

**LA DIVERSITÉ CULTURELLE :
RESSOURCE DE LA PUISSANCE DOUCE
DE L'ESPACE FRANCOPHONE ?**

ANTONIOS VLASSIS

MAÎTRE DE CONFÉRENCES, CENTER FOR INTERNATIONAL
RELATIONS STUDIES (CEFIR-UNIVERSITÉ DE LIÈGE)

Depuis vingt ans, l'enjeu de la régulation internationale des industries culturelles a fait irruption sur la scène internationale et se pose comme l'un des principaux thèmes de controverse dans les négociations multilatérales comme bilatérales. La problématique de départ est celle de la circulation des produits et des services culturels à l'échelle mondiale, et celle du traitement à accorder à ces derniers dans les accords commerciaux, dans la mesure où la capacité des gouvernements d'adopter ou de maintenir des politiques culturelles dépend en grande partie de leurs engagements internationaux. D'un côté, à l'instigation de la France et du Canada, plusieurs acteurs se sont réunis au cours des années 1990 autour du terme d'«exception culturelle» en vue de soustraire les produits et services culturels de l'agenda des accords commerciaux tels que l'accord général sur le commerce des services (AGCS) au sein de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC), l'accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et l'accord multilatéral sur l'investissement (AMI) au sein de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). D'un autre côté, de la Conférence mondiale sur les politiques culturelles (MONDIACULT), en 1982, à la Conférence pour le développement culturel tenue à Stockholm en 1998, en passant par la publication du Rapport «*Notre diversité créatrice*» en 1995, l'UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*) a cherché à restituer à la culture une place centrale dans le développement économique et technologique et à étendre dans la gestion des affaires mondiales le principe du développement culturel.

À partir de la fin des années 1990, «l'exception culturelle» est alors abandonnée et «la diversité culturelle» – beaucoup plus inclusive et fédératrice – lui est progressivement substituée. Les gouvernements

français et canadiens, les professionnels de la culture de ces deux pays, ainsi que l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) prennent alors la tête d'une initiative d'envergure visant à la reconnaissance internationale de l'importance des politiques culturelles pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles¹⁹. Adoptée par l'UNESCO le 20 octobre 2005 et entrée en vigueur en mars 2007, la « convention sur la diversité des expressions culturelles » (ci-après dénommée « la CDEC ») a reçu en juin 2018 l'adhésion de 145 États et de l'Union européenne. N'ont pas ratifié, en particulier : les États-Unis, le Japon, la Russie, le Pakistan, l'Iran, Israël et l'Arabie saoudite. La CDEC admet explicitement la spécificité des produits et services culturels et la légitimité de l'intervention publique en la matière, en intégrant ces principes dans une finalité plus large, celle de la protection et de la promotion de la diversité des expressions culturelles, objectif qui « apparaît pour la première fois en droit positif²⁰ ».

Partant de ce rappel historique, notre étude consiste ici à saisir l'impact des acteurs de l'espace francophone sur l'évolution de l'enjeu de la diversité des expressions culturelles à l'échelle mondiale et à se pencher sur une analyse des processus politiques²¹. De ce fait, notre approche sociopolitique vise à mettre en lumière l'influence des acteurs francophones, les transformations des rapports de force, ainsi que la concurrence des puissances non francophones.

Notre analyse se décline en deux parties : dans la première période (de la fin des années 1990 à l'adoption de la convention sur la diversité des expressions culturelles (CDEC) en 2005), nous nous pencherons sur les stratégies des acteurs francophones et la mise au point de coalitions en vue de sensibiliser la scène internationale sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles ; dans la deuxième période (2005-2012), nous placerons l'accent sur trois points qui illustrent autant les difficultés de l'inscription de la diversité culturelle dans les agendas politiques nationaux et régionaux que les asymétries de puissance qui dominent le paysage culturel mondial, et plus spécifiquement francophone.

19 Voir Antonios VLASSIS, *Gouvernance mondiale et culture : de l'exception à la diversité*, Liège, Presses universitaires de Liège, 2015.


20 Alexandros KOLLIPOULOS, « La convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles », *Annuaire français de droit international*, vol. 51, 2005, p. 488.

21 La période historique étudiée par l'article s'étend notamment depuis la fin des années 1990 jusqu'en 2015.

1. L'avènement de la diversité culturelle: de la constellation francophone aux compromis stratégiques

1.1. Les quatre étapes d'une prise de conscience institutionnelle

Depuis la fin des années 1990, face à la remise en cause de l'intervention publique en matière d'industries culturelles au sein des négociations des accords commerciaux, un grand nombre d'acteurs en provenance de l'espace francophone – dont les gouvernements français, québécois, et canadien, l'OIF, des experts, ainsi que des professionnels de la culture – se mettent à défendre la légitimité des politiques culturelles à l'échelle internationale au nom de la protection et de la promotion de la diversité culturelle. Ils remettent en question l'interaction entre la logique commerciale et culturelle, et réclament l'élaboration d'un instrument juridique international consacré à la spécificité des produits et des services culturels. Leurs intérêts et leurs ressources sont alors définis les uns en fonction des autres et leurs modes d'intervention convergent. La coalition des acteurs francophones réussit à laisser son empreinte, d'une part en s'opposant ouvertement aux positions des États-Unis et, d'autre part, en transformant la diversité culturelle en composante de la puissance douce francophone à l'échelle internationale.

