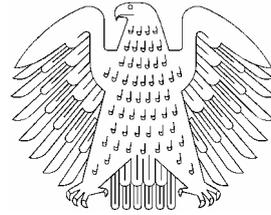




CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958  
DOUZIÈME LEGISLATURE  
GROUPE DE TRAVAIL  
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET DU BUNDESTAG  
SUR LA DIVERSITÉ CULTURELLE EN EUROPE



DEUTSCHER BUNDESTAG

16. WAHLPERIODE  
ARBEITSGRUPPE DER ASSEMBLÉE NATIONALE  
UND DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES  
ZUM THEMA KULTURELLE VIelfALT IN EUROPA

# **RAPPORT D'ÉTAPE**

**DU GROUPE DE TRAVAIL**  
**DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET DU BUNDESTAG**  
**SUR**  
**LA DIVERSITÉ CULTURELLE EN EUROPE**

14 février 2007



## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I – LA CONVENTION DE L'UNESCO, UN NOUVEL INSTRUMENT MULTILATERAL PROTEGEANT LA DIVERSITE CULTURELLE</b> .....	7
A – Les conditions de son élaboration.....	7
B – La Convention en France et en Allemagne .....	8
C – La ratification de la Convention dans l'Union européenne.....	11
D – Les suites de la Convention .....	11
<b>II – DIVERSITE LINGUISTIQUE ET PLURILINGUISME</b> .....	13
A – Aperçus de la diversité linguistique en Europe.....	13
B – La politique des langues en Allemagne .....	16
C – Le plurilinguisme dans le système éducatif français.....	17
<b>III – LE DEVELOPPEMENT DES NOUVELLES TECHNOLOGIES</b> .....	19
A – La numérisation des bibliothèques.....	19
B – Le droit d'auteur dans la société de l'information .....	20
1) <i>Des problèmes semblables en France et en Allemagne</i> .....	20
2) <i>L'évolution du droit d'auteur en France</i> .....	22
3) <i>L'évolution du droit d'auteur en Allemagne</i> .....	23
4) <i>Perspectives au niveau européen</i> .....	24
C – Le soutien à la production audiovisuelle.....	25
1) <i>Le système allemand</i> .....	25
2) <i>Le système français</i> .....	27
3) <i>Les politiques de soutien de l'audiovisuel au niveau européen</i> .....	28
4) <i>Propositions en faveur du film européen</i> .....	28
D – Amélioration de la coopération dans le secteur audiovisuel.....	29
1) <i>L'ouverture de la coopération bilatérale à d'autres États européens</i> .....	30
2) <i>La directive européenne Télévision sans frontières</i> .....	30
<b>IV – DES MOYENS DIFFERENTS, DES OBJECTIFS COMMUNS : LE SOCLE DES COOPERATIONS CULTURELLES ENTRE LA FRANCE ET L'ALLEMAGNE</b> .....	32
A – Politique culturelle et coopération culturelle en Allemagne.....	32
B – La politique culturelle en France .....	34
C – Les perspectives des relations culturelles franco-allemandes .....	36
<b>V – LE RENFORCEMENT DE L'EUROPE DE LA CULTURE</b> .....	38
A – Le soutien à la culture et les coopérations culturelles au sein de l'Union européenne .....	39
B – Une nouvelle stratégie : la politique culturelle européenne comme vecteur d'intégration ..	41
C – Quelles perspectives pour la culture et la diversité culturelle en Europe ? .....	42
<b>VI – DIVERSITE CULTURELLE ET POLITIQUE CULTURELLE EXTERIEURE</b> .....	44
A – L'engagement en faveur de la diversité culturelle dans la politique culturelle extérieure allemande.....	44
B – La politique culturelle extérieure française .....	46
C – Les actions de politique culturelle extérieure menées par l'Union européenne .....	48
D – La coopération culturelle des États membres : travail en réseau et coopérations entre instituts culturels.....	50
<b>VII – RECOMMANDATIONS ET PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL</b> .....	52
<b>ANNEXES</b> .....	56
A – Bibliographie .....	56
B – Liste des personnalités auditionnées.....	56



## INTRODUCTION

Le 2 février 2005, le Bureau de l'Assemblée nationale et le Präsidium du Bundestag ont décidé, lors de leur réunion commune annuelle, de créer un groupe de travail sur la diversité culturelle en Europe. Ce groupe dut néanmoins ajourner ses travaux du fait des élections législatives en Allemagne, mais il les reprit à la suite de la réunion suivante du Bureau et du Präsidium le 6 avril 2006.

