

LA CONVENTION SUR LA DIVERSITÉ CULTURELLE

UN INSTRUMENT OBSOLÈTE POUR UNE RÉALITÉ EN EXPANSION?

PAR

DIVINA FRAU-MEIGS (*)

Le 20 octobre 2005, la 33^e Conférence générale de l'UNESCO a adopté la «Convention sur la protection et la promotion de la diversité des contenus culturels et des expressions artistiques», texte faisant suite à la Déclaration universelle, adoptée à l'unanimité en 2001, dans la foulée du 11 septembre (1). Elle achevait ainsi un débat, préfiguré par les négociations ratées de l'Uruguay Round (GATT) en 1993 et poursuivi par les travaux de la conférence intergouvernementale de Stockholm en 1998 (2). Fait rare dans l'histoire des sciences politiques récentes, un slogan, l'«exception culturelle», devenue une idée porteuse, la «diversité culturelle», a rapidement pris la forme d'un instrument légal (3). En cela, la Convention n'est pas loin de s'apparenter à l'évolution de l'idée des droits de l'homme, dont elle peut prétendre relever.

Les Etats-Unis – outre leur allié, Israël – ont été le seul pays à ne pas l'adopter, au motif que les enjeux de ce texte dépassent de loin son contenu écrit (4). Revenus à l'UNESCO en 2003, dans le principal but d'empêcher l'avènement d'un tel document, contraire à leur vision de l'ouverture économique des marchés (5), les Etats-Unis ont adopté sans surprise une stratégie d'obstruction lors de l'élaboration du texte à la commission de la division Culture, en présentant vingt-huit amendements et en exigeant qu'un vote soit effectué pour chacun d'eux. Ceux-ci ont tous été rejetés, après de

(*) Professeur de Sociologie des médias et d'Etudes américaines à l'Université de la Sorbonne Nouvelle (Paris III, France).

(1) Adoptée par les 185 Etats membres, lors de la 31^e session de la Conférence générale en 2001. Cf. le site Internet www.unesco.org/confgen.

(2) Conférence intergouvernementale de Stockholm sur les politiques culturelles pour le développement. Rapport final, Paris, UNESCO, 1998. Cf. également *La Culture, une marchandise pas comme les autres?*, Document final, UNESCO, 1999.

(3) Divina FRAU-MEIGS, «Exception culturelle, politiques nationales et mondialisation : enjeux de démocratisation et de promotion du contemporain», *Quaderns del CAC*, n° 14, sept.-oct. 2002, disponible sur le site Internet www.audiovisualcat.net.

(4) Sur 154 Etats présents, 148 ont voté en faveur de la Convention et 4 (Australie, Honduras, Liberia, Nicaragua) se sont abstenus. Le texte n'a donc pas fait l'objet d'un vote à l'unanimité, mais a été adopté à la majorité, fait très rare à l'UNESCO.

(5) Divina FRAU-MEIGS, «UNESCO : le retour des Etats-Unis», *Annuaire français de relations internationales*, vol. V, 2004, pp. 860-877.

longs débats, qui visaient surtout à marquer le territoire des négociations et à préparer la position américaine de non-ratification.

C'est que les enjeux font écho internationalement aux questions de développement durable et d'émancipation identitaire des peuples, dans la lignée du Rapport MacBride (6), du Nouvel Ordre mondial de l'information et de la communication (NOMIC) et de la controverse du GATT : il s'agit d'établir des équilibres dans les flux d'échanges Nord-Sud et de préserver la souveraineté nationale dans une période de mondialisation et de démantèlement des barrières douanières. La Convention est aussi à mettre dans le contexte du Sommet mondial sur la société de l'information (SMSI), dont elle était censée être une des contributions apportées par l'UNESCO : le SMSI a clos sa deuxième phase à la mi-novembre 2005, à Tunis, sur une déclaration qui reprend celle de la première phase (Genève, 2003), en rappelant la nécessité de respecter la diversité culturelle (sans mention toutefois de la Convention).

Le texte de la Convention est ici examiné au regard de celui de la Déclaration, à travers notamment les discussions sémantiques et le rapport à d'autres instruments internationaux. Ceux-ci révèlent les points de dissension entre États et les enjeux implicites, cachés par la voix diplomatique, qui nécessitent une évaluation des gains et pertes selon les différents acteurs (secteur privé, secteur public et société civile). La légitimité et la viabilité de la Convention sont ensuite analysées à la lueur des perspectives de mise en œuvre et de suivi ainsi que des développements qui se produisent dans d'autres enceintes internationales où la diversité culturelle a « débordé ».

ENTRE DÉCLARATION ET CONVENTION :
TRADUIRE UNE IDÉE EXCEPTIONNELLE EN DROIT POSITIF

La translation d'une « déclaration de principes » vers une « convention internationale » signifie le passage de l'étape politique à l'étape juridique, à travers la création d'un instrument destiné à inscrire la diversité culturelle dans le droit positif, sous la forme d'un traité. Le but est donc d'établir que la diversité culturelle est légitime et que les pouvoirs publics peuvent intervenir de manière réglementaire en vue de corriger les distorsions importantes provenant du simple jeu de l'économie de marché (7).

A cet effet, l'avant-projet de Convention a défini un corpus de principes qui relie la notion à trois thèmes forts : la démocratie (protection de la diversité comme un droit de l'homme), le développement (soutien des industries culturelles locales, selon le paradigme du développement durable et

(6) Sean MACBRIDE, *Many Voices, One World (Voix multiples, un seul monde)*, Commission report, UNESCO, Paris, 1980.

