



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture

Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры

منظمة الأمم المتحدة
للتربية والعلم والثقافة

联合国教育、
科学及文化组织

Diversité des expressions culturelles

1.EXT.IGC

Distribution limitée

CE/08/1.EXT.IGC/INF.3
Paris, 14 avril 2008
Original : anglais

COMITÉ INTERGOUVERNEMENTAL POUR LA PROTECTION ET LA PROMOTION DE LA DIVERSITÉ DES EXPRESSIONS CULTURELLES

Première session extraordinaire
Paris, Siège de l'UNESCO
24 - 27 juin 2008

DOCUMENT D'INFORMATION

Vulnérabilité et menace : Réflexions en vue de la mise en œuvre de l'article 8*

Cette étude, préparée à la demande du Secrétariat de l'UNESCO, offre une vue d'ensemble de l'évolution de l'avant-projet de la Convention au regard des expressions culturelles menacées et propose une réflexion sur l'interprétation et la mise en œuvre de l'article 8 de la Convention (Mesures destinées à protéger les expressions culturelles)

* Cette étude a été réalisée à la demande du Secrétariat par David Throsby, Professeur d'économie, Université Macquarie, Sydney, Australie. Les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement celles du Secrétariat de l'UNESCO.

Article 8 – Mesures destinées à protéger les expressions culturelles

- « 1. Sans préjudice des dispositions des articles 5 et 6, une Partie peut diagnostiquer l'existence de situations spéciales où les expressions culturelles, sur son territoire, sont soumises à un risque d'extinction, à une grave menace, ou nécessitent de quelque façon que ce soit une sauvegarde urgente.
2. Les Parties peuvent prendre toutes les mesures appropriées pour protéger et préserver les expressions culturelles dans les situations mentionnées au paragraphe 1 conformément aux dispositions de la présente Convention.
3. Les Parties font rapport au Comité intergouvernemental visé à l'article 23 sur toutes les mesures prises pour faire face aux exigences de la situation, et le Comité peut formuler des recommandations appropriées. »

1. Contexte

Les origines de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (ci-après « la Convention ») résident dans la Déclaration universelle sur la diversité culturelle adoptée par les États membres de l'UNESCO en 2001. Un des principaux motifs qui ont poussé les États membres à adopter la Déclaration peut rétrospectivement être identifié comme l'assertion de l'existence de menaces envers la diversité des expressions culturelles dans le monde contemporain. Bien que le texte de la Déclaration ne l'exprime pas dans ces mots, le Plan d'action qui en découle mentionne le terme « sauvegarde » ou « sauvegarder » à quatre reprises (aux paragraphes 2, 5, 12, 19), impliquant que la culture et les expressions culturelles étaient considérées comme en danger et nécessitaient une protection ou une préservation. Pour autant qu'une source de ce danger soit identifiée, c'était la mondialisation qui était interprétée comme potentiellement menaçante, surtout pour la culture des pays en développement et pour « des formes culturelles plus localisées et historiquement plus vulnérables »¹.

Ces arguments à propos des menaces sur la diversité culturelle furent repris avec plus d'insistance par le Conseil exécutif de l'UNESCO à sa 166^e session en avril 2003, au cours du débat sur la possibilité d'élaborer un nouvel instrument normatif dans ce domaine. Le Conseil notait que les « contenus culturels et les expressions artistiques [...] semblent particulièrement menacés à l'heure de la mondialisation »², thème qui fut approfondi et qui devint l'une des principales justifications à la mise en marche d'un processus visant à établir une convention, comme il en a été convenu lors de la 32^e Conférence générale en octobre 2003. D'ailleurs, le titre provisoire attribué à cette époque à l'instrument proposé comportait spécifiquement le mot « protection », reflétant le postulat sous-jacent que les expressions culturelles avaient vraiment besoin d'être protégées et que l'apport de cette protection constituerait le premier objectif de la Convention.