Selon le mandat qui lui avait été confié, le groupe décida d'étudier les divers moyens permettant de protéger et de préserver la diversité culturelle en Europe, en tenant compte des évolutions technologiques les plus récentes et de l'évolution en cours du droit, tant au plan national qu'au plan européen et même mondial.

Autour de la co-présidente allemande Mme Monika Griefahn (SPD) et du co-président français M. Pierre Lequiller (UMP), des co-vice-présidents allemand M. Thomas Silberhorn (CDU/CSU) et français M. Robert Lecou (UMP), le groupe de travail réunit dix autres députés, cinq allemands et cinq français. La partie française était composée de MM. Michel Herbillon (UMP), Jérôme Lambert (Socialiste), Pierre Cohen (Socialiste), Mme Anne-Marie Comparini (UDF) et M. Jean-Claude Lefort (Communistes et Républicains). Pour la partie allemande, le groupe réunit MM. Günter Krings (CDU/CSU), Kurt Bodewig (SPD), Mmes Sibylle Laurischk (FDP), Lukrezia Jochimsen (Die Linke) et Claudia Roth (Bündnis 90/Die Grünen). Du côté français, M. Jean-Yves Hugon (UMP) et du côté allemand, M. Christoph Waitz (FDP) ont également pris part aux travaux.

Le groupe de travail, qui s'est mis en place à Berlin le 28 septembre 2006, a procédé à des auditions d'experts les 28 et 29 septembre à Berlin, à Paris les 4 et 5 octobre, avant de siéger à nouveau à Berlin les 6 et 7 novembre 2006. Enfin, le 7 décembre 2006 le groupe de travail a consacré une journée de travail aux aspects de la politique européenne relatifs à la diversité culturelle. Lors de ces réunions, il a entendu de nombreux experts qui lui ont permis de mieux cerner la situation actuelle et d'élaborer des propositions concrètes.

Il est apparu très rapidement qu'à l'heure de la mondialisation, préserver la diversité culturelle revêt une importance toute particulière. L'échange entre les sociétés et entre les cultures s'accélère et s'intensifie, tandis que l'espace et le territoire jouent un rôle de moins en moins prépondérant dans la définition et la délimitation des identités culturelles.

Depuis plusieurs années, ces questions avaient fait l'objet de débats au G8 (Okinawa 2000), au Conseil de l'Europe (déclaration sur la diversité culturelle de décembre 2000), à l'UNESCO (déclaration universelle sur la diversité culturelle et plan d'action pour la mettre en œuvre, en novembre 2001), ainsi qu'aux Nations unies et à l'Union internationale des Télécommunications (ITU) à l'occasion du sommet mondial sur la société de l'information à Genève (en 2003) et Tunis (en 2005). D'autres instances internationales et régionales (y compris des organisations de la société civile) s'y étaient intéressées. La préservation et la promotion de la diversité culturelle font également partie des valeurs fondamentales de la Communauté européenne. Elles sont inscrites dans l'article 151 du traité instituant la Communauté européenne ainsi qu'à l'article 22 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

La question de la diversité culturelle a pris un sens particulier lorsqu'ont commencé les discussions sur un nouvel instrument de droit international sous l'égide de l'UNESCO, afin de la protéger. Parallèlement, les débats sur la directive services (dite Bolkestein) relançait l'intérêt pour le statut des biens culturels par rapport aux biens marchands.