(7) Bernard GOURNAY, *Exception culturelle et mondialisation*, Presses de Science Po, Paris, 2002.

solidaire) et la mondialisation (mise en place d'une politique culturelle globale pour faire face à cette réalité nouvelle). L'avant-projet avait pour objectif de faire reconnaître juridiquement la spécificité des biens et services culturels, le droit des Etats à mettre en place des mécanismes pour favoriser la diversité culturelle et la solidarité internationale envers les pays en développement pour contrecarrer la tendance des Etats-Unis à procéder par accords bilatéraux. Il mettait en avant le principe d'équilibre entre protection et ouverture, les signataires des engagements ayant l'obligation de se conformer à ce nouveau droit établi, y compris par le biais d'un mécanisme contraignant de règlement des différends entre pays et entre autres droits existants.

Les acquis de la Déclaration reflétés dans l'avant-projet, au fur et à mesure des réunions préliminaires jusqu'au débat final en plénière, ont été quelque peu remis en question par la diplomatie. Cela s'est manifesté dans les débats portant sur les définitions acceptables et sur les rapports aux autres instruments légaux internationaux, révélant des interprétations très diverses sur la diversité culturelle selon les Etats et les parties impliqués.

Les discussions sémantiques se sont concentrées sur le terme même de «protection» et sur la définition des «industries culturelles» – dont une longue liste était fournie en annexe de l'avant-projet. La polémique sur le terme «protection» a été engagée par les Etats-Unis et ses alliés, dont le Japon. Jusqu'en octobre 2005, le mot est resté entre crochets, avec une centaine de notes de bas de page attestant qu'il ne faisait pas l'unanimité. L'objection au terme tenait à ce qu'il donnait trop de force légale à la Convention, en faisant un instrument autorisant les Etats à saisir le droit international et à porter plainte pour infraction en cas de transgression patente. Les Etats-Unis ont donc fait porter le gros de leur démonstration sur la promotion, qui n'engage à rien d'autre qu'à un encouragement symbolique, et ont essayé de diluer la portée du texte global. Il en a résulté une solution de compromis, avec le maintien du mot «protection», en échange d'un renforcement de la liberté d'expression – dont l'affirmation a été placée en préambule du texte final – et d'un retrait d'autres notions qui fâchaient les Etats-Unis, comme «domaine public» ou «service public».

Quant à la notion d'«industrie culturelle», elle a aussi été remise en cause par les Etats-Unis. Ces derniers ont objecté à la nécessité de le mentionner et ont cherché à le détacher de la notion de «propriété intellectuelle», ce qu'ils ont obtenu. Le débat connexe a concerné la différence entre «biens et services» et «contenus et expressions», dont la dimension identitaire, porteuse de sens et de valeur symbolique, a été affirmée et la dimension de marchandise, diluée (art. 8 à 11). Le résultat des négociations s'est cependant soldé par le retrait de la liste en annexe, qui mentionnait, parmi les items à prendre en compte dans les industries culturelles, les logiciels et les méta-données numériques. L'enjeu pour les Etats-Unis consistait à ne pas

autoriser le développement d'un terme et d'un instrument qui pourraient faire concurrence à l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) et aux intérêts commerciaux des grands *lobbies* de la propriété intellectuelle.

En effet, la discussion sémantique avait un lien très étroit, quoique non-dit, avec le rapport que la Convention pourrait avoir, dans le futur, avec les autres instruments internationaux déjà existants (art. 19 de l'avant-projet). Les Etats-Unis et leurs alliés ont essayé de faire en sorte que la diversité culturelle soit subordonnée aux autres instruments et organismes internationaux déjà présents sur la scène internationale, notamment les droits de la propriété intellectuelle, sous la garde de l'OMPI, mais aussi les droits commerciaux et la déréglementation des marchés gérés par l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les Etats membres ont fini par trancher et opté pour une spécification claire du rapport de la Convention avec les autres instruments, qui a abouti à la décision de la mettre à égalité de poids avec les autres pour ce qui est des compétences de domaine qui sont les siennes, et, ce, contre l'avis des Etats-Unis, lesquels voulaient la maintenir subalterne à la propriété intellectuelle, dans le deuxième temps de sa stratégie (art. 21, où les parties s'engagent à promouvoir les objectifs et les principes de la Convention dans d'autres enceintes internationales). La solution de compromis a été d'affaiblir la section sur les dommages et les sanctions : ceux-là ne sont plus mentionnés et sont remplacés par un mécanisme souple de règlement des différends, peu contraignant – il faut faire la preuve d'un manque de diligence, ce qui est pour le moins délicat à démontrer. La procédure de conciliation (en annexe du document) ne spécifie pas qui gère le mécanisme, qui règle les frais de procédure, et si les contentieux sont rendus publics.

Dans le même ordre d'idée, s'est posée la question du mécanisme de suivi et de l'organisme chargé de la consultation et de la coordination internationale de la Convention (art. 13 de l'avant-projet). Les Etats-Unis ne souhaitaient pas que l'UNESCO soit chargée de la mise en œuvre de la Convention, dans leur logique d'affaiblissement de l'organisation internationale qui est la leur depuis l'époque du NOMIC. Il en est résulté une solution de compromis : au final, l'UNESCO se voit confier cette tâche (art. 24 de la Convention), mais sans attribution d'un budget spécifique, ce qui l'oblige à puiser dans le budget annuel de la division Culture, lequel n'a pas été augmenté. Or, les articles 9 et 19 prévoient la mise en place d'un observatoire, la collecte des données et de statistiques concernant les expressions culturelles et l'établissement de rapports, à fournir tous les 4 ans.