Dans son discours d'ouverture de la première réunion d'experts (catégorie VI) sur l'avant-projet de convention concernant la protection de la diversité des contenus culturels et des expressions artistiques (17-20 décembre 2003), le Directeur général de l'UNESCO avança à nouveau la menace de la mondialisation comme une des raisons justifiant la Convention, remarquant que les États membres, tout en applaudissant l'esprit de la Déclaration universelle, considéraient qu'elle n'était pas une réponse adéquate au regard des menaces spécifiques pesant sur la diversité culturelle.

¹ *Déclaration universelle sur la diversité culturelle : une vision, une plate-forme conceptuelle, une boîte à idées, un nouveau paradigme*, Série Diversité culturelle n°1, Paris, UNESCO, 2002, p. 15.

² Document 166 EX/28, paragraphe 23.

Ainsi, il n'est en aucun cas surprenant que les fonctions protectrices prévues pour la Convention aient été présentes à l'esprit des experts quand ils se sont attelés à leur travail de rédaction de l'avant-projet.

2. Les réunions d'experts des 17-20 décembre 2003, 30 mars-3 avril 2004 et 28-31 mai 2004

La discussion de la première réunion d'experts portait largement sur les intentions et la portée de la Convention, et attirait l'attention sur des domaines problématiques dans sa mise en œuvre éventuelle. Quant à la question de la protection, il a été signalé que ce terme ne recouvrait pas seulement la notion de « préservation ». En fait une distinction fondamentale a été marquée entre « protection » et « protectionnisme », ce dernier concept impliquant un recours automatique à des restrictions dans les échanges de façon à préserver des industries qui autrement ne seraient pas compétitives. L'accord s'est fait sur le principe que le traité ne devrait en aucun cas soutenir un protectionnisme de cette sorte et que la protection ne devrait pas être interprétée comme un isolationnisme culturel ou un nationalisme culturel, mais qu'au contraire la Convention devrait avoir pour objectif de créer les conditions pour que la culture croisse et s'épanouisse. Les experts étaient cependant conscients de la possibilité de contradiction entre ces mesures de protection et le principe de libre circulation des biens et services culturels, bien qu'il soit reconnu que l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) prévoit que la libéralisation se fasse dans le respect des objectifs de politique nationale et des niveaux de développement. Dans l'ensemble, les experts ont tenu à souligner dans ces premières discussions qu'un des motifs fondateurs de la Convention devrait être de fournir un équilibre entre les dimensions économiques et culturelles dans la protection de la diversité des expressions culturelles.

Au cours de la période entre la première et la deuxième réunion d'experts, plusieurs experts présentèrent des commentaires et des propositions de formulations pour la prochaine réunion. Un expert développa l'argument que des mesures de protection comme des quotas réduiraient en fait la diversité culturelle. Un autre fit la distinction entre les expressions culturelles économiquement fortes et économiquement faibles, idée reprise dans la contribution d'un autre expert qui remarquait la capacité des marchés mondiaux des biens culturels à « imposer » les produits culturels d'une société ou d'une région aux produits d'une autre. Une réponse appropriée à cette situation, selon un membre du groupe d'experts, serait pour un pays de « préserver une proportion d'espace » pour les biens et services culturels nationaux³.

Les discussions de la deuxième réunion précisèrent considérablement la question. Sous le titre « Politiques culturelles »⁴, l'avant-projet discuté estimait la protection comme étant garantie « dans des conditions où des expressions culturelles de grande valeur étaient considérées comme vulnérables aux pressions extérieures quelles qu'elles soient », et continuait en identifiant les mesures que pouvaient prendre les États, y compris la réservation d'une place pour les biens culturels nationaux. L'attention était ainsi portée sur deux questions majeures :

- le fait que des expressions culturelles pouvaient être *vulnérables* ;
- la proposition de considérer la protection uniquement dans le cas d'expressions estimées de grande valeur.

³ Cette proposition s'est retrouvée dans plusieurs projets d'articles de la Convention. La difficulté y afférente était de traduire en anglais le terme français « espace », étant donné que le mot anglais « space » ne rendait pas parfaitement le sens voulu. Dans le texte final de la Convention, ce mot a été remplacé par « mesures... qui offrent des opportunités... de trouver leur place ».