Au fur et à mesure de ses auditions, le groupe de travail a été animé par la conviction que la liberté d'opinion, le pluralisme des médias, l'égalité d'accès à l'art et aux connaissances scientifiques et technologiques et les possibilités d'accès de toutes les cultures aux moyens d'expression et de diffusion sont autant de garants essentiels de la diversité culturelle. Cela vaut en particulier pour la diversité culturelle au sein de l'Union européenne : ce qu'il faut avant tout, c'est trouver un équilibre entre les principes économiques du marché intérieur et les intérêts culturels de l'Europe et des États membres. C'est particulièrement vrai des services culturels et audiovisuels, qui s'inscrivent également dans l'activité économique tout en faisant profondément partie de la vie culturelle. Ces services sont aussi des vecteurs d'identités et de valeurs, et à ce titre, ne sauraient être réduits à leur seul rôle de biens de consommation ou de services commerciaux.

La protection des cultures nationales et des biens culturels locaux se situe donc à la conjonction de la diversité culturelle et de la liberté des échanges économiques entre États et entre sociétés. Plus que tout autre, le débat sur la directive services – tout comme les négociations en cours de l'accord général sur le commerce des services (GATS) – a montré l'acuité de la question et le contexte politique dans lequel sont évoquées les mesures visant à maintenir la diversité culturelle en Europe.

Le leitmotiv des travaux du groupe a été la protection et la promotion de la diversité culturelle. La question de l'influence des nouveaux médias sur la diversité culturelle est apparue comme un sujet crucial, tout comme l'évocation de nouveaux modes de soutien au cinéma et aux productions multimédias européennes, dans le contexte de l'évolution technique et économique mondiale. A cela s'ajoute en outre le vaste et complexe sujet de la diversité linguistique en Europe. Les auditions du groupe de travail franco-allemand ont également mis en lumière les spécificités des politiques culturelles des deux pays. Au cours de ces auditions, le groupe de travail a beaucoup évoqué l'intensification de la coopération franco-allemande dans le domaine de la culture. Il est apparu nettement que depuis le quarantième anniversaire du Traité de l'Élysée, en 2003, de nombreuses impulsions nouvelles ont été données à la coopération. Il a enfin été question de la dimension européenne de la diversité culturelle. Cet aspect revêtera une importance particulière à travers la "déclaration de Berlin" en mars 2007, à l'occasion de la célébration solennelle du cinquantième anniversaire du Traité de Rome.

Ce rapport a pour ambition de donner des impulsions pour l'organisation future du cadre général dans lequel évolue la culture en Allemagne et en France, mais aussi dans l'ensemble de l'Union européenne, car la préservation de l'héritage culturel en tant que patrimoine commun de l'humanité est une préoccupation essentielle de nos sociétés civiles. De même, le maintien de la diversité culturelle constitue une garantie en faveur de la liberté, de la sécurité, de la stabilité et du développement.

## I – LA CONVENTION DE L'UNESCO, UN NOUVEL INSTRUMENT MULTILATERAL PROTEGEANT LA DIVERSITE CULTURELLE

Le 20 octobre 2005, la 33<sup>ème</sup> conférence générale de l'UNESCO (Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture) a adopté la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles. Cette Convention a pour ambition de créer une base contraignante au regard du droit international pour permettre à tous les États de conduire une politique culturelle autonome. Elle s'oppose aux efforts visant à libéraliser les marchés du secteur de la culture au même titre que d'autres services. Cette Convention doit permettre à chaque État, dans le cadre de sa politique culturelle nationale, de prendre des mesures destinées à établir, diffuser et protéger des biens et services culturels diversifiés. Il faut dans le même temps trouver un équilibre entre l'autonomie des politiques nationales et les règles de la coopération internationale.

### A – Les conditions de son élaboration

Les initiatives franco-allemandes ont joué un rôle significatif pour dynamiser le processus de négociation de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles. Les gouvernements français et allemand avaient en effet décidé, dans la déclaration prononcée à l'occasion du quarantième anniversaire du Traité de l'Élysée (en janvier 2003), de participer ensemble à l'élaboration d'une convention internationale sur la diversité culturelle ayant un caractère contraignant au regard du droit international. Cette position a aussi été soutenue par la déclaration de Sarrebruck du 21 novembre 2003<sup>1</sup>, adoptée en clôture de la table ronde franco-allemande sur la "diversité culturelle"<sup>2</sup>.