Chronologiquement, en juin 1998 et en première étape, Sheila Copps, ministre du Patrimoine canadien invite les ministres de la Culture de vingt-deux pays à se réunir à Ottawa afin d'échanger sur la question de la diversité culturelle. Cette rencontre s'inscrit dans le contexte du plan d'action de la conférence  Stockholm sur les politiques culturelles (30 mars - 2 avril 1998, sous l'égide de l'UNESCO). À la fin de la réunion, les ministres fondent le Réseau international sur la politique culturelle (ci-après RIPC) afin de dialoguer sur l'enjeu de la légitimité de l'intervention publique dans le domaine culturel face à une globalisation financière croissante. Il s'agit d'édifier un cadre normatif concernant la circulation des produits culturels au niveau mondial. Le RIPC se compose d'un Bureau de liaison, d'un groupe de contact et de groupes de travail. Le groupe de travail sur la diversité culturelle et la mondialisation, présidé par le Canada, s'est créé en septembre 1999. On le considère comme le groupe le plus dynamique du réseau. Son objectif consiste à fournir des propositions sur les deux questions cruciales – celles à l'origine du RIPC, à savoir la sauvegarde des politiques publiques dans le domaine de la culture, tant à l'échelle nationale qu'internationale, et la promotion de la diversité culturelle dans la perspective d'un développement durable. Le groupe se réunit dix-huit fois de 1998 à

2007 et publie de nombreux rapports, documents cadres. Le Réseau international sur la politique culturelle incarne alors une coordination internationale des administrations nationales en matière de culture.

En deuxième étape, les gouvernements français et québécois font de la défense de la diversité culturelle « l'une de leurs priorités dans leur « partenariat stratégique », tout en cherchant à protéger et à défendre la diversité culturelle ». Lors des entretiens des 17-19 décembre 1998, à Montréal et à Québec, le premier ministre québécois, L. Bouchard, et le premier ministre français, L. Jospin, instaurent un groupe de travail franco-québécois sur la diversité culturelle, co-présidé par la députée française au Parlement européen C. Lalumière et la députée québécoise M. Malavoy. L'objectif du groupe consiste à établir des pistes de réflexion communes sur l'enjeu entre le Québec et la France et à élaborer de véritables propositions sur la protection et la préservation de la diversité culturelle²². En effet, le projet d'un instrument international défendant la diversité culturelle est par la suite approfondi dans le cadre de trois instances distinctes : le groupe de travail franco-québécois sur la diversité culturelle, le groupe canadien de consultations sectorielles sur le commerce extérieur (GCSCÉ) – Industries culturelles (lui-même à l'origine de l'idée) et, enfin, le groupe de travail sur la mondialisation et la diversité culturelle, rattaché au RIPIC. Du printemps à l'automne 2002, ces trois instances publient leurs propres versions d'un accord international sur la diversité culturelle, en convergeant sur la nécessité d'un instrument juridique international centré sur les industries culturelles. Ces rapports font suite eux-mêmes aux documents de travail d'Ivan Bernier et de Dave Atkinson, préparés pour le compte du gouvernement québécois et canadien et de l'Agence internationale de la Francophonie (AIF, future OIF). L'urgence des mesures sur la protection de la diversité culturelle au niveau international devient de plus en plus évidente.

En troisième étape, le concept de « diversité culturelle » devient un élément central de la Francophonie politique, lors de la Conférence

22 Plusieurs chercheurs d'origine québécoise ont travaillé sur la question des industries culturelles et de la mondialisation économique et leurs conclusions influenceront largement le gouvernement canadien et québécois, ainsi que l'évolution de l'enjeu. Parmi eux, nous retrouvons Florian Sauvageau, directeur du Centre d'études sur les médias de l'Institut québécois de recherche sur la culture (IQRS-Université Laval), Ivan Bernier, professeur à la Faculté de droit de l'Université Laval, Dave Atkinson, chercheur au Centre d'études sur les médias de l'IQRC. Voir Dave ATKINSON, Ivan BERNIER, Florian SAUVAGEAU (dir.), *Souveraineté et protectionnisme en matière culturelle*, Québec, CQRI/PUQ, 1991 ; Florian SAUVAGEAU (dir.), *Les politiques culturelles à l'épreuve : la culture entre l'État et le marché*, Les Presses de l'Université Laval, 1996.

ministérielle sur la culture de Cotonou des 14 et 15 juin 2001, en préparation du Sommet de Beyrouth des chefs d'État et de gouvernement francophones, consacré au dialogue des cultures. La sauvegarde des politiques culturelles se transforme en condition nécessaire pour la promotion et la préservation de la diversité culturelle. De même, un des objectifs de l'organisation consiste à soutenir le projet de l'adoption de la CDEC, qui légitime les politiques publiques en matière de culture. L'Agence internationale de la Francophonie s'affirme alors comme un acteur international à part entière de la diffusion de la diversité culturelle qui doit se réaliser à travers trois types d'action : 1°) la production de «*soft law*» comme les résolutions et les recommandations ; 2°) la coopération avec d'autres enceintes internationales comme l'UNESCO, l'Union latine, la Communauté des pays de langue portugaise (CPLP), l'Organisation des États Ibéro-américains pour l'Éducation, la Science et la Culture (OEI) ; 3°) l'appui moral et financier aux acteurs non-étatiques et associatifs²³ ; 4°) la production d'une expertise et l'organisation de séminaires de sensibilisation des enjeux auprès des États-membres de l'AIF.