⁴ Document de travail, chapitre III 1, Section A de l'avant-projet du moment, 2004.

La première question a permis une distinction entre le soutien général aux expressions culturelles et le soutien ou la protection dans des cas précis de vulnérabilité.

Ces thèmes ont été développés dans des propositions d'experts durant la période entre la deuxième et la troisième réunion. Un expert proposa un texte pour ce qui était alors l'article 7, paragraphe 3, sur la protection des formes vulnérables d'expression culturelle, avec la précision « menacées d'une éventualité d'extinction ou d'un sérieux affaiblissement ». Le groupe a discuté en détails de la rédaction de cet article, y ajoutant les relations avec les droits des groupes sociaux, en particulier les personnes appartenant aux minorités et les peuples autochtones. Il a été également étudié des mécanismes de suivi pour le cas où la protection serait identifiée dans des instances particulières. Finalement, l'accord se fit sur une formulation qui répartissait la référence à la vulnérabilité entre les articles 6 et 8. Le premier traitait du *droit* des États à adopter des mesures de protection dans des conditions de menaces ou de vulnérabilité, tandis que le second indiquait clairement une *obligation* de prendre de telles mesures si les expressions culturelles étaient « estimées être vulnérables ou menacées d'une éventuelle extinction ou d'un sérieux affaiblissement ».

3. Vers l'adoption de la Convention

Suite aux réunions d'experts, une version finale consolidée de l'avant-projet de convention fut préparée et communiquée pour discussion⁵. Lors de la première réunion intergouvernementale sur l'avant-projet de convention, tenue à Paris du 20 au 24 septembre 2004, les délégations examinèrent les dispositions sur la vulnérabilité et remirent en cause les mécanismes destinés à faire face aux questions contenues dans l'article 8. Par la suite le Comité de rédaction reçut des commentaires en provenance d'un certain nombre d'États membres et d'autres parties intéressées. Bien que les ONG qui apportèrent des commentaires n'aient pas relevé de problèmes dans l'article 8⁶, certains États membres ont émis la nécessité de clarifier la signification de termes tels que « vulnérabilité » et « menaces », et ont demandé qui se chargerait de définir ces concepts, quelles ressources seraient disponibles et si la réservation d'une « place » pour les biens culturels nationaux était praticable⁷. Lors de sa réunion à Paris du 14 au 17 décembre 2004, le comité de rédaction envisagea plusieurs options pour une révision du texte de l'article 8 mais décida de reporter la discussion sur cet article pour permettre à la plénière d'aborder : (1) le critère de vulnérabilité ; (2) l'autorité compétente pour déterminer ce critère, et (3) le mécanisme de suivi⁸.

Suite aux longues délibérations qui s'en suivirent, le projet final de la Convention fut soumis à la Conférence générale de l'UNESCO en octobre 2005 et fut adopté avec 148 votes pour, 2 contre et 4 abstentions. La rédaction de l'article 8 du texte adopté avait été assouplie par rapport à celui de l'avant-projet des experts de juillet 2004, en ce que l'obligation des États parties à prendre des mesures appropriées en cas de menaces sérieuses était remplacée par une disposition déclarant que les Parties « pouvaient » prendre de telles mesures s'ils diagnostiquaient l'existence d'une « situation spéciale ». En outre, quoique le mot « vulnérable » ait disparu des articles 6 et 8, l'idée de vulnérabilité était encore présente dans la rédaction de l'article 8, paragraphe 1, avec la référence à une « grave menace » et à la nécessité de « sauvegarde urgente ».

⁵ CLT/CPD/2004/CONF.201/2 (juillet 2004).

⁶ CLT/CPD/2004/CONF.607/1, Partie V (décembre 2004), pp. 41-42.

⁷ CLT/CPD/2004/CONF.607/1, Partie II (décembre 2004), pp. 51, 55-59.