Lors de sa 32<sup>ème</sup> conférence générale, en octobre 2003, l'UNESCO décida d'élaborer une convention pour la protection de la diversité culturelle. Une commission d'experts réunie par le directeur général de l'UNESCO a présenté l'année suivante un premier projet de texte. Les négociations entre les États membres s'engagèrent lors de la première réunion des experts gouvernementaux à Paris en septembre 2004. Dans ce contexte, la 33<sup>ème</sup> conférence générale de l'UNESCO adopta le 20 octobre 2005 la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles. Avec ce texte, la communauté internationale fixe pour la première fois des principes généraux et des règles permettant de traiter les problèmes de diversité culturelle. La Convention vise à créer une base contraignante au regard du droit international sur laquelle se fonde le droit de tous les États à mener une politique culturelle autonome. Avec seulement deux voix contre (les États-Unis et Israël) et quatre abstentions (l'Australie, le Honduras, le Nicaragua, le Liberia) une grande majorité des 148 États a voté en faveur de cet instrument de protection de la diversité culturelle. Les États-Unis, avec Israël, votèrent contre ce texte qui selon eux pouvait entraîner de graves désavantages pour le commerce et la liberté culturelle<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Le document se trouve sur le site Internet du haut-conseil culturel franco-allemand, à l'adresse suivante : [www.hccfa.org/de/index.php?content\\_page=documents](http://www.hccfa.org/de/index.php?content_page=documents)

<sup>2</sup> S'y ajoutent des travaux préparatoires du projet menés par des réseaux et organisations internationaux et multinationaux : on retiendra en particulier les travaux du réseau international sur la politique culturelle (RIPC) et ceux du réseau international pour la diversité culturelle (RIDC). L'Organisation internationale de la francophonie (OIF) s'est également engagée en faveur d'une convention sur la diversité culturelle. On retrouve aussi une prise de position en ce sens dans le rapport mondial sur le développement humain 2004 ; cf. rapport du PNUD : UNDP (2004).

<sup>3</sup> Mme Louise Oliver, Ambassadrice américaine auprès de l'UNESCO, a déclaré que les États-Unis étaient la société présentant la plus grande diversité culturelle et le plus grand degré de liberté, y compris en matière de commerce et de protection de la propriété intellectuelle ; la Convention ne serait dès lors pas compatible avec ces principes ; elle contribuerait à créer des entraves aux exportations à caractère culturel comme les films ou la musique pop, et pourrait indirectement restreindre la liberté d'expression ; la Convention pourrait en outre favoriser la mise en place

La Convention est marquée par la conviction que les avancées de la mondialisation représentent une menace pour la diversité et peuvent conduire à un appauvrissement des formes d'expression culturelle. Elle fixe une série de droits et d'obligations nationaux et internationaux pour la protection et la promotion de la diversité culturelle et vise à assurer que les États conservent dans l'avenir la possibilité de mener une politique active de promotion de la diversité culturelle (par exemple en imposant des quotas, et en soutenant le cinéma). Elle s'oppose ainsi aux efforts visant à libéraliser les marchés de l'industrie culturelle comme les autres services. La Convention souligne en outre en son article 6 le rôle particulier de l'audiovisuel de droit public. A cela s'ajoutent des mesures visant à promouvoir et soutenir des organisations sans but lucratif et des établissements du domaine public des médias et de la culture. La Convention souligne dans le même temps l'obligation de protéger et de promouvoir la diversité culturelle à l'échelle mondiale. Les pays industrialisés doivent accorder aux pays en développement un traitement préférentiel. Elle ne modifie pas les autres accords existants (comme par exemple l'accord sur l'OMC), mais elle engage les États signataires à prendre en compte sur un pied d'égalité les objectifs de diversité culturelle et les dispositions de la Convention des règlements commerciaux<sup>4</sup>.

