

Analyse soumise à l'Agence intergouvernementale de la Francophonie

Septembre 2005

**Synthèse des arguments et des stratégies des États-Unis  
à l'encontre du projet de Convention de l'UNESCO sur la  
protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles**

Gilbert Gagné

*Professeur agrégé, Département des études politiques, Université Bishop's  
Directeur, Groupe de recherche sur l'intégration continentale (GRIC)  
Université du Québec à Montréal*

Christian Deblock

*Professeur titulaire, Département de science politique  
Directeur, Centre Études internationales et Mondialisation (CEIM)  
Université du Québec à Montréal*

## Résumé exécutif

### Les arguments des États-Unis :

- Le projet de Convention est trop imprécis et susceptible d'entraîner des restrictions injustifiées au commerce et à l'investissement
- Le projet de Convention met trop l'accent sur la protection et pas assez sur la promotion de la diversité culturelle, qui doit se faire de manière non-discriminatoire
- Le projet de Convention ne doit pas faire référence aux « biens et services culturels » et ne pas aller à l'encontre des dispositions des accords commerciaux en vigueur ou à venir
- La Convention doit être compatible avec les principes généraux de l'UNESCO relatifs à la libre circulation des idées et avec ceux de l'OMC relatifs à la libre circulation des biens et des services

### Les stratégies des États-Unis :

- Les États-Unis font valoir que le projet de Convention est prématuré et ne fait pas consensus
- Les États-Unis poursuivent des négociations commerciales, à la fois multilatérales, régionales et bilatérales, qui prévoient une libéralisation et une déréglementation du secteur culturel, assorties d'un nombre limité d'exceptions
- Les États-Unis vont chercher à obtenir des appuis et des engagements dans le cadre de négociations d'accords de coopération

## I. Les objectifs essentiels de la Convention et les intérêts des États-Unis

1. En réponse surtout aux menaces que peut représenter la mondialisation de l'économie pour la pérennité de la diversité culturelle, le projet de Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (ci-après la Convention) vise principalement à affirmer en droit international, d'une part, la nature spécifique des biens et services culturels et, d'autre part, le droit souverain des États d'adopter des politiques pour soutenir leurs expressions culturelles tout en demeurant ouverts aux autres expressions culturelles.

2. Les États-Unis faisaient savoir en juin 2003 à propos d'une telle Convention : «elle nous apparaît à la fois superflue et peu susceptible d'avoir des effets pratiques»<sup>1</sup>. À cet égard, même si un instrument comme une convention revêt, du moins sur le plan juridique, un caractère contraignant, il en va souvent autrement sur le plan pratique. En l'absence de dispositions véritablement contraignantes, comme c'est le cas pour le règlement des différends, la Convention risque en effet de n'être qu'une autre convention de l'UNESCO sans grand effet et de ne pas faire le poids face aux dispositions de l'OMC.

**Pourquoi alors les États-Unis s'opposent-ils tant au projet de Convention?** Parce qu'ils en craignent surtout les conséquences économiques et juridiques. Sur le plan économique, les États-Unis perçoivent le projet de Convention comme une menace aux intérêts de leurs industries culturelles à travers le monde. Ils craignent en particulier les répercussions d'une telle Convention sur les échanges commerciaux, notamment en autorisant les gouvernements à exiger des normes de contenu ou de nationalité, avec pour conséquence de limiter l'accès aux marchés. Sur le plan juridique ou normatif, les États-Unis s'inquiètent du possible impact de l'insertion de la diversité culturelle dans l'ordre juridique international. C'est le cas, en particulier, de l'impératif de protéger et de promouvoir la diversité des expressions culturelles tel qu'il est entendu dans le projet de Convention. Cela renvoie aux relations entre ce nouveau droit international de la culture et le droit commercial existant ou à venir. Les États-Unis considèrent enfin qu'une telle convention va à l'encontre du principe de libre circulation des idées.

En se reconnaissant mutuellement le droit souverain d'adopter des politiques et des mesures pour protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles sur leur territoire, les États parties à la Convention renoncent en effet implicitement à contester les politiques et mesures adoptées par les autres États à cette fin, dès lors que celles-ci respectent les objectifs et principes de la Convention. Le projet de Convention, s'il est adopté par les États membres de l'UNESCO, va enchâsser une norme proprement culturelle qui vise à préserver les expressions culturelles des effets de la mondialisation économique. En cela, même s'ils ne ratifiaient pas la Convention, les États-Unis

---

<sup>1</sup> «It seems to us both unnecessary and unlikely to have any practical effect».

seraient cependant placés dans une position plus précaire pour continuer d'insister sur une libéralisation du secteur culturel, plus particulièrement l'audiovisuel et les contenus culturels des nouvelles technologies de l'information et de la communication, sans égard à l'impact sur la diversité culturelle.

