

⁷¹ Ruggie (John Gérard), "What makes the World Hang Together ? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge", *International Organization*, 52, 4, Autumn 1998, p. 881; Hopf (Ted), "The promise of Constructivism in International Relations Theory", *International Security*, vol. 23, n°1, summer 1998, pp. 171-200.

⁷² Cox (Robert W.), « Social Forces, States and World Orders : Beyond International Relations Theory », in Robert O. Keohane (ed.), *Neorealism and its Critics*, New York, Columbia University Press, 1986, pp. 208-209. "A problem-solving theory takes the world as it find it ... as the given framework for action".

⁷³ Elster (Jon), « Marxisme et individualisme méthodologique », dans Pierre Birnbaum, Jean Leca (dir.), *Sur l'individualisme : théories et méthodes*, Paris, Presse de la FNSP, 1986, p. 61. Un individualisme méthodologique est, en confrontation avec un individualisme ontologique ou substantialiste, une démarche qui nie de s'interroger sur des questions du genre : est-ce l'individu ou la société qui est le premier, est-ce la société qui construit les individus ou bien les individus qui construisent la société ?

⁷⁴ "Little theoretical work has focused exclusively on the process of norm building". Finnemore (Martha), Sikkink (Kathryn), "International Norm Dynamics and Political Change", *International Organization*, 52, 4, Autumn 1998, p. 896.