En quatrième étape, un réseau transnational de société civile se constitue : les «*coalitions pour la diversité culturelle*». En 2007, se met en place la Fédération internationale des Coalitions pour la diversité culturelle (ci-après FICDC) qui réunit à ce jour 44 Coalitions nationales, regroupant environ 600 organisations professionnelles de la culture. Le modèle d'organisation de la Coalition consiste en un regroupement d'organisations professionnelles spécialisées dans l'audiovisuel, la musique, les spectacles vivants et toutes les professions de création (producteur, distributeur, auteur, technicien). Ce type de mobilisation qui ambitionne de représenter l'ensemble de la communauté créative d'un pays – est mis en œuvre par la coalition québécoise-canadienne en 1998. Grâce à leurs ressources financières, sociales et politiques, les coalitions canadienne et française partagent le leadership et la coordination de l'ensemble du mouvement. Elles visent à construire des alliances et à établir des structures pour mieux diffuser leurs idées, mettre en valeur leur action, et faire prévaloir leurs intérêts. La FICDC a son siège à Montréal et dispose d'une représentation permanente auprès de

23 En coopération avec les autres aires linguistiques, en 2003, l'OIF met en place le Forum permanent sur le pluralisme culturel, nommé *PlanetAgora*. Il s'agit d'une association internationale, regroupant des personnalités intéressées par les questions du Forum et visant à organiser des débats sur l'enjeu de la diversité culturelle et linguistique. L'OIF entretient également des relations étroites avec le réseau des Coalitions nationales pour la diversité culturelle, mouvement des organisations professionnelles de la culture.

l'UNESCO, au siège de la coalition française. Les coalitions militent alors auprès de plusieurs instances internationales et arènes institutionnelles : les gouvernements nationaux, le RIPC, l'OIF, l'UNESCO, ainsi que l'UE. Trois types d'action émergent : 1°) l'organisation de rencontres internationales²⁴ ; 2°) l'organisation de conférences-séminaires et la publication d'un bulletin d'information ; 3°) des mouvements de pression et de lobbying et ainsi qu'une présence assidue aux forums et dans les arènes institutionnelles.

2. À l'UNESCO, les négociations d'une convention et les compromis inéluctables : la « convention sur la diversité des expressions culturelles » (CDEC)

Le 12 mars 2003, en réponse à l'initiative de certains États²⁵ désireux d'inscrire à l'ordre du jour de la 166^e session du Conseil exécutif de l'UNESCO un point concernant l'élaboration de la CDEC, le secrétariat général de l'UNESCO publie un document préparatoire, intitulé « *Étude préliminaire sur les aspects techniques et juridiques relatifs à l'opportunité d'un instrument normatif sur la diversité culturelle*²⁶ ».

Dans le cas des négociations sur la convention sur la diversité des expressions culturelles (CDEC), des divergences se manifestent dès l'examen de l'avant-projet préparé par un groupe de quinze

24 Premières rencontres internationales réunissant 40 organisations professionnelles de 10 pays, Montréal-Canada, 10-13 septembre 2001 ; deuxièmes rencontres internationales réunissant près de 100 organisations professionnelles de la culture en provenance de 32 pays, Paris-France, 2-4 février 2003 ; troisièmes rencontres internationales réunissant 400 organisations professionnelles venant de 57 pays, 1-4 juin 2004, Seoul-Corée du Sud ; quatrièmes rencontres internationales regroupant 170 organisations professionnelles issues de 60 pays, 9-11 mai 2005, Madrid-Espagne.

25 Allemagne, Canada, France, Grèce, Maroc, Mexique, Monaco, Sénégal, appuyés par le groupe francophone de l'UNESCO. Soulignons qu'au sein de l'UNESCO, différents groupements d'États-membres sont constitués sur une base géographique, linguistique ou autre qui traitent des questions d'intérêt commun à ces États. Le groupe francophone est constitué par tous les États francophones membres de l'UNESCO et de l'OIF. Nous retrouvons aussi d'autres groupements linguistiques comme le groupe de Commonwealth, le groupe russophone ou le groupe de la Communauté des pays de langue portugaise.

26 Voir Antonios VLASSIS, « L'UNESCO face à l'enjeu « commerce-culture » : quelle action politique pour une organisation internationale ? », *Politique et sociétés*, 32(3), 2013, p. 81-101.

experts indépendants²⁷. Ces divisions persistent lors des négociations intergouvernementales.

Quant aux négociations en vue de l'adoption de la CDEC, les divergences se cristallisent autour de deux conceptions distinctes sur le type souhaitable de convention : doit-elle être contraignante et quel doit être l'ampleur de son champ d'application ? D'emblée, les États-Unis s'érigent contre la perspective d'un instrument international relatif à la protection des politiques culturelles. D'autre part, les regroupements et les ententes n'obéissent pas nécessairement à la logique des clivages Nord-Sud, ou aux disputes entre pays développés et pays en développement. Elles s'orientent le plus souvent selon les intérêts particuliers de chaque acteur, plutôt que selon des clivages idéologiques ou géographiques.