## II. Les principaux arguments américains contre le projet de Convention

3. Les États-Unis jugent le projet de Convention trop imprécis et susceptible de justifier toutes sortes de restrictions au commerce et à l'investissement sous le couvert de considérations culturelles. À une réunion informelle au sein de l'OMC, tenue le 25 août 2005, les États-Unis ont souligné à l'endroit de l'avant-projet de Convention: «Les problèmes qui nous préoccupent tiennent aux rapports entre 1) des définitions vagues et le champ d'application de la Convention ; 2) les risques d'extension des dispositions relatives aux mesures que les parties pourraient prendre pour défendre ces objectifs culturels mal-définis ; et 3) les dispositions ambiguës quant aux liens entre cette Convention et les autres accords internationaux»<sup>2</sup>.

En ce qui a trait à la portée de la Convention, les États-Unis avancent : «Le champ d'application de la Convention est large et mal-défini, et pourrait être mal interprété pour en étendre les dispositions à tout service, bien ou produit agricole qui pourrait être vu comme ayant un lien avec l'expression culturelle. Ainsi, au nom de la protection de la diversité culturelle, la Convention pourrait être mal utilisée et mal interprétée afin de justifier des restrictions dans presque tous les secteurs commerciaux, comme, par exemple, le tissu Kente du Ghana, le café colombien ou kényan, les services paysagistes ou d'architecture, les vins nouveaux, voire même le mode de vie agricole traditionnel»<sup>3</sup>.

Il est vrai que le projet de Convention comporte peu de dispositions clairement définies. On doit aussi reconnaître que des définitions plus précises, entre autres, des termes «expressions culturelles», «activités, biens et services culturels», «politiques culturelles» auraient pu permettre de dissiper de telles incertitudes. Toutefois, on sait que la Convention doit servir de cadre de référence aux

---

<sup>2</sup> «The problems that we are concerned about are caused by the interrelationship between 1) vague definitions and the scope of the Convention; 2) potentially sweeping provisions as to measures that parties may take to defend these ill-defined cultural objectives; and 3) ambiguous provisions on the relationship between this Convention and other international agreements».

<sup>3</sup> «The scope of the Convention is broad and ill-defined, and could be misinterpreted to extend to virtually any services, goods, or agricultural products that might be viewed as being related to cultural expression. As a result, in the name of protecting cultural diversity, the Convention could be misused or misunderstood to justify trade restrictions in almost any area of trade, for example, Ghanaian kente cloth, Colombian and Kenyan coffee, landscape and architectural services, new world wines, or even a traditional farming way of life».

gouvernements en vue de favoriser la diversité culturelle, et ce en stipulant des objectifs, des orientations et certaines obligations. Les critiques américaines à ce chapitre apparaissent donc mal placées, surtout lorsque l'on considère que la Convention n'a pas de visées protectionnistes et qu'elle ne vise qu'à assurer un meilleur équilibre entre les impératifs culturels et économiques.

4. Les États-Unis font notamment valoir que l'avant-projet de Convention est trop axé sur les biens et services culturels de même que sur la protection des expressions culturelles et pas suffisamment sur la promotion de la diversité culturelle. Les États-Unis se sont entre autres opposés à ce qu'on inclut les mots «biens et services culturels» dans la définition du terme «expressions culturelles». Ils se sont aussi montrés préoccupés par le terme «protection» et par l'usage du terme «industries culturelles». Ainsi, les États-Unis ont formulé une objection formelle aux définitions retenues des concepts «expressions culturelles», «activités, biens et services culturels», «industries culturelles», «politiques culturelles», «protection». En bref, les États-Unis ont tenté d'éliminer du projet de Convention tout ce qui renvoie à la logique commerciale. Ils ont en outre insisté pour que, tout au long du texte de l'avant-projet, les politiques culturelles et autres mesures pour protéger et promouvoir les expressions culturelles soient conformes aux obligations internationales. De toute évidence, les États-Unis craignent les incertitudes qui pourraient résulter de l'adoption du projet de Convention quant aux degrés d'ouverture des marchés.

5. Les États-Unis pourraient se dire en faveur de la promotion de la diversité culturelle (et, par conséquent, de la Convention), mais cela sur une base non-discriminatoire. Si le principe de non-discrimination est souvent pertinent en droit international, on doit bien saisir ici que le recours à cet argument par les États-Unis viserait avant tout à prévenir toute forme de discrimination à l'endroit de leurs industries culturelles, dont on sait que la suprématie au niveau mondial peut constituer une menace à des expressions culturelles nationales et à la diversité culturelle de manière plus générale.

