

La diversité culturelle ; plus qu'un slogan!

Propositions pour la mise en oeuvre en Suisse de la Convention 2005 de l'UNESCO

Rapport de l'atelier sectoriel "Coopération internationale"

L'atelier sectoriel "Coopération internationale" a réuni des experts de la société civile engagés dans des domaines divers¹ : ONG de coopération, promoteurs de la culture du Sud et de l'Est en Suisse, groupe d'information et de pression, agence de presse, commerce équitable.

Il s'est réuni une première fois dans le cadre de la journée de Soleure, le 31 mars 2009, organisée par le projet "La diversité culturelle ; plus qu'un slogan" conduit par la Commission suisse pour l'UNESCO et la Coalition suisse pour la diversité culturelle. Une première ébauche de ce rapport rédigé après Soleure a ensuite été revue par les experts de l'atelier lors d'une séance à Lausanne, le 2 juin 2009.

Les 4 objectifs généraux qui sont ressortis des discussions sont :

- a) entreprendre une évaluation approfondie des politiques et activités passées de la Suisse pour la culture dans sa politique de coopération internationale – en particulier le « au moins un pour cent » de la DDC – et en tirer les leçons pour une politique de coopération culturelle à venir ;
- b) définir et mettre en œuvre une politique de coopération culturelle cohérente et proactive avec les pays du Sud² en faveur de la diversité des expressions culturelles ;
- c) développer la demande en Suisse pour les biens et les services culturels de qualité en provenance du Sud ;
- d) mener une politique commerciale internationale cohérente avec ses engagements pour la promotion de la diversité des expressions culturelles.

¹ Mauro ABBÜHL (Artlink Büro für Kulturkooperation), Marcus BUEZBERGER (Helvetas), Michel EGGER (Alliance Sud), Elisabeth KOPP DEMOUGEOT (Association romande des Magasins du Monde), Swiss Fairtrade), Diego GRADIS (Traditions pour Demain, Coalition suisse pour la diversité culturelle, Commission suisse pour l'UNESCO), Carole VANN (InfoSud)

² Par " Sud", nous entendons les "pays en développement", y compris certains pays de l'Est et des pays émergents comme la Chine ou l'Inde, du fait des profondes inégalités qui subsistent au sein de ces pays et des importantes poches de pauvreté qu'on y trouve.

1. Enjeu : la culture est une dimension clé du développement durable

Les réflexions au plan international viennent appuyer l'idée que la culture est aujourd'hui un facteur clé de la lutte contre la pauvreté. Depuis une dizaine d'années, la Banque mondiale a défini des indicateurs culturels du développement. Le PNUD dans son Rapport mondial sur le développement humain, puis le Consensus européen de 2005 qui déclare la culture comme faisant partie intégrante de la politique de l'Union Européenne, la CNUCED dans son important rapport de 2008 sur l'économie créative, ne sont que quelques-uns des exemples de la prise de conscience du rôle de la culture dans le développement.

La culture est moins que jamais un luxe. Les chiffres sont là pour le prouver. Exemple : les échanges commerciaux de la culture augmentent depuis près de 10 ans d'au moins 7% par an. L'Afrique y représente cependant, encore, moins de 1%. Pour la Jamaïque, le secteur lié aux droits d'auteur emploie plus de 12'000 personnes à temps plein et représente 5% du PIB.

Au-delà des chiffres, la culture, parce qu'elle est expression de la création, est facteur de transformation sociale. Dans les pays du Sud, elle constitue souvent un élément de la réflexion sur les systèmes économiques et sociaux, fréquemment grevés de plus d'inertie encore qu'au Nord. Dès lors, parler de développement sans inclure la culture comme l'un des axes d'une politique de coopération, paraît quelque peu déplacé ou dépassé.

Dans son plan d'action de la Stratégie pour le développement durable 2008-2011, le Conseil fédéral a retenu la culture comme thème transversal (point 11). Le rôle fondamental de la culture pour toute transformation économique et sociale, condition du développement durable, y est reconnu. La cohérence des politiques publiques exige par conséquent une prise en compte de la culture comme thème transversal de la politique de coopération internationale de la Confédération.