Enfin, le point le plus controversé reste la question du rapport de la future convention avec les autres accords internationaux, et en particulier avec le régime de l'OMC.

Nous allons ainsi constater que les négociations au sein de l'Unesco s'apparentent au jeu multilatéral décrit par Philippe le Prestre, à propos d'une autre convention, sur la biodiversité cette fois²⁸. Celui-ci attribue aux États quatre types de comportement : 1°) un rôle dirigeant, ou de chef de file (tel État cherche à faire avancer la coopération dans le domaine dans un sens qu'il préfère); 2°) un rôle d'appui ou de suiviste (tel État soutient les initiatives d'un État chef de file); 3°) un rôle de balancier (tel État exige d'importantes concessions à ses intérêts comme prix de son soutien); 4°) un rôle de frein, voire de blocage (tel État freine ou s'oppose à un accord soit par intransigeance, soit par refus de le mettre en œuvre).

2.1. Un noyau dur de pays membres favorables à l'adoption de la CDEC


Dans les premières semaines de la négociation, une coalition se dessine entre les pays francophones comme la France, le Canada, la Belgique, la Suisse, le Sénégal, le Burkina Faso, mais aussi certains

27 M. Laleye – Sénégal, M. Kwasi – Ghana, remplacé par M^{me} Kuye – Nigeria, M. Moneta – Argentine, M. Rudder – Barbade, M. Bernier – Canada, M. Cowen – États-Unis, M^{me} Rezk – Liban, M. Kono – Japon, M. Pareth – Inde, M. Throsby – Australie, M. Fiscor – Hongrie, M. Musitelli – France, M. Sadovnikov – Russie, M^{me} von Schorlemer – Allemagne. Au regard des profils professionnels, le groupe comprenait cinq juristes, trois économistes, trois philosophes et des spécialistes des politiques culturelles.

28 Philippe le Prestre, *Governing Global Biodiversity: the Evolution and Implementation of the Convention on Biological Diversity*, Alershot, Ashgate, 2003.

pays européens traditionnellement fervents de l'intervention publique en matière de culture comme l'Italie, la Grèce, le Portugal et l'Espagne, et les membres du RIPC, dont la Chine, l'Afrique du Sud, le Brésil et le Mexique. En effet, la France et le Canada, en tant que chefs de file, ont déjà fait une promotion active de la nécessité d'adopter un instrument normatif consacré à l'enjeu «commerce-culture», et plaident en faveur d'une gestion collective de la «diversité des expressions culturelles», en y consacrant des ressources substantielles. Ils mettent le problème à l'ordre du jour de l'assemblée générale de l'UNESCO et réussissent à former une coalition internationale à travers le Réseau international sur la politique culturelle (RIPC), en collaboration avec les milieux culturels, le gouvernement québécois et l'AIF.

De leur côté, les pays «suivistes» se contentent de se rallier aux préférences des «chefs de file», puisqu'ils se rendent compte que les coûts associés aux obligations ne sont pas très élevés. En ce sens, cette majorité se prononce en faveur d'un instrument juridique contraignant, égal en valeur aux autres accords internationaux, et qui permettra de reconnaître la spécificité des produits et services culturels ainsi que le droit des États de mettre en œuvre des mesures politiques dans le domaine des industries culturelles. Selon leur vision, la CDEC devra combler une carence du droit international en façonnant un nouveau cadre normatif qui affirmera de façon nette la légitimité de l'intervention étatique dans le secteur culturel, ainsi que la nature spécifique des produits et services culturels. En vue de rendre la CDEC plus efficace et opérationnelle, cette conception se montre également favorable à l'incorporation d'un mécanisme de suivi et d'un mécanisme de règlement des différends.

Enfin, une partie des pays en voie de développement, dont le Sénégal, le Burkina Faso, le Maroc et l'Andorre, veut aussi que cette convention remédie à la structure inégalitaire 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 culturelle» (Cf. le FDIC que nous examinerons plus loin). Cependant, plusieurs d'entre eux soulignent que la création d'un *Observatoire sur la diversité culturelle*, proposée par le groupe d'experts indépendants, doit être évitée, puisqu'elle nécessiterait des ressources importantes, financières et techniques.  cet égard, plusieurs États jugent plus adéquat de renforcer des structures déjà en place, comme l'Institut de statistique de l'UNESCO.

2.2. Les États réticents à l'adoption de la CDEC : la négociation laborieuse de l'article 20

Une autre **politique**, réticente sur l'intervention publique en matière d'industries culturelles, est partagée par un nombre d'États restreint, certes, mais dotés d'un fort pouvoir économique. Il s'agit des États-Unis, de la Nouvelle-Zélande et du Japon, suivis de pays européens comme le Royaume-Uni et les Pays-Bas, sans oublier l'Israël, l'Inde et l'Australie. Pour reprendre la terminologie de Ph. le Prestre, ce groupe se répartit entre les pays poursuivant une stratégie de blocage (États-Unis, Israël) – et les pays « balanciers ». Alors que les premiers ont tout simplement l'intention de paralyser les négociations, les pays « balanciers » s'opposent, en principe, au projet de la convention, mais en parallèle, n'excluent pas à l'époque de soutenir le projet en échange d'importantes concessions.