⁸ CLT/CPD/2004/CONF.607/6, 23 décembre 2004, p. 65.

4. Interprétation

Comment peut-on interpréter la rédaction de l'article 8 définitif dans l'objectif de mise en œuvre de la Convention ? Trois termes demandent qu'on s'y arrête :

- « risque d'extinction » ;
- « soumis à une grave menace » ; et
- « nécessitent une sauvegarde urgente ».

Il importe de discuter l'interprétation de ces termes en plusieurs étapes.

(i) *Que protège-t-on ?* Il est important en premier lieu de faire une distinction entre les expressions culturelles qui découlent d'un service fourni par un bien culturel quelconque et une expression qui est en elle-même un bien, un service ou une activité culturel(le). Dans le premier cas, les expressions culturelles sont générées par des éléments matériels de capital culturel comme des bâtiments, des sites, des objets du patrimoine et des œuvres d'art, ou par des éléments du patrimoine immatériel comme des langues, des traditions, des rituels, etc. Dans de tels cas, la protection demandée est attribuée au bien lui-même. D'un autre côté, dans le cas d'expressions culturelles véhiculées à travers la production ou la consommation d'activités, biens et services culturels comme les arts du spectacle et les arts visuels, la musique, la littérature, le cinéma, la télévision, les jeux vidéos, etc., la protection demandée s'appliquera aux modes de production et de consommation des biens, services et activités en question.

(ii) *Menace* : la signification littérale du verbe « menacer » est « être susceptible de blesser » ou « être une source de danger pour » quelqu'un ou quelque chose. Dans le cas des expressions culturelles, les menaces peuvent être classées selon qu'elles sont externes ou internes à un État, et qu'elles découlent de sources économiques, culturelles et/ou physiques. Les différents types de menaces pouvant affecter la diversité des expressions culturelles, selon ce principe, sont exposés au tableau 1.

Tableau 1 : Menaces pouvant affecter la diversité des expressions culturelles

	Économique	Culturelle	Physique
Externe	Concurrence sur le marché mondial ; « <i>dumping</i> » de produit culturel	Imposition de symboles ou de messages culturels via un produit importé	Dégradation causées par les conditions climatiques sur des bâtiments ou des sites du patrimoine
Interne	Demande insuffisante ; défaillance du marché ; coût élevé de production	Indifférence du consommateur à l'égard des expressions culturelles locales	Négligence ou échec dans le maintien du tissu du capital culturel matériel

Les illustrations les plus évidentes des menaces pesant sur les expressions culturelles locales et en provenance de sources *économiques* sont sans doute les pressions concurrentielles affectant la production et la consommation de films, de programmes de télévision, de musique et autres produits audiovisuels. La production intérieure de ces biens et services culturels dans de nombreux pays a du mal à rivaliser avec les grandes compagnies de production mondiales et, en conséquence, la quantité et la diversité des expressions culturelles locales en souffrent. Un exemple de menace *culturelle* est la possible disparition massive des langues minoritaires au profit d'une langue dominante nationale ou internationale.

Il est évident qu'il existe un lien étroit entre l'économique et le culturel aussi bien dans les menaces que dans les conséquences. Les menaces économiques pourraient avoir des conséquences purement économiques, en termes de perte de revenus intérieurs, perte de revenus à l'exportation et perte d'emplois. Les menaces économiques peuvent également avoir des effets culturels : perte d'identité culturelle ou diminution de la diversité des expressions culturelles. De même les menaces culturelles pourraient avoir des conséquences économiques si, par exemple, la domination de symboles culturels étrangers entraînant un désintérêt du consommateur à l'égard des objets produits dans le pays, alors que les menaces culturelles pourraient avoir des effets culturels, par exemple si des cultures vivantes sont transformées en expériences du type Disneyland destinées surtout aux touristes.