6. Les États-Unis rejettent le projet de Convention et jugent inacceptable le texte final de l'avant-projet. Pour la délégation américaine à l'UNESCO, «ce projet de convention [...] est profondément défectueux et fondamentalement incompatible avec l'obligation statutaire de l'UNESCO de promouvoir la libre circulation des idées par le mot et par l'image». En empiétant sur le commerce, non seulement le projet de Convention outrepasserait le mandat de l'UNESCO, mais il pourrait affecter les droits et obligations en vertu d'autres accords internationaux et freiner les progrès en faveur de la libéralisation économique. Toujours selon les États-Unis, la démarche parrainée par la France et le Canada viserait essentiellement à défaire l'OMC de ses compétences en matière de commerce des biens et services culturels. Ce n'est pourtant pas l'avis du Secrétariat de l'OMC qui a plutôt salué le projet de Convention de l'UNESCO comme un effort appréciable afin d'assurer une plus grande cohérence entre les actions de différentes organisations internationales.

Une telle critique de la part des États-Unis tient de leur **vision essentiellement commerciale de**

**l'interface culture/commerce.** L'UNESCO est tout aussi en droit de se préoccuper, d'un point de vue culturel, des répercussions de la mondialisation économique sur les expressions culturelles que ne l'est l'OMC de se préoccuper, d'un point de vue commercial, des répercussions d'une convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles. Sur cette question de gouvernance internationale, à moins que l'on accepte la prépondérance de la perspective commerciale sur la perspective culturelle, on doit reconnaître que l'avant-projet de Convention se veut respectueux des deux perspectives.

7. Dans la mesure où il s'inscrit en faux par rapport à une logique commerciale, les États-Unis maintiennent que le projet de Convention poursuit des visées protectionnistes. Pourtant, pratiquement tous les États et autres participants aux négociations ont bien précisé que la Convention ne saurait servir de telles fins. Face à la règle concurrentielle dans les échanges de biens et de services culturels où le plus efficace l'emporte, avec le risque de voir disparaître certaines expressions culturelles, l'avant-projet de Convention vise essentiellement à faire en sorte que les diverses expressions culturelles interagissent et se complètent pour l'enrichissement commun de l'ensemble de l'humanité. Or, cela n'exclut pas la concurrence mais peut au contraire la favoriser en faisant en sorte qu'il y ait davantage de joueurs en présence.

8. En ce qui touche aux relations de la Convention avec les autres instruments internationaux, en particulier les accords de commerce et d'investissement, cette question est au coeur de l'opposition des États-Unis à l'avant-projet de Convention. Les États-Unis ont, en outre, formulé leur objection formelle au texte retenu pour l'article 20 portant sur les relations de la Convention avec les autres instruments internationaux. L'article 20 insiste, notamment, sur la non-subordination de la Convention aux autres traités et aussi sur le «soutien mutuel» entre celle-ci et les autres instruments. Outre les États-Unis, l'Australie a aussi enregistré une objection, tandis qu'Israël, le Japon, la Nouvelle-Zélande et la Turquie ont émis des réserves sur ce même article. Soulignons que les dispositions de l'actuel article 20 de l'avant-projet de Convention résulte pourtant d'un compromis entre diverses positions étatiques et qu'elles empruntent beaucoup à la position américaine telle qu'exprimée lors de la seconde session de la réunion des experts gouvernementaux. Néanmoins, alors que l'article 20.1 ne vise qu'à favoriser la cohérence entre les objectifs de la Convention et les autres traités pertinents, les États-Unis ont fait valoir que cette disposition, en particulier l'alinéa (b)<sup>4</sup>, aurait pour effet de subordonner tous les autres traités à la Convention de l'UNESCO. Pourtant, il est spécifié dans le second paragraphe de ce même article que «(r)ien dans la présente Convention ne peut être interprété comme modifiant les droits et obligations des Parties

---

<sup>4</sup> Celui-ci se lit: «lorsqu'elles interprètent et appliquent les autres traités auxquels elles sont parties ou lorsqu'elles souscrivent à d'autres obligations internationales, les Parties prennent en compte les dispositions pertinentes de la présente Convention».

au titre d'autres traités auxquels elles sont parties». Les États-Unis ont insisté pour que ne soit conservé que ce dernier paragraphe. Les États-Unis semblent en faire une condition pour ratifier la Convention. Pour plusieurs, **la dilution de l'article 20 est la grande priorité du gouvernement américain pour rouvrir les négociations et affaiblir la Convention**. Cette position des États-Unis, si elle tient encore une fois aux craintes quant aux répercussions d'un droit international de la diversité culturelle, révèle une certaine intransigeance, eu égard au caractère somme toute peu contraignant de la Convention, notamment face aux dispositions et mécanismes de l'OMC.