Le groupe d'États opposé à une convention vise d'abord son champ d'application éventuel. Ils considèrent le projet comme trop axé sur les industries culturelles et pas assez sur la promotion de la diversité culturelle et l'ouverture aux autres cultures²⁹. Ensuite, ils considèrent qu'une convention reconnaissant le droit souverain des États d'adopter des mesures pour protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles sur leur territoire sera jugée potentiellement incompatible avec les engagements des parties à l'OMC. En outre, ces États contestent les mécanismes de suivi et d'arbitrage des différends, qui devraient être réduits à leur plus simple expression sinon éliminés, d'autant qu'ils seraient inappropriés en matière de culture. Enfin, ils considèrent que l'article sur les relations avec les autres instruments internationaux doit établir clairement que la convention demeure conforme en tout temps aux autres accords internationaux. Dans ces conditions, le groupe des États réticents renâcle à adopter la convention dès 2005. Il préfère prendre son temps pour injecter ses vues libérales dans le texte, reporter l'échéance du processus à 2007, et ainsi établir des compromis opérationnels entre des visions diamétralement opposées.

Depuis le début de la négociation, le rapport entre la convention sur la diversité des expressions culturelles et les accords commerciaux de l'OMC figure au cœur du conflit qui oppose la majorité à la minorité sur le projet de convention. Entre en jeu l'éventuel caractère contraignant

29 UNESCO, *Avant-projet de convention sur la protection de la diversité des contenus culturels et des expressions artistiques : présentation des commentaires et amendements, Partie II : commentaires spécifiques des États membres*, CLT/CPD/2004/CONF.607/1, Paris, UNESCO, décembre 2004, p. 2.

de celle-ci. Tandis que la France, le Canada, la Chine et plusieurs pays francophones ou membres du RIPC se prononcent en faveur d'une convention efficace face au régime de l'OMC, les États-Unis, l'Australie, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la Colombie, Israël et la Turquie émettent de fortes objections.

Néanmoins, grâce à leur volontarisme en amont des négociations, les acteurs francophones parviennent à dégager un texte influencé par le projet du RIPC et celui du groupe franco-québécois sur la diversité culturelle. Cela n'empêche pas le texte de la CDEC de se négocier sur la base d'un consensus délibérément ambigu³⁰, pour préserver les bases d'un vaste ralliement et conférer à la future convention le caractère le plus universel. Ainsi, les délégations française et canadienne se rendent-elles compte que l'établissement d'une convention contraignante qui prévaudrait sur le régime commercial de l'OMC susciterait de fortes réticences de plusieurs pays. Elles s'efforcent alors de réduire les divergences et d'aménager un compromis. En dernier ressort, l'article 20 qui traite les relations de la CDEC avec le régime commercial de l'OMC contient deux paragraphes à première vue inconciliables qui reflètent autant la volonté de certains États d'exclure tout lien de subordination de la CDEC aux autres traités que le souhait d'autres pays de ne pas remettre en cause leurs engagements internationaux³¹.

3. Rendre opérationnelle la diversité des expressions culturelles : ambivalences et déséquilibres

3.1. L'aide au développement culturel : financements modestes et réticences

Le Fonds international pour la diversité culturelle (FIDC) constitue le principal instrument de la CDEC en vue de favoriser l'essor des industries culturelles des pays en développement (PED) et la coopération dans ce domaine. Il s'agit d'un moyen institutionnel essentiel, au sens où les PED ont des politiques culturelles peu élaborées et leur mise en application demeure déficiente, faute de volonté politique,

30 Bruno PALIER, « Gouverner le changement des politiques de protection sociale », dans : Pierre FAVRE, Yves SCHEMEIL (dir.), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de SciencesPo, 2003.

31 Antonios VLASSIS et Lilian RICHIERI HANANIA, « Effects of the Convention on trade negotiations » in Lilian RICHIERI HANANIA (dir.), *Cultural diversity in international law: Effectiveness and normativity of the 2005 Convention on Diversity of Cultural Expressions*, New York, London, Routledge, 2014, p. 25-39.

d'expertise et de moyens financiers. Lors des négociations de la CDEC, un débat a eu lieu à propos du caractère obligatoire ou volontaire des contributions des parties au FIDC. La création de ce dernier résulte d'une demande de certains PED qui ne souhaitaient pas que la CDEC se réduise à un instrument voué à servir les intérêts des pays développés. Or, la France et le Canada cherchent moins à renforcer la coopération culturelle internationale qu'à légitimer les politiques culturelles et à faire reconnaître la spécificité des produits culturels. D'autres pays comme les États-Unis, le Japon et l'Australie se montrent encore plus réticents à mettre en place un fonds alimenté par des contributions obligatoires. Le débat fut résolu en faveur du caractère volontaire des contributions, mais avec l'ajout d'une disposition que l'on retrouve au paragraphe 7 de l'article 18 : « les parties s'attachent à verser des contributions volontaires sur une base régulière pour la mise en œuvre de la présente convention ».