D'autres points de dissension se sont fait jour, notamment en ce qui a concerné la ratification de la Convention (art. 20). Ils ont révélé que la question de la souveraineté des Etats membres faisait parfois encore plus problème, au sein de l'UNESCO, que la protection de leur identité cultu-

relle, comme dans le cas de la Chine par exemple. D'autres, parmi les États fédérés, mais aussi l'Union européenne, ont eu du mal à se décider sur l'échelon de gouvernance pertinent pour la ratification. Du coup, le texte final recourt à une formulation très large, visant aussi bien la ratification que l'acceptation, l'approbation, voire l'adhésion. C'est donc chaque droit constitutionnel national qui détermine le ou les auteurs de la ratification, l'existence ou non d'un contrôle ou d'une information parlementaire, *etc.* D'autres pays se sont préoccupés du chiffre seuil pour rendre l'instrument légal : 30 ou 40 pays ? Le choix s'est finalement porté sur 30, ce qui devrait rendre la ratification assez rapide.

L'autre point de contentieux, outre l'épineuse question du règlement des différends, a concerné les formes de financement. L'article 14 établit l'établissement d'un Fonds international pour la diversité culturelle, dans le cadre de la coopération pour le développement durable et la réduction de la pauvreté. Il vise à favoriser l'émergence d'un secteur culturel dynamique et à renforcer les capacités et les échanges d'information et d'expertise. Les États sont censés verser des contributions régulières pour la mise en œuvre de la Convention, sur une base qui reste volontaire. L'article 18 mentionne les ressources de ce Fonds, sous la forme de « *contributions et autres formes d'assistance à des fins générales ou spécifiques se rapportant à des projets déterminés, pourvu que ces projets soient approuvés par le Comité intergouvernemental* ». La mobilisation des ressources se fait ainsi de plus en plus sous la forme de projets ciblés et étiquetés, laissant peu de marge de manœuvre aux pays en développement.

LES ACTEURS EN PRÉSENCE :

PERTES ET PROFITS

Les négociations terminées, le débat n'est pas clos pour autant. Même si le texte final semble avoir résolu les points de contentieux les plus criants, il est clair que ceux-là resteront des obstacles dans la mise en œuvre et le suivi de la Convention. Les discussions entre États révèlent différents niveaux d'interprétation du texte, qui ne sont pas non plus sans rappeler les débats sur l'exception culturelle en 1993, entre les « diversitaires » et les « libre-échangistes » (8). Les prises de parole des États ont fait écho aux mêmes clivages.

Pour les diversitaires, la logique du marché ne peut garantir, à elle seule, la diversité (Norvège). Les moyens de représentation de l'identité d'un pays doivent rester entre les mains de ce pays (Brésil, Argentine, Maroc). La

(8) Divina FRAU-MEIGS, « La diversité culturelle est-elle l'avenir du service public ? », *MediaMorphoses*, hors-série « Service Public », janv. 2005, pp. 173-181 ; cf. aussi M. D'ANGELO / P. VESPÉRINI, *Politiques culturelles en Europe. Une approche comparative*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1998.

défense du pluralisme est une forme de défense de la liberté d'expression et de création (Inde). Les œuvres de l'esprit ne sont pas une marchandise comme une autre (Algérie). Chaque peuple, y compris marginalisé, a droit au développement de sa propre culture (Ghana, Niger). Les pouvoirs publics ont le devoir de rééquilibrer les extrêmes du marché (Union européenne, Canada). Deux nouveaux arguments sont venus se rajouter aux débats, suite aux événements du 11 septembre 2001 : la diversité culturelle est un pilier indispensable du développement durable (Argentine, Brésil) et l'attention à la culture est indispensable pour promouvoir le dialogue des civilisations, la paix et la coopération internationale (Suisse).

Les libre-échangistes, avec les Etats-Unis pour champion, ont soutenu que la Convention relevait d'une approche élitiste, passéiste et protectionniste, qu'elle contrevenait à la liberté d'expression et de consommation, qu'elle confirmait la mainmise de l'Etat sur la culture et le développement d'une mentalité d'assistés de la création et, à cet égard, constituait une entrave à l'amélioration du niveau de vie de l'ensemble de la planète tout en gaspillant les fonds publics. En outre, elle outrepassait le mandat de l'UNESCO, en contredisant ses principes fondamentaux sur la liberté d'expression. Selon eux, la Convention conservait encore toutes sortes d'incohérences sémantiques et ne respectait pas les accords internationaux existants par ailleurs. Enfin, selon eux, la procédure aurait été bâclée, les débats menés trop rapidement et le texte devait encore faire l'objet de négociations.

Les adversaires en présence se sont maintenus sur leurs positions. L'isolement des Etats-Unis est réel, mais leur argumentation publique a eu valeur de dissuasion, dans une situation où ils savaient ne pas pouvoir gagner : faire peser une menace crédible sur les pays qui pratiquent des aides publiques et privées, comme l'Union européenne ; faire pression, par anticipation, sur les autres gouvernements pour qu'ils n'adoptent pas ce genre d'aides, comme les pays en transition de l'Europe de l'Est et de l'Asie. Cela leur permet de poursuivre leur stratégie diplomatique, notamment à l'égard des Etats voulant être acceptés dans l'OMC, tout en justifiant leur non-ratification.