9. En ce qui regarde l'article 21 de l'avant-projet en vertu duquel les parties s'engagent à promouvoir les objectifs et principes de la Convention dans d'autres enceintes internationales et de se consulter à cette fin, les États-Unis estiment que cet article peut être largement interprété comme conférant aux États un mandat en vue de prévenir ou de limiter les progrès des négociations commerciales sur tout bien ou service ayant un lien avec les expressions culturelles, et même de miner les obligations existantes. Soulignons à ce chapitre que la question des liens de la Convention avec le régime commercial préoccupe aussi d'autres pays qui, bien que souscrivant au projet de Convention, émettent parfois certaines réserves, du fait qu'ils sont eux aussi exportateurs de biens et de services culturels. Des questions se posent notamment en regard du présent cycle de négociations commerciales multilatérales sur les services culturels et audiovisuels<sup>5</sup>. Ainsi, une communication des États-Unis, de Hong Kong, du Japon, du Mexique et de Taïwan, soumise au Conseil du commerce des services de l'OMC le 30 juin 2005, souligne que «les services audiovisuels [...] font partie intégrante des négociations sur les services». Insistant sur le fait que «le commerce des services audiovisuels entraîne des échanges culturels, qui sont le meilleur moyen de favoriser la diversité culturelle», les signataires se disent «vivement préoccupés par les tentatives que font certains participants essentiels aux négociations pour obtenir qu'un secteur aussi important soit exclu *a priori*». Toutefois, de nombreux pays favorables au projet de Convention pourraient être disposés à faire des offres de libéralisation en matière culturelle après que le projet de Convention ait pu être adopté, c'est-à-dire après qu'une norme culturelle en droit international fasse en sorte de fournir une certaine garantie qu'une telle libéralisation ne puisse être consentie et se poursuivre en portant préjudice à la diversité des expressions culturelles.

10. Enfin, au regard de la déclaration finale des États-Unis au terme de la troisième réunion des experts gouvernementaux, très critique non seulement du texte et de la procédure de négociation de l'avant-projet mais aussi de ses conséquences sur la réputation de l'UNESCO, soulignons le soutien apporté par le pape Benoît XVI au projet de Convention. Le souverain pontife a notamment invité «à

---

<sup>5</sup> Un «club des amis de l'audiovisuel» a entre autres été constitué à l'OMC en faveur de la libéralisation des services culturels. Celui-ci regroupe l'Argentine, le Brésil, l'Égypte, les États-Unis, Hong Kong, l'Inde, le Japon, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et Taïwan.

mettre en oeuvre une véritable politique de la culture, soucieuse de préserver les identités culturelles, souvent menacées par des rapports de forces économiques et politiques».

### III. Les stratégies américaines pour contrecarrer le projet de Convention

11. Les États-Unis ont cherché et cherchent toujours à diluer le texte de l'avant-projet de Convention dans un flot de considérations périphériques afin de court-circuiter le projet ou d'en reporter l'adoption à 2007. Alors que la résolution 32C/34 de la 32e session de la Conférence générale stipule que l'avant-projet de Convention devant être soumis à sa 33e session en octobre 2005 doit porter sur «la protection de la diversité des contenus culturels et des expressions artistiques», les États-Unis ont cherché à élargir de façon substantielle les objectifs et le champ d'application de la Convention. À ce chapitre, une convention qui viserait de manière large à promouvoir la diversité culturelle ne pourrait qu'avoir un caractère moins contraignant. En outre, les États-Unis vont continuer de s'opposer à ce que le projet de Convention soit adopté dès cet automne, et donc à la hâte selon eux, en insistant sur le fait que celui-ci soulève plusieurs questions importantes qui devraient être plus longuement débattues. Or, cela fait fi du sentiment d'urgence d'enchaîner une norme proprement culturelle en droit international partagé par la très grande majorité des États membres de l'UNESCO. Enfin, l'insistance de la part des États-Unis sur les notions de consensus et d'unanimité ont avant tout pour objet de prévenir l'adoption de la Convention ou d'en diminuer substantiellement le caractère normatif. Rappelons que seuls les États-Unis se sont formellement opposés à l'adoption de l'avant-projet.