Finalelement adopté, puis opérationnel en 2010, le FIDC et son fonctionnement reposent sur la « bonne foi et la loyauté des États » (pour reprendre la terminologie du droit des traités) plutôt que sur un engagement contraignant, dans la mesure où les parties n'ont pas l'obligation de contribuer au Fonds, contrairement à d'autres instruments normatifs de l'UNESCO, comme la convention concernant « la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel » de 1972 ou encore « la convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel » de 2003. Jusqu'en juin 2018, le FIDC a financé 97 projets en provenance de 54 pays en développement, dont plusieurs pays de l'espace francophone comme le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Cambodge, le Sénégal, le Togo, le Tchad, le Sénégal, le Mali, le Burkina Faso, la Tunisie, le Niger, le Laos, l'Ex-République yougoslave de Macédoine. Les ressources du FIDC s'élèvent à ce jour à peu près de 9,6 millions de dollars. Les contributions réunies de la France, du Monaco et de deux entités fédérées comme celles du Québec et de la Wallonie-Bruxelles atteignent à elles seules plus de 2,7 millions de dollars. Cependant, le Canada – pays fort impliqué au départ dans la question de la diversité des expressions culturelles – n'a pas contribué au FIDC durant la période 2008-2017, pas plus que l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Corée du Sud, pays pourtant fort développés sur le plan des industries culturelles.

3.1.1. Les efforts inégaux du Canada, du Québec et de la France

Néanmoins, durant la période 2006-2015 et l'arrivée du Parti conservateur canadien à la tête du pays, le Canada a affiché un net désengagement concernant les questions culturelles, avec des répercussions visibles sur la mise en œuvre de la CDEC. Dans le même

ordre d'idées, faute de moyens financiers et de volonté politique du côté canadien, la dernière réunion interministérielle du Réseau international sur la politique culturelle (RIPC) a eu lieu... en 2007. Puis, en 2012 le gouvernement canadien de Stephen Harper a annoncé des réductions budgétaires majeures. Le portefeuille du ministère du Patrimoine canadien se réduit de 191 millions de dollars et les restrictions touchent l'ensemble du milieu culturel : la CBC/Radio Canada, la Conférence canadienne des arts (CCdA), l'Office national du film, la Bibliothèque et les Archives du Canada et enfin... la Coalition canadienne pour la diversité culturelle. Ainsi, l'aide financière à cette dernière, acteur majeur de la diffusion de la diversité culturelle, se réduit-elle de moitié, passant de 150 000 à 75 000 dollars canadiens. Elle cesse complètement en 2013.

Cela n'empêche certes pas le Québec de demeurer actif et d'adopter le 5 décembre 2011 l'Agenda 21 de la Culture, un cadre de référence voué à intégrer la culture dans les dimensions économique et environnementale du développement durable. De même, il organise conjointement avec la France en novembre 2012, un colloque international intitulé «Culture et développement durable» qui a réuni un grand nombre d'acteurs impliqués dans l'enjeu culturel. En parallèle, en 2011, il a signé deux accords de coopération avec le gouvernement de Rio de Janeiro et la Ville autonome de Buenos Aires, faisant référence explicite à la CDEC et à ses objectifs.

En ce qui concerne la poursuite de l'effort français, justement, le bilan paraît hésitant. D'un côté, lors de la période 2007-2012, deux dossiers prioritaires ont dominé la politique de la France : d'abord, la protection de la propriété intellectuelle et la mise en œuvre de HADOPI (Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet) en vue de lutter contre le piratage numérique et physique ; ensuite une politique fiscale en direction des fournisseurs d'accès à Internet (FAI). Désormais, la France traite les FAI comme des diffuseurs d'œuvres cinématographiques. Ils doivent donc participer au financement des films français et européens en acquittant une taxe sur l'intégralité de leurs revenus. Cependant, la Commission européenne considère que la taxe sur les FAI est contraire à la directive télécoms de 2002 et pour cela, affiche des réticences vis-à-vis de la validation de la réforme française. De ce fait, en octobre 2012, les professionnels européens du cinéma ont lancé un manifeste en faveur de l'exception culturelle numérique, dénonçant les pratiques de la Commission dans le paysage cinématographique.

Si l'effort des pays fondateurs du combat pour la diversité culturelle ne semble pas toujours constant, les États-Unis – adversaires irréductibles

d'un tel principe – poursuivent une stratégie de contournement par la multiplication d'accords bilatéraux, y compris avec des signataires de la CDEC.

3.1.2. Les États-Unis et la remise en cause des dispositifs culturels nationaux : la multiplication des accords bilatéraux de libre-échange

Depuis le début des années 2000, pour dépasser l'échec du cycle de Doha consacré à «*la libéralisation du commerce international*», les États-Unis concluent des accords de libre-échange (ALE) avec une série de pays à travers le monde. Dans le domaine culturel, leur objectif consiste à promouvoir le libre-échange comme norme des marchés cinématographiques et télévisuels, tout en remettant en question la légitimité de l'intervention publique dans les industries culturelles. Ils veulent supprimer les restrictions à l'investissement étranger, proscrire le droit de propriété de certaines entreprises culturelles réservées exclusivement aux nationaux, et bannir les quotas dans les secteurs télévisuels et cinématographiques. Dans ce contexte, une pratique attire immédiatement les foudres des administrations des États-Unis et de la MPAA (*Motion Picture Association of America*) : les quotas de programmation imposés aux fournisseurs de services culturels.