L'Union européenne est sortie quelque peu renforcée du processus d'adoption de la Convention, qui a été son premier test international : elle a obtenu un statut d'observateur sans droit de vote au sein de l'UNESCO, s'exprimant tout au long de la Conférence générale par la seule voix de sa présidence (en l'occurrence britannique). La teneur des concessions à faire varie selon les pays au sein même de l'Union, entre ceux qui ont des formules d'aides complexes et variées et ceux qui ont des formules officieuses. Leur stratégie de dénonciation des positions dominantes visait à obliger les Etats-Unis à une action multilatérale, possible seulement si l'Europe agissait de manière concertée, d'une seule voix.

Pour les autres observateurs, les gains et les pertes sont plus variés. Les *lobbies* internationaux de l'industrie, comme la chambre internationale de commerce ou la MPPA, ne sont pas satisfaits de l'adoption de la Convention, mais ils sont plus tolérants des politiques d'aides publiques de l'audio-visuel et du cinéma dans la mesure où elles n'affectent pas le numérique, soigneusement laissé hors du champ. Les Organisations non gouvernementales (ONG) sont quant à elles assez satisfaites de la prise en compte de la «société civile» (art. 11), dont la participation active dans le suivi des objectifs et la mise en œuvre est encouragée, mais ne se font pas trop d'illusions sur leur capacité de négociation, très limitée. Elles sont en revanche divisées sur la question des droits d'auteur et de la propriété intellectuelle, les unes la défendant avec vigueur, comme The Independent Film Makers and Musicians (coalition d'auteurs et de créateurs dans le domaine de la musique), les autres, comme l'International Federation of Librarian Associations (IFLA, coalition de bibliothécaires) ou le Réseau international pour la diversité culturelle, demandant leur révision, notamment dans le contexte évolutif du numérique et du développement néo-corporatiste à tendance monopolistique. Toutes restent mobilisées sur la nécessité d'une prise en compte des besoins d'insertion de la population locale ou indigène – un argument porté par les Africains et les Canadiens plus que par l'Union européenne –, pour éviter l'homogénéisation des pratiques et maintenir le pluralisme des expressions. Le positionnement des Etats relatif à leur multiculturalité marque clairement que les besoins d'insertion des groupes ethniques minoritaires (comme la Catalogne en Espagne par exemple) restent secondaires par rapport au positionnement national et international. L'intérêt pour les cultures indigènes prend la forme d'une mesure d'urgence dans le cas d'extinction ou de menace grave (art. 8).

AU-DELÀ DE LA CONVENTION...

Les perspectives pour la mise en œuvre et le suivi

Pour que la Convention devienne un Traité et pénètre dans le droit positif et dans les négociations internationales, un certain nombre de points sont à prendre en compte (9). Outre sa ratification (art. 29) et sa mise en œuvre multilatérale, restent deux épineuses questions : le règlement des différends et les modes de financement, car le manque de ressources a toujours été la pierre d'achoppement de ce genre d'initiative internationale en faveur des pays en développement.

(9) Cette section s'appuie très fortement sur l'analyse remarquable d'Ivan Bernier (en collaboration avec Hélène RUIZ FABRI), concernant «la mise en œuvre et le suivi de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles : perspectives d'action», disponible sur le site Internet www.diversite-culturelle.qc.ca.

La ratification est importante car ses modalités vont déterminer le poids et la légitimité de la Convention, ainsi que sa réelle multilatéralité. Elle doit avoir lieu dans les trois mois à compter de son dépôt et marque la volonté des Etats de se lier à elle. Le Canada a été le premier à y procéder, dès le 25 novembre 2005, donnant l'exemple d'une adoption intégrale et sans conteste du traité. Un an plus tard, à la date du 25 novembre 2006, 23 Etats ont procédé à la ratification, dont 16 de la Francophonie. L'Union européenne a donné le feu vert à ses Etats membres dès le 18 mai 2006, le dépôt conjoint des instruments de ratification étant planifié dès que les législations nationales auront procédé à son inscription dans leurs droits nationaux respectifs. Les pays de la Francophonie et les Etats européens veulent compter parmi les 30 premiers Etats à déposer les instruments, afin d'être inclus dans les organes directeurs qui décideront des orientations à suivre pour la mise en œuvre. Une ratification en moins de deux ans serait une sorte de record dans ce processus diplomatique international long. La Convention entrerait alors en vigueur dans les trois mois, ce qui n'est pas sans conséquences par rapport à l'articulation avec d'autres instruments juridiques (notamment ceux de l'OMPI et de l'OMC). Une course contre la montre entre instruments s'est donc engagée.

Pour ce qui est de la mise en œuvre, elle doit s'opérer à plusieurs niveaux, tant au plan national qu'international. Les organes de suivi de la Convention, soit la Conférence des parties et le Comité intergouvernemental, le secrétariat étant assumé par l'UNESCO (art. 22 et 23), vont jouer un rôle crucial dans le fonctionnement multilatéral, à travers des infrastructures qui ne soient pas vides de sens et qui puissent effectivement travailler. Au secrétariat de l'UNESCO et à son directeur général incombe la tâche de convoquer la Conférence des parties, qui doit élire les 18 membres du Comité intergouvernemental, sur la base de la répartition géographique représentative de l'UNESCO. La représentativité régionale sera donc une des clefs de l'équité et de la diversité de la Convention, mais il n'est pas certain qu'elle soit atteinte dès la première session (10). La composition du Comité intergouvernemental sera d'autant plus importante qu'il a pour mandat d'établir les grandes lignes du programme d'action et d'assurer leur suivi (art. 23) et qu'il sera en première ligne sur le front des négociations commerciales dans le cadre de l'OMC, ce qui implique une certaine urgence dans la préparation des instruments normatifs si la Convention veut jouer le rôle de contrepoids que lui souhaitent la majorité des Etats membres.