## **B – La Convention en France et en Allemagne**

La France a été très impliquée dans le processus d'élaboration de la Convention sur la diversité culturelle. L'adoption de cette dernière est en effet intervenue dans le contexte du débat sur la libéralisation du commerce et des services conduite dans le cadre des accords du GATT puis de l'OMC. Lors des négociations commerciales de l'Uruguay Round dans la seconde partie des années 80, des tensions sont apparues concernant le secteur de l'audiovisuel. A cette occasion, le Canada et la Commission européenne, par la voix de Jacques Delors, avaient insisté pour exclure des négociations l'ensemble des services culturels, en opposition avec la position américaine. C'est lors de ces négociations que la France a défendu la doctrine de "l'exception culturelle" qui s'oppose à l'application stricte du libre échange dans les domaines culturels. Cette doctrine implique que les biens et services culturels ne soient pas considérés comme des marchandises comme les autres en raison de la valeur particulière qu'ils représentent.

Face aux partisans d'une libéralisation sans limite, la notion d'exception culturelle vise à donner aux biens et services culturels un statut différent de celui de simples marchandises, dans la mesure où ils expriment et reflètent des valeurs et des identités. Ces biens doivent donc bénéficier d'un statut particulier dans les accords de libéralisation des échanges commerciaux.

Le terme de diversité culturelle a par la suite été préféré à celui d'exception culturelle. Ce changement de vocabulaire, qui s'inscrit dans l'intitulé de la Convention de l'UNESCO, relève toutefois de la même logique : il s'agit de soustraire les biens et services culturels à la logique de libre circulation des marchandises et des services. Les deux discours se rejoignent dans cette revendication d'une spécificité culturelle. De nombreux pays en voie de développement y virent ainsi un moyen de concilier les effets de la mondialisation découlant des progrès du libre échange avec le besoin d'un développement respectueux de l'environnement, des droits de l'homme et des identités culturelles. En septembre 2002, lors du Sommet mondial du développement durable qui s'est tenu à Johannesburg, le Président de la République française s'est prononcé en faveur de l'adoption d'un instrument juridique international sur la diversité culturelle en réaffirmant le

---

d'entraves aux échanges de la part de régimes autoritaires et ne serait pas en mesure de promouvoir l'échange culturel et la liberté individuelle.

<sup>4</sup> Cf. Commission allemande pour l'UNESCO : DEUTSCHE UNESCO-KOMMISSION (2006), ainsi que METZEMANGOLD ET MERKEL (2006).

caractère spécifique des biens et services culturels et en présentant la culture comme *"le quatrième pilier du développement durable aux côtés de l'économie, de l'environnement et de la préoccupation sociale"*.

En mai 2003, les Ministres de la Culture de l'Union européenne réunis à Thessalonique réaffirmèrent leur attachement à la diversité culturelle et reconnurent l'UNESCO comme l'enceinte appropriée pour élaborer un tel instrument. Les 2 et 3 mai 2005, les rencontres pour l'Europe de la culture organisées à Paris donnèrent lieu à une déclaration ministérielle qui reconnaissait *"la spécificité des biens et services culturels et audiovisuels, qui ne sont pas des marchandises ordinaires"* et affirmait *"le droit des États, des régions, des communes et des autres collectivités locales, dans le cadre de leurs compétences respectives, à mettre en œuvre les politiques et les mesures qu'ils jugent appropriées à la préservation et au développement de leurs expressions culturelles et artistiques"*.

Lors des négociations, la France et le Canada ont joué un rôle particulièrement dynamique. L'Organisation Internationale de la Francophonie, qui défend la spécificité du secteur culturel au regard des règles du commerce international depuis la déclaration de Cotonou en 2001, s'est également impliquée dans les négociations. Le soutien de l'Allemagne et, plus largement, de l'Union européenne a également été essentiel, puisque l'Union a fait bloc face à l'opposition des États-Unis, qui ont essayé de retarder l'adoption de la Convention.

Les milieux culturels français, représentés au sein de la Coalition française pour la diversité culturelle qui rassemble 51 organisations professionnelles de la culture dans des domaines aussi variés que le cinéma, la télévision, le spectacle vivant, l'édition, la musique, les arts graphiques, plastiques et multimédia, ont été très impliqués tout au long du processus de négociation de la Convention. Très mobilisée à l'encontre de la libéralisation dans le domaine de l'échange de biens et services culturels, la Coalition française pour la diversité culturelle *"a défendu vigoureusement l'adoption d'une Convention internationale sur la diversité culturelle et va poursuivre son action afin de promouvoir la ratification et l'entrée en vigueur de cette Convention"*<sup>5</sup>.