Ainsi, à l'occasion de ces accords bilatéraux, sept pays – Oman, Panama, Bahreïn, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Salvador – n'ont pas vraiment émis de réserves dans le domaine des services : ils autolimitent donc de façon significative leur capacité de mettre en œuvre des politiques publiques en matière de culture. De même, le Maroc n'a émis aucune réserve à son traité bilatéral de libre-échange signé avec les États-Unis relativement au commerce électronique et à l'adoption des quotas pour le secteur de l'audiovisuel et semble se priver lui-même de toute possibilité en matière de dispositifs réglementaires dans le domaine culturel. Selon le droit international, rappelons que les pays signataires perdent ainsi la possibilité de fixer des exigences et des mesures plus strictes à l'avenir. Enfin, dans le cadre de l'ALE entre les États-Unis et la Corée du Sud, le gouvernement coréen s'est efforcé de réduire ses quotas télévisuels sur les films et les animations et de geler à leur niveau le moins restrictif les quotas dans le domaine de la production et distribution cinématographique.

3.1.3. LA CDEC et le paysage cinématographique mondial actuel : un tableau contraste

La balance commerciale de l'industrie cinématographique américaine est depuis longtemps positive, bien que les États-Unis souffrent par ailleurs d'un déficit commercial chronique. Les États-Unis exportent plus de produits audiovisuels qu'ils n'en importent et, en 2015, ce surplus atteint les 13,3 milliards de dollars, bien plus que «les surplus des télécommunications, du management/consulting et des secteurs légaux, médicaux, informatiques et des assurances». Durant les vingt dernières années et à part certaines exceptions filmiques qui ont récolté un bon nombre d'entrées (*Four Weddings and a Funeral*, *Le fabuleux destin d'Amélie Poulain*, *La marche de l'empereur*, *Das Leben der Anderen*, *Ponyo*), la part du film étranger dans le marché cinématographique intérieur (États-Unis, Canada) reste extrêmement infime, allant de 2.5 % à 9 %³².

Toutefois, une lecture plus attentive nous permet de nuancer la domination hollywoodienne. En premier lieu, la fréquentation en volume d'entrées dans le marché des États-Unis recule constamment depuis 2002. En 2011, elle s'élève à 1,28 millions d'entrées contre 1,57 en 2002. De plus, en 2011, la fréquentation du marché des États-Unis affiche un indice de 3,9 (le taux d'entrées par spectateur) – son résultat le plus médiocre depuis 1992. En deuxième lieu, d'après les études *FOCUS Tendances du marché mondial du film*³³, la part du cinéma hollywoodien est écrasante (plus de 80 % du marché national) dans le monde anglo-saxon comme au Canada, en Australie, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni ainsi que dans de nombreux pays de l'Europe de l'Est et de l'Amérique latine ; cependant, un nombre significatif de marchés cinématographiques – France, Japon, Chine, Corée du Sud, Turquie – se caractérise par une position dynamique autant des productions hollywoodiennes que du cinéma national ; enfin, d'autres marchés cinématographiques comme ceux des États-Unis, de l'Inde, de l'Iran et de l'Égypte se caractérisent par une présence quasi-dominante des films nationaux.

En ce sens, en 2015 la part du film national s'élève à près de 35 % en France ; elle atteint d'ailleurs à près de 55 % en Turquie, au Japon et en Corée du Sud, plus de 60 % en Chine, 80 % en Égypte et plus de 90 %

32 Voir Antonios VLASSIS, "Soft power, global governance of cultural industries and rising powers: the case of China". *International Journal of Cultural Policy*, 22(4), 2016, p. 481–496.

33 Observatoire européen de l'audiovisuel, département «Informations sur les marchés et les financements», *Focus 2010-2016 – Tendances du marché mondial du film*.

en Inde. Soulignons que le Japon et l'Inde n'ont **pris** presque aucune mesure publique en faveur de leurs industries cinématographiques. D'un côté, leur machine productive privée fonctionne efficacement et parvient à distribuer et exploiter de films domestiques; d'un autre, les deux pays et surtout l'Inde, ont développé leur propre langage filmique, très lié aux spécificités culturelles nationales, séduisant massivement le public cinématographique national. En revanche, la présence dynamique du cinéma national en Égypte et en Chine est largement attribuée à la mise en place des quotas de programmation très restrictifs pour les films étrangers. Enfin, les politiques cinématographiques de la Corée du Sud sont largement inspirées par la structure et les objectifs du système cinématographique français.

Ces pays représentent ainsi au total un marché cinématographique de 13 milliards de dollars, beaucoup plus que la moitié des recettes du marché cinématographique mondial (hors des États-Unis et du Canada), affichant une population totale de 3 milliards d'habitants, près de 45% de la population mondiale. En plus, l'Inde demeure le premier producteur mondial des films (1255 en 2011), suivie par l'Union européenne (901), les États-Unis (818), la Chine (745), le Japon (554). Enfin, ajoutons qu'en 2011, douze pays enregistrent 77,5% des recettes mondiales et une dizaine de pays affichent 82,6% des entrées mondiales³⁴.