L'UNESCO et les organes de la Convention portent donc une lourde responsabilité. L'organisation internationale doit recueillir, au sein d'un Observatoire, des données sensibles, celles relevant des statistiques concernant la

(10) Il est prévu que l'effectif des membres du Comité intergouvernemental sera porté à 24 dès que le nombre des ratifications atteindra 50 (art. 23), ce qui devrait permettre des réajustements dans le temps.

diversité culturelle, très dispersées, dont les critères ne sont pas précisés. La création d'une banque de données concernant les organismes et entités publiques et privées qui s'occupent des expressions culturelles semble être la solution idoine, mais elle demande du personnel et de la maintenance pour les mises à jour.

La valeur multilatérale est déclinée sous toutes ses formes, allant de la coopération bilatérale à la solidarité internationale, en passant par l'entraide régionale (art. 12). Elle est prévue sous une certaine forme de gouvernance, avec des interpénétrations qui restent à préciser quant aux engagements respectifs des niveaux nationaux (Etats membres), internationaux (entre Etats membres), voire transnationaux (le rôle de la société civile et d'OIG comme l'UNESCO). Cependant, le manque de précision dans les objectifs à atteindre et le pouvoir discrétionnaire laissé aux Etats peuvent faire douter de la force des engagements et marquent la nécessité d'une mobilisation constante de la part des acteurs intéressés pour ce qui est du suivi, tant sur le plan national – pour beaucoup de pays, procéder comme ils le font actuellement – que sur le plan international – plus difficile à imaginer. Ce pouvoir discrétionnaire dans l'interprétation des «bonnes pratiques» n'est pas mauvais en soi, car il laisse beaucoup de flexibilité, mais il tend à assurer le *statu quo* plutôt qu'à inciter à des formes innovantes de coopération et d'entraide internationale. Malgré l'engagement des pays à la coopération sur ces bonnes pratiques et sur l'échange des données et le transfert des compétences (art. 12, 14 et 15), dans le but du renforcement des capacités, le flou entoure les dispositions concrètes à mettre en place.

La coopération internationale et l'entraide solidaire sont importantes car d'elles découlent le financement et les ressources allouées. La création d'un Fonds international pour la diversité culturelle permet d'envisager une aide multilatérale (art. 18), mais sa dotation, sur une base volontaire, à une époque frileuse pour ce qui est de l'aide au développement, fait peser des inquiétudes réelles sur la force d'application de la Convention. Il est probable que les baromètres et observatoires nationaux et régionaux, déjà en existence, pourraient être mis à contribution et leurs statistiques capitalisées. La question demeure celle de la fracture numérique entre pays développés et en développement, ces derniers ayant à la fois du mal à identifier leurs besoins sur le plan culturel et disposant de peu de ressources pour mettre en place des politiques culturelles viables et fortes.

Le règlement des différends relève du suivi juridique à proprement parler et lui aussi laisse flotter un certain flou, car le mécanisme prévu, qui doit pouvoir déboucher sur des décisions fondées sur le droit, n'est pas contraignant. Les parties impliquées doivent être d'accord pour un arbitrage, de bonne foi, sans décision obligatoire, par le biais d'une commission de conciliation. Ce mécanisme d'arbitrage est une sorte de première sur la scène

diplomatique internationale (11). Il relève de la gouvernance, qui essaie d'amener les parties en présence à la table des négociations par la bonne volonté, par la médiation, sans contrainte, dans le respect de la contradiction. En espérant aller vers le compromis plutôt que l'imposition d'un point de vue, il permet de sauver la face de pays en mal de souveraineté. Il relève d'une véritable maturation du processus de la gouvernance dans le temps et n'est valable qu'à travers un réel multipartenariat des acteurs en présence. Cependant cette commission de conciliation reste très fragile pour l'heure, car certains pays peuvent, au moment de la ratification, déclarer qu'ils ne veulent pas être liés par ce régime de conciliation. Un tel désengagement affaiblirait sans conteste la Convention et sa portée, d'après les pessimistes. Les optimistes y voient une solution négociée aux différends spécifiques que sont les différends culturels, dont la logique de dommages et intérêts ne peut se mesurer à l'aune de différends commerciaux.

La propagation à d'autres instances

Trois instruments supplémentaires sont à prendre en compte en complément de la Convention, qui viennent faire un faisceau de mesures de promotion, plus encore que de protection : la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, la Charte sur la conservation du patrimoine numérique et la Recommandation concernant la promotion et l'usage du multilinguisme et l'accès universel dans le cyberspace (12). Ils ont été adoptés en 2003, lors de la 32^e session de la Conférence générale de l'UNESCO, dans la foulée de la Déclaration de principes.