Dans ce contexte les autorités françaises ont fait preuve de diligence pour mettre en œuvre la procédure de ratification. Le projet de loi autorisant l'adhésion à la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles a ainsi été délibéré en Conseil des Ministres le 22 mars 2006. Il a été adopté par l'Assemblée nationale sur le rapport de M. Philippe Cochet le 8 juin 2006 et par le Sénat sur le rapport de Mme Catherine Tasca le 27 juin 2006<sup>6</sup>. La promulgation de la loi le 5 juillet 2006 a ouvert la voie à une ratification rapide du nouvel instrument international consacrant le principe de la diversité culturelle : la France a été ainsi en mesure de ratifier le texte le 18 décembre 2006, c'est à dire au même moment que la Communauté européenne. Elle figure à ce titre parmi les treize premiers Etats membres de l'Union ayant procédé à cette ratification<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Se reporter au site Internet de la Coalition pour la diversité culturelle : [www.coalitionfrancaise.org](http://www.coalitionfrancaise.org)

<sup>6</sup> Rapport de M. Philippe COCHET, député, au nom de la Commission des Affaires étrangères, n° 3008 du 16 mai 2006 et rapport de Mme Catherine TASCA, sénatrice, au nom de la Commission des Affaires étrangères et de la défense, n° 394 du 14 juin 2006.

<sup>7</sup> Les pays de l'Union ayant ratifié la Convention le 18 décembre 2006 sont les suivants : Autriche, Bulgarie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Lituanie, Luxembourg, Malte, Slovaquie, Slovénie et Suède ; le nombre total d'Etats ou d'organisations régionales ayant déposé leurs instruments de ratification est ainsi passé de 22 à 35.

En Allemagne, l'adoption de la Convention a été saluée très favorablement. La "Coalition pour la diversité culturelle" lancée par la Commission allemande pour l'UNESCO y a également contribué. Cette coalition réunit des experts des milieux culturels, associatifs, des partis politiques, des entreprises, des communes, des entités de droit public, des milieux scientifiques et de la presse<sup>8</sup>. Ce réseau réparti sur tout le territoire allemand s'est donné pour mission de diffuser et d'approfondir les connaissances sur la portée et les limites d'un instrument juridique international en faveur de la diversité culturelle. Le gouvernement fédéral allemand a également participé activement à l'élaboration de la Convention. En 2004, l'Allemagne était membre du conseil exécutif de l'UNESCO et a assumé la présidence de cette instance dirigeante de l'organisation en la personne de l'ambassadeur Hans-Heinrich Wrede.

Le Bundestag a adopté le 1<sup>er</sup> février 2007 le projet de loi autorisant la ratification de la Convention : la CDU/CSU et le SPD avaient déjà convenu, dans le cadre des accords de coalition que l'Allemagne devait adhérer à cette convention. L'accord de coalition stipule sur ce point : *"L'Allemagne mettra en œuvre la Convention de l'UNESCO de 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicite des biens culturels tout comme la Convention que vient d'adopter l'UNESCO sur la diversité culturelle. Dans les accords commerciaux internationaux, il faut tenir compte comme jusqu'à présent du caractère particulier des services culturels en tant que biens à la fois culturels et économiques. La marge de manœuvre des aides publiques à la culture doit rester garantie vis-à-vis de l'OMC (par exemple dans le cadre du GATS) et de l'Union européenne"*<sup>9</sup>. Le Ministre délégué, plénipotentiaire fédéral pour la culture et les médias, Bernd Neumann, soulignait à ce propos le 20 juin 2006 : *"La diversité culturelle est un fondement essentiel de la vitalité de la vie culturelle et donc de l'ouverture d'esprit et de l'entente entre les personnes. La Convention de l'UNESCO sur la protection de la diversité culturelle va devenir un instrument majeur de la préservation et de l'extension de la diversité culturelle. (...). J'ai pour objectif de favoriser son entrée en vigueur pour qu'elle s'impose au droit international, et pour cela, je souhaite que l'Allemagne ratifie rapidement la Convention"*<sup>10</sup>.