2. Constat : La politique de coopération culturelle de la Suisse s'est affaiblie

a) "La culture n'est pas un luxe" : La référence de base est le document de la DDC "La culture n'est pas un luxe" de 2003, qui "*replaçait les principes culturels de la DDC dans un contexte, plus large...*" afin "*de donner l'envie d'entreprendre des projets culturels, d'intégrer davantage la culture et de trouver des synergies avec les programmes [de la DDC] dans leur ensemble*".

Dans quel contexte ce document a-t-il été élaboré ? L'ONU a lancé en 1988 la Décennie mondiale pour le développement culturel. La Suisse a été membre de son Comité intergouvernemental. Avec la présence en son sein de Kurt Furgler, ancien Conseiller fédéral, la Suisse a participé aux travaux de la Commission mondiale de la culture et du développement présidée par Javier Perez de Cuellar, ex-Secrétaire général des Nations Unies. Elle a apporté une contribution financière à ses travaux. Le point d'orgue de la Décennie sera la publication en 1996 du Rapport de la Commission : "*Notre diversité créatrice*".

En 1998 à Stockholm, la Conférence intergouvernementale organisée par l'UNESCO sur les politiques culturelles pour le développement ("*Le pouvoir de la culture*"), qui a clôturé la Décennie, a signé par son plan d'action l'engagement de la communauté internationale à intégrer clairement un volet culturel dans les politiques de coopération internationale. La Suisse

a pris une part active dans les débats de Stockholm. Elle a engagé une réflexion qui aboutit à "La culture n'est pas un luxe".

b) Un engagement en peau de chagrin : La politique de coopération internationale de la Suisse était remarquée depuis longtemps pour sa prise en compte des spécificités culturelles dans ses programmes et ses projets. Cela s'inscrivait naturellement dans le caractère pluriculturel et fédéral de notre pays, et plus généralement dans sa prédilection à donner priorité au "local" sur le "global".

Une des mesures qui sera mise en place au début des années 2000 par la DDC, dans le sillage du document "La culture n'est pas un luxe", sera l'encouragement des cultures locales de ses pays partenaires au Sud par la décision de consacrer au moins un pour cent de son budget bilatéral à la culture³. Parallèlement, en Suisse, soit directement par la DDC, soit par le biais du Fonds Culturel Sud de Artlink, ou encore par le soutien direct au Sud des arts de la scène (musique, théâtre, danse) ou des arts visuels (cinéma), ou encore le soutien en Suisse à des festivals et à des agents de promotion culturelle (Trigon films), la DDC va prendre un engagement clair en faveur de la culture.

On devrait, de fait, plutôt dire "a pris". En effet, l'engagement de la Suisse s'est progressivement réduit comme une peau de chagrin. Aujourd'hui, Pro Helvetia, qui de 1984 à 2001 a été active dans le cadre du programme "Sud-Nord" pour la promotion de projets culturels tant au Sud qu'en Suisse, n'est plus présente pour ainsi dire sur ce terrain, la visibilité de la DDC en lien avec l'expression culturelle du Sud a été sérieusement critiquée par le Parlement et s'est étiolée, le budget de la DDC pour la culture a été réduit de 5 à 3 millions de francs et, dans le cadre de la réforme en profondeur de la DDC, le thème de la culture a pour ainsi dire disparu.

Concernant le Fonds du "au moins un pour cent pour la culture", le constat est peu encourageant. Un manque de lignes directrices claires a empêché une utilisation satisfaisante et productive de ce qui devait être un encouragement financier important aux cultures locales. Ces sommes à disposition des bureaux de coordination de la DDC dans ses pays partenaires, ont été parfois inutilisées ou souvent gérées sans cohérence, ni perspective à moyen terme. Aucune étude sur l'utilisation du "au moins un pour cent" n'est disponible.