La Convention définit le patrimoine culturel immatériel comme un ensemble des traditions et expressions : la langue en tant que véhicule de la culture, les arts du spectacle, les pratiques sociales, rituels et événements festifs, les connaissances et pratiques concernant la nature et l'univers, les savoir-faire liés à l'artisanat traditionnel (13). La Charte se borne à définir le patrimoine numérique par son origine, c'est-à-dire l'existence unique sous forme virtuelle initiale, et reconnaît un grand éventail de formats et de documents numériques (bases de données, images fixes et animées, documents sonores et graphiques, logiciels et pages Web...). La Recommandation se préoccupe de diversité culturelle sur les réseaux d'information numériques et de l'accès équitable pour tous, dans une société multilingue : l'enjeu est de préserver le domaine public des médias et de l'information, lors de son éventuel passage au numérique, avec une extension des missions de service public à la toile.

(11) I. BERNIER et H. FABRI notent à juste titre une accélération de cette procédure depuis les années 1990. Cf. aussi Richard MEESE, « Délimitations maritimes : règlement juridictionnel et conciliation internationale », *Indemer - Annuaire du droit de la mer*, vol. III, 1998.

(12) Site Internet portal.unesco.org/fr/ev.php-URL_ID=17721&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SEC.

(13) Site Internet portal.unesco.co.org/culture/ich_convention/fr.

Ces instruments en tant que tels ne fournissent pas de cadres juridiques obligatoires et sont subalternes aux instruments déjà existants, notamment ceux relevant de la propriété intellectuelle. S'ils sont agrégés au traité sur la diversité culturelle, ils peuvent donner une vision intégrée et cohérente de cette notion. A cet égard, il sera intéressant de voir comment ils sauront s'appuyer sur le traité pour leur propre promotion et, inversement, comment le traité les utilisera pour asseoir son autorité internationale. Ce jeu de renforcement est déjà visible dans l'attitude de certains Etats par rapport à la Convention pour la sauvegarde du patrimoine, qui est entrée en vigueur en avril 2006, trois mois après sa ratification par 30 Etats, mais dont la mise en œuvre est lente car beaucoup de pays importants, dont la France, ne l'ont pas encore ratifiée, dans l'attente des résultats de la Convention sur la diversité culturelle.

Ces trois instruments plus déclaratifs que normatifs mettent en évidence l'existence des zones de faille de la Convention. De fait, deux dimensions négligées de la Convention poursuivent leur trajectoire dans d'autres forums : les formes d'expression indigène et les productions numériques. La préoccupation pour les formes d'expression indigène a été reprise par les participants de la société civile au SMSI. Un groupe de réflexion «diversité culturelle» s'est constitué, pour faire une déclaration officielle relayant ces inquiétudes (14) : y est exprimé le besoin d'une approche multi-acteurs, avec une focalisation sur des questions comme l'accès ouvert au domaine public mondial; le caractère culturellement situé de certains concepts (comme «information», «technologie», *etc.*), d'origine non indigène, est souligné et on y insiste sur le besoin du multilinguisme sur les réseaux.

Le SMSI a abouti à la mise en place d'une série de lignes d'actions prioritaires, dont une pour la diversité culturelle (C10), dont le modérateur désigné est l'UNESCO – depuis octobre 2006. Cela est tout naturellement en phase avec l'Alliance globale pour la diversité culturelle, lancée officiellement en 2002 par l'UNESCO : il s'agit d'une coalition multipartenaire qui, incluant toute une gamme de services publics, d'associations de la société civile et de petites et moyennes entreprises, vise à développer des «industries créatives» (15) dans les pays en développement et à établir un réseau de «villes créatrices» pour échanger les bonnes pratiques et faciliter le transfert de compétences. Cette initiative vise à promouvoir les industries locales par leur mise en réseau horizontale. Sont convoqués les arts folkloriques, la gastronomie et toutes sortes de produits culturels relativement

(14) Cf. le «Joint Statement of the Cultural Diversity Caucus / Indigenous Caucus of the Civil Society», *WSIS*, PrepCom3, Sub-Committee B, Genève, 27 sept. 2005, disponible à l'adresse Internet Culture@wsis-cs.org.

(15) Les industries créatives se distinguent des industries culturelles... par l'accent porté sur l'expression et l'identité, plutôt que sur la commercialisation, avec un intérêt particulier pour l'artisanat et les arts populaires, voire le design, avec des applications et des produits dérivés dans l'édition, la musique et le film. Cf. le site Internet portal.unesco.org/culture/fr/ev.php-URL_ID=24468&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.

confidentiels et inédits, afin de mettre en valeur la diversité des marchés locaux et leur donner une visibilité nationale et internationale. Cela concourt à encourager l'innovation par l'échange des expériences et des savoirs, par la médiation des médias. Cela permet d'être présent à la fois sur le terrain et sur les réseaux virtuels et numériques, avec des formes nouvelles de créativité, qui passent par la reterritorialisation de pratiques développées sur la toile – notamment en termes de compétences commerciales – et l'hybridation d'expériences indigènes.

Le Forum pour la gouvernance d'Internet (FGI) est un autre lieu dans lequel le processus diversitaire se poursuit, de manière inattendue, car le FGI n'a pas vocation à traiter des lignes d'action prioritaire du SMSI. Lors de sa première réunion (Athènes, octobre 2006), le FGI a identifié la diversité culturelle comme une thématique transversale, associée au développement durable. Il reconnaît sa dynamique sur les réseaux numériques et la téléphonie mobile. Les débats ont fait apparaître que l'expansion des noms de domaine internationaux, par le biais de l'ICANN, tend à être lente et profite à la langue anglaise. Le tumulte causé par la création du «.cat» (pour la Catalogne et, par contrecoup, d'autres identités régionales) et du «.berlin» (pour d'autres entités municipales) révèle la taille des enjeux de souveraineté numérique et territoriale. Une proposition de Coalition dynamique a été avancée, avec un multipartenariat autour de l'Alliance globale (incluant ICANN); elle se donne pour objectif d'étudier les évolutions sur la toile, de tester les possibilités offertes par le Web sémantique pour le multilinguisme, en visant un rapport pour la prochaine réunion du FGI (Rio de Janeiro, novembre 2007).