Au vu de leur opposition farouche à l'actuel avant-projet de Convention, on doit prévoir une **offensive diplomatique tous azimuts** de la part des États-Unis d'ici à la prochaine Conférence générale de l'UNESCO en octobre qui doit adopter le projet de Convention. Une telle offensive peut s'exercer à la fois au sein et en dehors de l'UNESCO.

12. Au sein de l'UNESCO, il y aurait lieu de craindre certaines démarches dilatoires que pourraient entreprendre les États-Unis afin de retarder et même de prévenir l'adoption de l'avant-projet. Outre des propositions significatives d'amendements à l'actuel avant-projet, les États-Unis auront aussi la possibilité de soumettre une ou des **motions d'ordre aux fins de suspension ou d'ajournement d'une séance ou d'ajournement d'un débat** sur une question en discussion, ou encore de demander que la Conférence générale **saisisse le comité juridique de l'UNESCO de la constitutionnalité du projet de Convention**.

13. Hors de l'UNESCO, on sait que les États-Unis ont depuis 2001 conclu une dizaine d'accords de libre-échange, entre autres avec l'Australie et le Maroc, qu'ils poursuivent des **négociations avec de nombreux pays**, dont plusieurs États africains, et qu'ils entendent en ouvrir de nouvelles dans le



cadre de l'**African Growth and Opportunity Act (AGOA)** et du **projet Grand Moyen Orient** (Égypte et Algérie). De tels accords prévoient invariablement une libéralisation du secteur culturel, assortie seulement d'un nombre limité d'exceptions qui sont elles-mêmes circonscrites. **Ces accords limitent** donc de manière significative **la capacité des États parties de poursuivre ou de mettre en oeuvre des politiques culturelles**, entre autres en ce qui touche aux mesures réglementaires. Ces accords prévoient en outre l'**absence de toute restriction relative au commerce électronique**, un domaine dans lequel la dominance des industries culturelles américaines dans la transmission de contenus culturels par voie numérique représente un risque sérieux et grandissant pour la diversité culturelle. **De tels accords constituent aussi une menace à la diversité culturelle** du fait que la Convention qui doit être adoptée à l'UNESCO ne doit pas avoir d'effet rétroactif et que, règle générale, ces traités bilatéraux ont, pour les États parties, préséance sur tout traité multilatéral existant ou à venir.

14. Les États-Unis peuvent de même exercer des pressions ou avoir recours à des promesses ou à des engagements dans le cadre d'accords ou de négociations économiques afin d'obtenir le concours d'autres pays dans leur opposition à la Convention. De telles pressions peuvent être exercées non seulement afin d'empêcher l'adoption de la Convention mais aussi, le cas échéant, de prévenir sa ratification par les États. C'est une tactique face à laquelle certains pays parmi les plus pauvres peuvent être plus vulnérables. On peut penser entre autres à des concessions américaines en vertu de l'African Growth and Opportunity Act qui pourraient être liées à une ligne de conduite satisfaisante pour les États-Unis. À ce chapitre, on rappellera qu'au sein des États une réelle coordination au niveau interministériel est nécessaire afin de mieux résister à de telles pressions.

15. Le possible impact de telles démarches au sein et en dehors de l'UNESCO dépendra essentiellement du degré de mobilisation et de la cohésion des pays favorables à l'adoption de la Convention. Rappelons à cet égard que l'adoption du projet de Convention à l'UNESCO requiert au minimum l'appui des deux tiers des États membres présents et votants, les pays qui s'abstiennent étant considérés comme non-votants. Entre 130 et 135 États membres ont participé aux trois réunions d'experts gouvernementaux. En juin 2005, le texte de l'avant-projet de Convention a été approuvé par 127 des 130 États votants. Toutefois, dans le cas où l'ensemble des États membres de l'UNESCO, soit 192 pays, participent à la prochaine session de la Conférence générale et se prononcent sur le projet de Convention, il serait donc possible que des pressions américaines exercées sur un nombre même restreint de pays pourrait mettre en péril l'adoption de la Convention. Outre les États-Unis qui sont les seuls à s'être opposés au projet même de Convention, rappelons aussi que sept autres pays<sup>6</sup> ont émis des réserves quant à certaines dispositions-clés du projet de Convention, ce qui pourrait les amener à ne pas voter en faveur du projet. On ne saurait donc trop

---

<sup>6</sup> L'Arabie Saoudite, l'Argentine, l'Australie, Israël, le Japon, la Nouvelle-Zélande et la Turquie.

insister sur l'importance des efforts de mobilisation internationale d'ici à la prochaine Conférence générale.