A cela s'ajoute que les programmes du Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco), autre agence clé de la coopération internationale de la Suisse, ne comportent pas d'éléments promoteurs – directement ou indirectement – de la diversité des expressions culturelles. L'encouragement du Seco aux entreprises du Sud ne touche pas les industries de la culture.

c) Un manque de cohérence avec les engagements internationaux : Cette politique en peau de chagrin s'est produite alors même que la Suisse s'engageait clairement pour une solidarité et une coopération culturelles des pays développés envers les pays en développement ou émergents. Elle a en effet joué un rôle très actif et progressiste dans les négociations qui ont conduit à l'adoption de la Convention de l'UNESCO de 2005 sur la promotion et la protection de la diversité des expressions culturelles. Le constat ci-dessus est d'autant plus préoccupant que la Suisse est devenue partie à la Convention en la ratifiant en octobre 2008. Autrement dit, en matière de coopération culturelle, son désengagement progressif au plan concret est en contradiction avec son engagement au plan diplomatique.

³ Principes du travail de la DDC dans le domaine culturel du 4 novembre 2002.

Il convient ici de rappeler trois des neuf objectifs de l'Article 1^{er} de la Convention qui sont ensuite précisés dans les dispositions prévues aux articles 12 à 18 et 20 du même texte :

- *encourager le dialogue entre les cultures afin d'assurer des échanges culturels plus intenses et équilibrés dans le monde en faveur du respect interculturel et d'une culture de la paix,*
- *réaffirmer l'importance du lien entre culture et développement pour tous les pays, en particulier les pays en développement, et d'encourager les actions menées aux plans national et international pour que soit reconnue la véritable valeur de ce lien,*
- *renforcer la coopération et la solidarité internationales dans un esprit de partenariat afin, notamment, d'accroître les capacités des pays en développement de protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles.*

La Suisse a donc aujourd'hui non seulement une base légale pour mener une coopération culturelle, mais aussi un devoir moral de remplir ses engagements internationaux dans ce domaine. La volonté politique doit suivre, comme elle a suivi par exemple pour la plupart des pays de l'Union Européenne, le Canada et le Brésil.

"L'Orientation stratégique sur la promotion des échanges interculturels et des artistes du Sud et de l'Est (2010-2015)" arrêtée par la DDC en juillet 2009⁴, malgré les insuffisances qu'elle comporte, sera t'elle un premier pas en ce sens ? Reste à monter dans sa mise en œuvre que les intentions encourageantes du document seront suivies d'effets pratiques.

3. Action : Redynamiser l'engagement de la Suisse pour la culture dans le développement

Les experts de l'atelier Coopération internationale ont dans leurs réflexions mis en exergue quatre axes que la Suisse devrait suivre pour être cohérente avec la ratification de la Convention de l'UNESCO :

- a) Entreprendre une évaluation approfondie des politiques et activités passées de la Suisse pour la culture dans sa politique de coopération internationale – en particulier le Fonds du « au moins un pour cent » de la DDC – et en tirer les leçons pour une politique de coopération culturelle à venir, cela, en collaboration avec les autres intervenants (cantons, ONG, Pro Helvetia, secteur privé).**

Sans données statistiques ni évaluation des expériences passées, toute réflexion ou définition de politiques nouvelles risqueraient d'être sans effet ni pertinence. A l'inverse, munis de paramètres de références, les acteurs publics, privés et non gouvernementaux de la coopération pourront estimer les impacts d'une politique de coopération culturelle, tels qu'on peut par exemple les apprécier dans les domaines de la production, de la santé, de l'éducation ou du social. Ils seront mieux à même de définir des stratégies et des actions pour la diversité des expressions culturelles.