Depuis 2005, outre l'UNESCO, l'ICANN et le FGI, d'autres instruments et entités sont affectés, qui essaient de gérer les relations conflictuelles entre diversité culturelle et propriété intellectuelle. L'OMPI s'est doté d'un certain nombre d'outils : une division «industries créatives», un agenda pour le développement et un projet de traité sur le «casting» – de «broadcasting» et «webcasting», incluant diffusion audiovisuelle et diffusion numérique. Ces outils manifestent à la fois la percolation du vocabulaire et de la rhétorique utilisés dans les débats sur la Convention et la volonté d'instrumentalisation et d'endiguement de la dynamique ainsi créée.

La division des industries créatives, située dans le secteur des petites et moyennes entreprises, vise à quantifier statistiquement les industries créatives, pour mesurer leur potentiel économique et leur valeur en tant que services et produits marchands. Tout en reconnaissant leur importance pour la diversité culturelle comme vecteur d'autonomisation et d'enrichissement économique, il s'agit de s'assurer qu'elles restent dans le giron de la propriété intellectuelle et ne testent pas d'autres formes de gestion de la connaissance ou de la créativité – contrairement à l'esprit dans lequel elles se sont développées à l'origine, en contre-distinction des industries culturelles.

L'Agenda pour le développement marque la nécessité pour l'OMPI de considérer des réformes de son système de propriété intellectuelle. Il est issu d'une proposition conjointe du Brésil et de l'Argentine, lors de l'assemblée générale de l'organisation, du 27 septembre au 5 octobre 2004. Les initiateurs ont été soutenus par d'autres pays d'Amérique latine (Bolivie, Cuba, Pérou, Venezuela), mais aussi d'Afrique (Afrique du Sud, Sierra Leone, Kenya, Tanzanie) et certains pays arabes (Égypte et Iran). Parmi les points de l'agenda se trouve l'idée d'un «Traité pour l'accès au savoir et à la technologie», qui propose de changer le *statu quo* concernant la propriété intellectuelle et fait apparaître les droits des usagers et l'intérêt public (16). Un certain nombre d'exceptions à la propriété intellectuelle sont en cours d'évaluation, dans le cadre des accords TRIPS entre l'OMPI et l'OMC, concernant notamment le transfert de savoirs, la formation à distance et le handicap.

Le projet de traité sur le «*casting*», initié par le Brésil, plaide pour la protection des organismes de radiodiffusion (17), en arguant de leur rôle social et de leur capacité à promouvoir la diversité culturelle. Toutefois, la proposition de traité pour la radiodiffusion qui s'en est suivie (mai 2006) vise à augmenter les droits des diffuseurs sur le contenu qu'ils transmettent, contre le piratage des ondes. Les États-Unis ont proposé que ce traité inclue le *webcasting*, à savoir les transmissions audiovisuelles sur Internet, dans une perspective de services commerciaux dérégulés et sécurisés. Cette manœuvre préemptive (*anti-circumvention provisions*) a déplu à de nombreux États et membres des *lobbies* du secteur industriel et de la société civile, qui ont insisté sur la nécessité de coordination avec d'autres instruments internationaux, notamment la Convention et le plan d'action du SMSI. Il en est résulté le rejet de l'idée d'une conférence diplomatique en vue d'un traité pour la radiodiffusion lors de l'assemblée générale de novembre 2006 (18). La perspective de créer un instrument international qui traiterait, parmi d'autres thèmes, des droits de propriété intellectuelle dans le domaine du numérique et des industries créatives, reste donc en horizon d'attente, même si elle apparaît comme inéluctable.

Dans ce contexte d'échiquier de la diversité, l'autre stratégie des entreprises multinationales consiste en la constitution de cellules de veille, sans grande prise de risque. Ainsi, une société comme Vivendi s'est associée à l'Alliance globale et s'est dotée d'un département de réflexion prospective ayant pour but de réfléchir à la valorisation de la diversité culturelle dans

(16) Cf. les discussions archivées sur le site Internet www.cptech.org/ip/wipo/futureofwipo.html.

(17) OMPI, «Proposition du Brésil concernant la protection des organismes de radiodiffusion», 13^e session, Genève, 21-23 nov. 2005.

(18) Cf. le «Draft basic proposal for the WIPO Treaty on the protection of broadcasting organizations including non-mandatory appendix on the protection in relation to webcasting», SCCR 14/2, disponible sur le site Internet www.wipo.int/meetings/en/doc_details.jsp?doc_id=57213.

le cadre du développement durable (19). Quoique embryonnaires, de telles initiatives marquent un début d'évolution des grandes entreprises qui en viennent à voir l'intérêt commercial de la diversité, dans un contexte de mondialisation – sans compter la plus-value pour leur image de marque, fort trouble depuis les échecs répétés de l'OMC.