(iii) *Sauvegarde urgente* : ces termes impliquent une vulnérabilité qui peut être définie comme une hypersensibilité aux dommages. La sauvegarde, en revanche, peut être définie comme l'action de conserver en sécurité ou de protéger du danger d'un tel dommage. La vulnérabilité peut découler des mêmes trois sources identifiées au tableau 1. Premièrement, l'hypersensibilité économique peut advenir :

- si la gamme de la production culturelle nationale est trop étroite et/ou si les coûts de production sont trop élevés par rapport à ceux des concurrents internationaux ;
- si les marchés nationaux sont trop réduits et/ou si la demande pour les produits culturels locaux est insuffisante ; ou
- si l'infrastructure de soutien à l'industrie culturelle locale est inappropriée - une telle infrastructure peut comporter la fourniture de compétences en gestion ou en management, la mise à disposition de services financiers, l'existence de canaux de commercialisation et de distribution efficaces, etc.

Deuxièmement, la vulnérabilité *culturelle* peut découler, par exemple, d'un intérêt insuffisant de la communauté pour le maintien d'une expression culturelle particulière ou bien intervenir si les détenteurs de savoirs traditionnels disparaissent sans être remplacés. Troisièmement, la sensibilité *physique* d'éléments culturels matériels peut se manifester tout simplement à travers la décrépitude et les ravages du temps.

Comment interpréter le mot « urgent » ? Un certain degré d'exposition à la menace et même une certaine limitation de l'étendue de la diversité de l'offre d'expressions culturelles peut être à la fois attendue et tolérée comme faisant partie de la dynamique économique et culturelle normale de la scène nationale et internationale. Cependant ces effets devraient être considérés comme graves et des recours devraient être envisagés si le dommage causé est susceptible de durer ou de devenir permanent et/ou si les dégâts sont difficiles à réparer. Par exemple, l'absorption d'un pan de la musique traditionnelle par la sphère de la *world music* peut gravement entamer la capacité à long terme d'un pays à maintenir les compétences et les talents d'artistes dans ce genre de production.

(iv) *Risque d'extinction* : le cas extrême des circonstances décrites ci-dessus est celui de la disparition complète d'une expression culturelle. Le mot « extinction » implique que, comme dans le cas des espèces de la sphère biologique, la disparition serait permanente et définitive. Dans de telles circonstances, le fameux principe de précaution devrait être invoqué, qui exige que les décisions impliquant des conséquences irréversibles soient prises avec d'extrêmes précautions. La possibilité d'extinction est illustrée parfaitement, dans le cas du patrimoine matériel et immatériel, par la destruction d'un bâtiment du patrimoine ou la disparition d'une langue traditionnelle, mais s'applique également aux activités, biens et services culturels de toute sorte dont la disparition réduirait la diversité culturelle.

5. Critères de mise en œuvre

Partant du principe que l'article 8 peut être invoqué dans des conditions très variées, il est difficile d'élaborer un ensemble standard de critères universels pour étayer son application. Aussi, une approche pragmatique permet une procédure d'estimation progressive, à l'aide d'une liste de contrôle permettant d'évaluer les cas particuliers. Cette liste pourrait consister en une série de questions ou de préalables à remplir, par exemple :

Étape 1. Considérant que l'article 8 spécifie qu'il se rapporte à des « situations spéciales », le premier préalable est de s'assurer que le cas étudié est vraiment « spécial ». Cela peut concerner la nature de la menace et l'hypersensibilité. Il faut bien comprendre que la Convention est avant tout un instrument culturel et que, de ce fait, les arguments culturels, plutôt qu'économiques, doivent prévaloir. En d'autres termes, un motif économique (par exemple la perte d'emplois ou la réduction des revenus de l'exportation des industries culturelles) serait considéré comme insuffisant, à lui seul, comme base pour invoquer la Convention ; au contraire, les conséquences culturelles néfastes de la menace économique devraient être présentées comme le motif principal.

Étape 2. Une démarche de protection des expressions culturelles vulnérables sera potentiellement garantie uniquement si les expressions en question sont considérées comme de grande valeur. De grande valeur pour qui ? Et comment démontrer cette valeur ? La question doit être évaluée par les Parties elles-mêmes mais il serait souhaitable qu'une preuve empirique quelconque de la valorisation communautaire soit présentée.