Nos propositions :

⁴ Extrait d'un des axes d'intervention de la DDC dans le domaine culture et développement validé en novembre 2008 et rappelé dans l'Orientation stratégique : "*Dans le cadre de stratégies de coopération par pays ou région prioritaire, le soutien à des projets culturels représente une composante essentielle du développement des capacités et du développement durable. Il constitue un moyen au service des processus de changement ou de transition, un instrument pour atteindre des buts de lutte contre la pauvreté, de prévention et résolution de conflits.*"

- Réaliser une **évaluation** approfondie et globale de l'utilisation du Fonds "au moins un pour cent pour la culture".
- Etablir des **statistiques** détaillées du soutien suisse à la culture du Sud.

b) Mener une politique suisse de coopération proactive et cohérente en faveur de la diversité des expressions culturelles

Ainsi que nous l'avons montré dans le point 1 (Enjeu), l'importance de la culture pour le développement et la lutte contre la pauvreté est un fait avéré par de multiples acteurs et rapports d'organismes internationaux. En même temps, il faut reconnaître qu'il existe un écart entre cette reconnaissance et les moyens (en particulier financiers) mis en oeuvre par la communauté des Etats. Dans ce contexte, il est temps que la coopération suisse replace la culture en haut de l'agenda et que ses instances – en particulier la DDC – reconsidèrent sérieusement son rétablissement comme instrument de leur politique. Cela, notamment de trois manières : par des programmes concrets dans les pays en développement, par un soutien financier accru au plan multilatéral et par des politiques d'ordre structurel.

A cet égard, au-delà des politiques culturelles stricto sensu, l'encouragement de la diversité des expressions culturelles passe aussi par une réflexion et la mise en place de politiques structurelles comme, entre autres, la promotion de la paix dans des zones de forte migration ou la défense des droits des peuples autochtones et des minorités principales victimes du changement climatique.

Nos propositions :

- Intégrer la culture comme **élément transversal** de la politique suisse de coopération internationale et assurer les structures nécessaires à son suivi.
- Associer les **organisations de la société civile suisse** concernées pour définir le cadre d'une politique rénovée de la coopération culturelle.
- Créer une **structure d'échanges (Forum)** d'organisations suisses de coopération culturelle en vue d'enrichir la réflexion sur les choix à opérer parmi les projets culturels à soutenir dans le Sud et en Suisse.
- Assurer une **coordination interdépartementale** (DDC, OFC, Seco, OFCOM, Pro Helvetia, etc.) pour la mise en place d'une politique de coopération culturelle en cohérence avec la Convention de 2005.
- Définir un cadre précis pour les **conditions d'accès** au Fonds du "au moins un pour cent pour la culture".
- **Promouvoir le Fonds** du "au moins un pour cent pour la culture" par une communication sur les projets soutenus, et en permettant à des artistes soutenus dans le Sud de faire des tournées en Suisse.
- Développer des **partenariats privés-publics** pour des coproductions (spectacles, films, publications, tournées, etc.).
- Soutenir des échanges et des coproductions culturelles **entre pays du Sud** par des instruments de politique culturelle décentralisés.
- Promouvoir les objectifs et les dispositions de la Convention de 2005 comme d'autres Conventions telles que celle de 1970 contre le trafic illicite des biens culturels, au-

près de membres du corps diplomatique et consulaire suisse ou d'organisations de la société civile et du secteur privé ayant vocation à **séjourner au Sud**.

c) Développer la demande en Suisse pour les biens et les services culturels de qualité, en provenance du Sud

Le développement d'un marché de biens et services culturels en provenance du Sud en Suisse est étroitement lié au développement de l'offre de ces produits. Ainsi, un lien cohérent existe entre l'encouragement à la production dans les pays en développement et la distribution en Suisse.

Encourager une production de qualité est essentielle. La demande au Nord doit, pour être durable, se dissocier du simple acte de solidarité. Le produit culturel a une valeur intrinsèque. La pratique du commerce équitable dans le domaine des produits alimentaires a démontré que la qualité est une condition essentielle de l'accès aux marchés au Nord. Il en est de même des produits culturels (musique, films, littérature, artisanat) qui comportent en outre une importante valeur ajoutée par le message qu'ils transmettent. La tolérance du marché pour les produits de seconde qualité en provenance du Sud n'est plus viable.

Appuyer la production au Sud (coproductions) et la diffusion au Nord (festivals, expositions et présentation scéniques, mobilité facilitée des artistes, soutien aux canaux de distribution notamment par le service public de radio-télédiffusion) constitue un soutien à la fois à l'offre de produits et à l'élargissement du marché.