Le 27 septembre 2006, le Conseil des Ministres avait adopté un projet de loi autorisant la ratification de la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, qui a ensuite été transmis aux instances législatives – Bundesrat (document BR 708/06 du 13.10.2006) et Bundestag (document BT 16/3711 du 1.12.2006). Conformément à "l'accord de Lindau" - auquel a en particulier fait référence M. Boomgarden, du ministère allemand des Affaires étrangères<sup>11</sup> - il faut l'accord préalable des Länder (accord entre l'État fédéral et les Länder pour les accords portant obligation au regard du droit international). La commission permanente en charge des traités a d'ores et déjà fait part de son accord<sup>12</sup>. Dès novembre 2003, les Länder ont déclaré au Bundesrat que la défense et la promotion de la diversité culturelle constituent pour eux une cause prioritaire et doivent être un objectif important de la politique culturelle des États membres de l'Union européenne. Ils voient dans la Convention souhaitée par l'UNESCO un outil d'orientation important lors des négociations dans le cadre du GATS, dans la mesure où elle exprime les spécificités du secteur de la culture et contribue à mieux faire valoir les aspects spécifiques de la culture.

---

<sup>8</sup> Elle a également une mission de conseil et d'évaluation des mesures et règles mises en place par l'Etat ; cf. à ce sujet <http://www.unesco.de/kkv-koalition.html>.

<sup>9</sup> Se reporter à l'accord de coalition CDU/CSU et SPD (2005), p. 133.

<sup>10</sup> Cf. déclaration à la presse du 20 juin 2006 ; ce point a été abordé lors de l'audition du 28 septembre 2006 à Berlin.

<sup>11</sup> Ce point a été abordé au cours de l'audition du 28 septembre 2006 à Berlin.

<sup>12</sup> Cf. à ce sujet une analyse faite du point de vue de la conférence des Ministres de l'éducation, qui a été présentée par M. Wilhelm Neufeldt (directeur du département de la culture au ministère des sciences, de la recherche et de la culture du Land de Brandebourg) à l'occasion de la troisième rencontre d'experts sur la convention de l'UNESCO pour la protection de la diversité culturelle le 17 janvier 2005 (<http://www.unesco.de/467.html>).

Après l'entrée en vigueur de la Convention se pose la question de sa mise en œuvre tant au niveau national qu'europpéen. Comme l'ont montré les auditions, une préoccupation essentielle de l'Allemagne à cet égard concerne le maintien et la protection des aides spécifiques au cinéma en Allemagne. Au-delà, il s'agit aussi d'assurer la pérennité de l'audiovisuel de droit public et de ses formes particulières de financement. C'est dans cet esprit que doivent être poursuivis les travaux de révision de la directive européenne "Télévision sans frontières" dans le cadre de la présidence allemande de l'Union européenne. A cet égard, le gouvernement allemand considère la directive télévision comme un instrument essentiel de défense de la diversité culturelle au sein de l'Union européenne.

Il apparaît très nettement que cette Convention est aussi le résultat de la volonté politique franco-allemande qui existe depuis le quarantième anniversaire de la signature du Traité de l'Élysée et la table ronde franco-allemande de Sarrebruck<sup>13</sup>.

### **C – La ratification de la Convention dans l'Union européenne**

Dès novembre 2004, le Conseil a donné mandat à la Commission pour participer au nom de la Communauté aux négociations à l'échelon de UNESCO pour une convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles. La Commission européenne et la présidence du Conseil de l'Union européenne ont négocié ensemble cette Convention – la première au nom de la Communauté, la seconde au nom des États membres. Ce processus a été soutenu par le Parlement européen qui, dans plusieurs résolutions, avait demandé la création d'un instrument international de protection de la diversité culturelle<sup>14</sup>.

Le 18 décembre 2006, l'Union européenne a ratifié la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles<sup>15</sup>. Simultanément, les États membres dont les procédures internes de ratification sont déjà achevées ont déposé leurs instruments de ratification auprès de l'UNESCO. La Convention devrait donc entrer en vigueur au premier trimestre 2007. Pour le groupe de travail, cela montre l'intérêt que l'on porte en Europe à la diversité culturelle.