Étape 3. L'existence d'une menace devrait être étayée par des preuves bien documentées sur les sources de menaces économique/culturelle/physique considérées comme pertinentes, et les raisons pour lesquelles ces sources sont susceptibles de créer une menace à l'égard de l'expression ou des expressions culturelle(s) en question, devront être clairement étayées. Ces preuves pourront contenir (a) des données économiques sur la source de la menace ; (b) des données économiques ou autres démontrant la capacité ou l'incapacité de la production/distribution/consommation nationale à faire face à la menace ; et (c) des indicateurs culturels pertinents signalant toutes les valeurs ou les courants culturels.

Étape 4. Les conséquences probables ou prévues d'une absence d'action doivent être clairement exprimées pour justifier l'adoption de mesures de protection. Bien que ces conséquences puissent être présentées en termes de variables économiques, comme des niveaux de production ou d'emploi, ce sont les conséquences culturelles qui sont les plus pertinentes pour justifier l'action. Par exemple, alors que la préservation des emplois dans les industries culturelles ne constituerait pas en soi une justification valable, la protection de l'emploi des artistes ou des personnes détenant des compétences culturelles particulières peut être un argument recevable.

Étape 5. Les interventions proposées pour remédier à la situation spéciale devraient être clairement exposées. Elles peuvent comprendre des mesures à court terme ou des mesures d'urgence conçues pour un effet immédiat, ou bien des stratégies politiques à long terme comprenant des instruments fiscaux ou réglementaires ou un appel à la coopération internationale.

Il importe de rappeler que l'article 8, paragraphe 3 demande aux Parties de faire rapport au Comité intergouvernemental de toutes les mesures prises pour faire face aux exigences de la situation spéciale. Dans ce contexte, il est bon de rappeler qu'à plusieurs reprises durant les premières réunions d'experts, le rôle d'un Comité intergouvernemental chargé de

superviser les démarches de mise en œuvre de la Convention a été discuté ; les experts ont exprimé l'opinion que l'orientation d'un tel comité ne devrait pas être de sanctionner mais de faciliter, d'encourager la coopération internationale comme une piste importante pour traiter les problèmes dont il est question à l'article 8.

Enfin, on pourrait également noter que cette Convention n'est pas le seul instrument international concerné par les questions traitées par l'article 8. Bien sûr, l'article 20 stipule le « soutien mutuel » entre cette Convention et les autres traités, et cette mutualité sera certainement présumée s'appliquer à l'interprétation de l'article 8. Les autres conventions ou traités qui concernent l'application de mesures de protection ou de mesures spéciales reconnaissant la nature spécifique des biens et services culturels comprennent des instruments comme l'Accord de Florence (1950) et le Protocole de Nairobi (1976), plusieurs exceptions culturelles consenties dans l'architecture du système commercial mondial, plusieurs conventions sur le patrimoine, et des accords sur le statut de l'artiste. Il apparaît que l'application de l'article 8 de la présente Convention devrait être considérée comme complémentaire aux intentions de ces autres instruments.

6. Remarques finales

L'importance de l'article 8 dans le cadre général de la Convention est claire. Il est issu de la réponse à l'une des premières motivations pour l'existence même de la Convention, c'est-à-dire la menace de la mondialisation sur la production et la diversité des expressions culturelles, particulièrement dans les pays en développement. Bien que la mise en œuvre de mesures de protection selon cet article soit un droit plutôt qu'une obligation pour les Parties à la Convention, le traité est néanmoins fort dans son affirmation du besoin d'être attentif aux dangers issus de différents types de menaces et pesant sur la diversité culturelle dans le monde contemporain. Le soutien au concept de protection, plutôt qu'à celui de protectionnisme, sous-jacent à la Convention reste l'une des caractéristiques clé de son approche de la formulation de la politique culturelle tant dans les pays développés que dans les pays en développement.