Nos propositions :

- Autoriser des **financements complémentaires** d'un projet culturel par plusieurs offices de la Confédération.
- Augmenter de manière substantielle les **moyens de diffusion et de promotion** de la culture du Sud en Suisse.
- Faciliter la **mobilité des professionnels** de la culture du Sud, notamment par un octroi facilité de visas.
- Faciliter l'**importation temporaire** d'équipements culturels.
- Accorder des **préférences douanières** pour l'importation de produits culturels en provenance du Sud.
- Encourager la production culturelle du Sud à satisfaire **des critères de qualité** qui lui faciliteront un accès aux marchés du Nord.
- Soutenir les organisations culturelles des **populations migrantes** en Suisse
- Contribuer automatiquement à la promotion de la culture du Sud en Suisse en y consacrant automatiquement la **part du Fonds du "au moins un pour cent la culture"** qui n'aura pas été dépensée par les bureaux de coordination de la DDC.

d) mener une politique commerciale internationale cohérente avec ses engagements pour la promotion de la diversité des expressions culturelles

Face aux blocages sur la voie multilatérale, la Suisse – à l'instar de nombreux autres pays industrialisés – s'est engagée dans la négociation d'un nombre croissant d'accords bilatéraux de libre-échange avec des pays en développement. Si jusqu'à présent, dans le sillage

de l'Union européenne, elle n'a pas bradé la culture au nom d'avantages commerciaux, on peut craindre un infléchissement de cette position le jour où elle se retrouvera face à des pays considérant comme déterminant l'accès au marché suisse pour certains services pouvant entrer en concurrence avec sa propre industrie culturelle. Par ailleurs, les pressions croissantes à l'OMC pour une libéralisation des services audio-visuels ainsi que les débats sur la réglementation des contenus culturels diffusés électroniquement pourraient fortement changer la donne à l'avenir.

Dans ce contexte, la Suisse doit veiller à ce que ses décisions et engagements en matière de politique commerciale extérieure – bilatérale et multilatérale – ne constituent pas un obstacle à la promotion de la diversité des expressions culturelles, voire qu'ils l'encouragent. Un équilibre doit donc être trouvé, car la diffusion de biens culturels étrangers est un facteur important d'enrichissement réciproque ; empêcher leur accès au marché suisse ne serait guère compatible avec la volonté, exprimée par ailleurs, d'accroître l'offre de produits culturels en provenance du Sud.

Une attention particulière devra être accordée aux conséquences de la politique de la Suisse en matière de services touristiques et de protection de la propriété intellectuelle, domaines où elle a des intérêts souvent offensifs pouvant avoir une incidence directe ou indirecte sur la diversité culturelle. Une autre question sensible pourrait être celle de l'ouverture du marché de la production de biens et services culturels à des prestataires de services provenant de pays ayant une forte industrie culturelle (par exemple cinématographique et audio-visuelle).

Nos propositions :

- Respecter le principe, défendu par les organisations de la société civile internationale, de **ne pas faire de la culture un objet de négociations commerciales**.
- **Encourager la ratification** de la Convention de 2005 par les Etats du Sud.
- **Contribuer chaque année** au Fonds international pour la diversité culturelle par au moins 2% de la contribution annuelle de la Suisse à l'UNESCO.
- **Résister à la volonté de certains pays à l'OMC** de considérer les contenus culturels pouvant être délivrés électroniquement comme des « biens virtuels » relevant non plus du GATS mais du GATT, accord qui offre beaucoup moins de marge de manœuvre pour les Etats en matière de protection et de subventions.
- Organiser régionalement dans le Sud, en lien avec d'autres pays européens, des **formations académiques ou professionnelles** visant à renforcer les capacités des Etats du Sud à élaborer, mettre en place et appliquer des politiques culturelles et à accroître leur efficacité dans les négociations commerciales.
- Former les Etats du Sud à la bonne gestion des **droits d'auteur et de propriété intellectuelle** et s'assurer d'un juste retour des droits collectés en Suisse vers les pays et les artistes du Sud.