LES ECHANGES CULTURELS PAR LE DROIT ET LA GOUVERNANCE

Ces diverses alliances globales, coalitions dynamiques et plates-formes multi-acteurs s'inscrivent dans l'évolution historique de la «*diplomatie de catalyse*» (20), dont la diversité culturelle est un test de première grandeur. Il s'agit d'une «*diplomatie de projet*», où un ensemble d'acteurs pluriels et diversifiés se retrouvent autour de la résolution d'un objectif précis, qui ne déborde pas de son cadre premier (car il faut préserver les équilibres avec les autres instruments internationaux déjà existants) (21). Elle s'inscrit dans la gouvernance mondiale, car elle procède par recommandations et directives plutôt que par lois. Chartes et directives émettent un certain nombre de principes directeurs destinés à asseoir la légitimité des pouvoirs institutionnels. Elles laissent un assez large degré de liberté – et de flou – à l'interprétation nationale.

Certains chercheurs ne manquent pas d'être sceptiques sur l'évolution de la gouvernance et de la globalisation qui se dessine ainsi. Pour Armand Mattelart, le débat était faussé dès le départ et le résultat à l'arrivée n'a servi qu'à entériner les enjeux de la sphère marchande libérale (22). Marti Petit, observant l'application possible de la Convention dans le cadre de la Catalogne et du Conseil de l'audiovisuel catalan (CAC), trouve le traité incomplet, car il n'inclut pas le haut-débit numérique et soustrait donc le cyberspace aux politiques de quotas; selon lui, le traité arrive donc trop tard pour enrayer la marchandisation de la culture et de l'identité (23). Ivan Bernier observe quant à lui les stratégies de contournement des Etats-Unis, dont les accords bilatéraux visent à exclure les quotas : cette stratégie

(19) Vivendi, *Rapport d'activité*, Paris, 2005.

(20) Expression de Brian HOCKING, in Jan MELISSEN (dir.), *Innovation in Diplomatic Practice*, St-Martin's Press, New York, 1999, pp. 31-33. Cf. aussi Brian WHITE, «What is diplomacy?», in John BAYLIS / Steve SMITH (dir.), *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, OUP, Oxford, 1997.

(21) Divina FRAU-MEIGS, «La société civile au SMSI : vers une militance de catalyse?», in Michel MATHIEN (dir.), *Le Sommet mondial sur la société de l'information et après?*, Bruylant, Bruxelles, 2007 (à paraître).

(22) Armand MATTELART, *Diversité culturelle et globalisation*, La Découverte, Paris, 2005.

(23) Marti PETIT, «La convencio de la Unesco sobre diversitat cultural : un tractat que arriba massa tard?», *Quaderns del CAC*, n° 23-24, sept.-avr. 2006, pp. 181-189.

semble porter ses fruits, à en juger par les accords signés en 2002 (Chili), 2003 (Singapour) (24) et 2006 (Corée du Sud) (25).

C'est peut-être cependant compter sans la «fluidité» de la diversité culturelle, surtout dans une perspective «cosmopolitique» (26), qui dépasse l'analyse par le biais des États souverains. Dans la société des réseaux et des échanges transnationaux, il est difficile de maintenir une lecture linéaire du phénomène et d'en faire une construction uniquement idéologique alors que certains éléments pointent vers un processus évolutif et dialogique. Celui-ci cadre alors avec l'analyse d'Anthony Giddens, qui perçoit une intensification croissante de l'interaction sociale à distance en co-présence avec des formes de sociabilité locale (27).

C'est notamment ce qu'expriment les industries créatives et les villes-créatrices, dont la dynamique transglocale – à la fois horizontale et verticale – est difficile à récupérer par des États souverains ou des instances supranationales. Ce phénomène de démultiplication de la diversité culturelle, perceptible dans la fragmentation des instances et règlements censés la promouvoir et la protéger, manque d'intégration, mais, du coup, échappe aussi à la récupération, voire à l'annulation – tant par les États-souverains que par les entreprises souveraines. Ces déplacements et glissements sont la preuve d'une réelle vitalité doublée d'une tout aussi réelle inévitabilité. La vitalité se voit dans l'entrepreneuriat social des entreprises tout comme dans l'émergence de partenariats public-privé-civil. L'inévitabilité tient aux conditions internationales : la diversité est mise en tension entre la perspective sécuritaire – reconnaître la différence et promouvoir la tolérance pour éviter les conflits et le choc des civilisations – et la perspective de développement durable – dans un contexte de crise de l'environnement, où elle se rapproche de la bio-diversité.

La Convention peut donc historiquement être considérée comme une première approche de la mondialisation des échanges culturels par le droit et la gouvernance, dans le respect de droits de l'homme. Pour ses promoteurs, le plus gros du travail reste à faire. Pour ses détracteurs aussi.

(24) Ivan BERNIER. «A comparative analysis of the Chile-US and Singapore-US free trade agreements with particular reference to their impact in the cultural sector», 2004, disponible sur le site Internet www.screen-quota.org/epage/upload/US%20Chile%20Singapore%20FTA/culture; cf. aussi son analyse pour le gouvernement canadien, disponible sur le site Internet www.mcc.gouv.qc.ca/diversiteculturelle/esp/pdf/conf.

(25) Site Internet www.bilaterals.org/art..php3?id_art.=3687.

(26) Ulrich BECK, *Pouvoir et contre-pouvoir à l'heure de la mondialisation*, Flammarion, Paris, 2003.

(27) Anthony GIDDENS (dir.), *The Global Third Way Debate*, Routledge, Londres, 2001.