En bilan partiel, il s'avère qu'un très petit nombre de pays restent au cœur de l'activité cinématographique mondiale et produisent, distribuent et exploitent le plus grand nombre de films. En parallèle, dans l'espace francophone, une asymétrie culturelle persiste entre les pays du Nord, beaucoup plus développés sur le plan d'industries culturelles (Canada/Québec, Belgique, Roumanie et surtout France) et les pays de l'Afrique francophone qui ne disposent pas de moyens financiers et humains pour développer et promouvoir leur industrie culturelle. Il est indicatif qu'en 2009 la production cinématographique est inférieure à 12 films dans plusieurs pays francophones (Maroc, 12 films; Liban, 8; Burkina Faso, 5; Cameroun, 7) et pour les autres pays de l'Afrique francophone, les données font défaut. En ce sens, l'enjeu le plus crucial procède d'un rééquilibrage des flux culturels mondiaux et d'une ouverture plus équitable à des expressions culturelles à la fois non-nationales et non-américaines.

34 Unesco Institute for Statistics, *Emerging markets and the digitization of the film industry: an analysis of the 2012 UIS International Survey of Feature Film Statistics*, Information Paper, août 2013, p. 13.

4. Pour finir, quatre conclusions se dégagent

Premièrement, suite à la menace en provenance des accords commerciaux multilatéraux, la diffusion de la diversité culturelle apparaît comme une constellation stratégique des acteurs francophones, qui interagissent, cherchant la visibilité pour leurs pratiques dans le secteur culturel, le renforcement de leur puissance douce à l'échelle internationale, ainsi que la légitimation de l'intervention publique en matière d'industries culturelles. Face à l'opposition virulente des États-Unis, la coalition des acteurs francophones a réussi à marquer de son empreinte le contenu de la CDEC qui reconnaît la nature spécifique des biens et des services culturels et l'importance des politiques culturelles pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles. En parallèle, la CDEC a mis en place le FIDC censé être l'embryon d'un mécanisme redistributif de solidarité mondiale en matière d'expressions culturelles.

Deuxièmement, à la suite d'un groupe d'États, au sein de l'UNESCO, réticents à l'intervention publique en matière d'industries culturelles, la CDEC résulte toutefois d'un compromis stratégique entre les participants, ce qui illustre la nature politique de ce document juridique. Ces concessions politiques apparaissent comme la condition nécessaire d'une reconnaissance tangible des politiques culturelles au niveau mondial. On peut d'ailleurs déplorer la flexibilité des nouvelles règles imposées, et la mise en cause de la crédibilité de cette convention. Aujourd'hui, d'un côté, les administrations présidentielles américaines poursuivent leur offensive notamment à l'échelle bilatérale, y compris à l'encontre de pays ayant ratifié la CDEC. D'un autre côté, l'enjeu le plus considérable reste la promotion d'une expression culturelle plus diversifiée à l'échelle mondiale un objectif majeur que le FIDC entend accomplir, à partir pourtant de ressources financières certes modestes.

Troisièmement, tandis qu'au début de l'entreprise, les acteurs francophones ont manifesté une unité d'action remarquable, ils se caractérisent à l'heure actuelle par leurs ambivalences. Avec l'affaiblissement de la menace à l'échelle multilatérale et l'intrusion du numérique dans la régulation des industries culturelles, le front commun francophone se dilue, tandis que les initiatives politiques se dispersent. Le Canada, un des parrains de la CDEC, montre un désengagement relativement aux questions culturelles et la France est également préoccupée par d'autres dossiers jugés plus prioritaires; le Maroc a déjà signé un ALE avec les États-Unis qui complique la procédure de la ratification de la CDEC, alors que dès le début, l'Algérie a adopté une attitude réticente envers cet enjeu. De leur côté, les coalitions pour la

diversité culturelle comme l'OIF subissent des coupures budgétaires avec des répercussions dans leur action politique; enfin, même si la plupart des pays francophones en voie de développement bénéficient d'une aide en faveur du développement culturel, la structure du paysage culturel mondial apparaît encore fort asymétrique concernant la production et la distribution des biens et services culturels.

Enfin, quatrième, l'enjeu futur le plus important découle du rapport entre le numérique et la diversité culturelle. À la demande du Québec, la sixième session du Comité intergouvernemental de la CDEC (fin décembre 2012) a logiquement invité les parties à soumettre au Comité suivant un état de la question sur les aspects du développement du numérique qui ont un impact sur la CDEC. En décembre 2013, le Réseau international des juristes pour la diversité des expressions culturelles, coordonné par l'Université Laval à Québec, a présenté un rapport au Comité de la CDEC intitulé «La mise en œuvre de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles à l'ère numérique : enjeux, actions et recommandations». En effet, si un groupe d'acteurs était susceptible d'accompagner la CDEC dans la mutation numérique, une dynamique nouvelle s'enclencherait. Les coalitions se transformeraient, les États-Unis s'incluraient éventuellement dans le débat international sur la diversité culturelle – car le piratage numérique et matériel les affecte – et se produirait éventuellement un rééquilibrage des échanges culturels dans l'espace francophone et ailleurs.