Annexe : Récapitulatif des vingt-cinq propositions de l'atelier sectoriel "Coopération internationale"

ANNEXE

Vingt-cinq propositions de l'atelier sectoriel "Coopération internationale"

- Réaliser une **évaluation** approfondie et globale de l'utilisation du Fonds "au moins un pour cent pour la culture".
- Etablir des **statistiques** détaillées du soutien suisse à la culture du Sud.
- Intégrer la culture comme **élément transversal** de la politique suisse de coopération internationale et assurer les structures nécessaires à son suivi.
- Associer les **organisations de la société civile suisse** concernées pour définir le cadre d'une politique rénovée de la coopération culturelle.
- Créer une **structure d'échanges (Forum)** d'organisations suisses de coopération culturelle en vue d'enrichir la réflexion sur les choix à opérer parmi les projets culturels à soutenir dans le Sud et en Suisse.
- Assurer une **coordination interdépartementale** (DDC, OFC, Seco, OFCOM, Pro Helvetia, etc.) pour la mise en place d'une politique de coopération culturelle en cohérence avec la Convention de 2005.
- Définir un cadre précis pour les **conditions d'accès** au Fonds du "au moins un pour cent pour la culture".
- **Promouvoir le Fonds** du "au moins un pour cent pour la culture" par une communication sur les projets soutenus, et en permettant à des artistes soutenus dans le Sud de faire des tournées en Suisse.
- Développer des **partenariats privés-publics** pour des coproductions (spectacles, films, publications, tournées, etc.).
- Soutenir des échanges et des coproductions culturelles **entre pays du Sud** par des instruments de politique culturelle décentralisés.
- Promouvoir les objectifs et les dispositions de la Convention de 2005 comme d'autres Conventions telles que celle de 1970 contre le trafic illicite des biens culturels, auprès de membres du corps diplomatique et consulaire suisse ou d'organisations de la société civile et du secteur privé ayant vocation **à séjourner au Sud**.
- Autoriser des **financements complémentaires** d'un projet culturel par plusieurs offices de la Confédération.
- Augmenter de manière substantielle les **moyens de diffusion et de promotion** de la culture du Sud en Suisse.
- Faciliter la **mobilité des professionnels** de la culture du Sud, notamment par un octroi facilité de visas.
- Faciliter **l'importation temporaire** d'équipements culturels.
- Accorder des **préférences douanières** pour l'importation de produits culturels en provenance du Sud.
- Encourager la production culturelle du Sud à satisfaire **des critères de qualité** qui lui faciliteront un accès aux marchés du Nord.

- Soutenir les organisations culturelles des **populations migrantes** en Suisse
- Contribuer automatiquement à la promotion de la culture du Sud en Suisse en y consacrant automatiquement la **part du Fonds du "au moins un pour cent la culture"** qui n'aura pas été dépensée par les bureaux de coordination de la DDC.
- Respecter le principe, défendu par les organisations de la société civile internationale, de **ne pas faire de la culture un objet de négociations commerciales**.
- **Encourager la ratification** de la Convention de 2005 par les Etats du Sud.
- **Contribuer chaque année** au Fonds international pour la diversité culturelle par au moins 2% de la contribution annuelle de la Suisse à l'UNESCO.
- **Résister à la volonté de certains pays à l'OMC** de considérer les contenus culturels pouvant être délivrés électroniquement comme des « biens virtuels » relevant non plus du GATS mais du GATT, accord qui offre beaucoup moins de marge de manœuvre pour les Etats en matière de protection et de subventions.
- Organiser régionalement dans le Sud, en lien avec d'autres pays européens, des **formations académiques ou professionnelles** visant à renforcer les capacités des Etats du Sud à élaborer, mettre en place et appliquer des politiques culturelles et à accroître leur efficacité dans les négociations commerciales.
- Former les Etats du Sud à la bonne gestion des **droits d'auteur et de propriété intellectuelle** et s'assurer d'un juste retour des droits collectés en Suisse vers les pays et les artistes du Sud.