La raison essentielle de la participation de l'Union européenne tient au fait que les domaines concernés par la Convention de l'UNESCO relèvent pour partie de la compétence de la Communauté, pour partie de la compétence des États membres. C'est la raison pour laquelle la Communauté et les États membres deviennent parties à la Convention, pour assumer ensemble les obligations fixées dans la Convention de l'UNESCO et, en cas de compétence partagée, exercer de manière cohérente les droits garantis par cette convention<sup>16</sup>.

### **D – Les suites de la Convention**

La Convention sur la protection de la diversité culturelle est, de l'avis du groupe de travail franco-allemand, un point de départ important pour renforcer la responsabilité de la politique à l'égard de la culture et consolider les instruments réglementaires nécessaires à l'exercice de cette

---

<sup>13</sup> Cf. KOOPMANN et BRUNKHORST (2005).

<sup>14</sup> Cf. à ce sujet les documents à l'adresse suivante: <http://www.unesco.de/485.html>.

<sup>15</sup> La Communauté européenne et les premiers États membres ont célébré le 19 décembre 2006 à Bruxelles par un acte politique solennel leur adhésion à la convention de l'UNESCO.

<sup>16</sup> Voir sur ce point: [http://ec.europa.eu/culture/portal/action/diversity/unesco\\_de.htm](http://ec.europa.eu/culture/portal/action/diversity/unesco_de.htm)

responsabilité. Au cours des auditions, il a surtout été souligné que la politique culturelle nationale et les aides publiques à la culture obtiendraient une nouvelle légitimité notamment à l'égard des règles de la concurrence par l'ancrage de la Convention dans le droit. Les objectifs culturels de la politique nationale peuvent ainsi se trouver davantage en harmonie avec les règles des accords commerciaux internationaux – comme par exemple l'accord général sur le commerce des services (GATS).

Les principes de la Convention ne s'appliquent pas seulement aux programmes culturels nationaux mais aussi pour une part essentielle à la poursuite de l'intégration européenne. La Convention constitue un levier efficace pour mettre davantage en avant la dimension culturelle de l'Europe qui se construit et le modèle d'une société moderne, pluraliste. Enfin, la Convention, dans sa partie consacrée au développement, offre en outre les grandes lignes d'un élargissement de la politique culturelle extérieure tant au plan national qu'à l'échelon de l'Union européenne.

Le groupe de travail soutient en la matière la Commission allemande pour l'UNESCO et la Commission française pour l'UNESCO dans leurs efforts pour faire participer activement les sociétés civiles allemande et française à la mise en œuvre de la Convention dans le cadre de la coalition allemande pour la diversité culturelle<sup>17</sup> et de la coalition française pour la diversité culturelle<sup>18</sup>. Le groupe de travail souligne la nécessité d'une coopération intense entre les réseaux allemand et français pour la diversité culturelle.

Le groupe de travail souligne l'importance des institutions publiques et des organismes soutenus par des fonds publics dans le domaine culturel pour la préservation et la promotion de la diversité culturelle. Les médias, et en particulier ceux du service audiovisuel de droit public, apportent aussi en la matière une contribution essentielle. Au vu de l'évolution des habitudes de communication de la population, l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication est de plus en plus importante.

Le groupe de travail est convaincu que le débat ne fait que commencer sur le rôle de la diversité culturelle dans le développement des sociétés européennes comme à l'échelle mondiale, et qu'il va s'intensifier au cours des prochaines décennies. La Convention de l'UNESCO constituera - surtout après une ratification rapide – un instrument central pour structurer et consolider ce débat.

Il va falloir maintenant préparer rapidement la conférence des parties à la Convention qui doit avoir lieu à l'automne 2007. Il importe que l'Union européenne puisse à cette occasion soumettre des positions communes. Les gouvernements allemand et français sont invités à participer activement à l'élaboration de positions communes et à s'engager pour le respect des objectifs et des principes fondateurs de la Convention.

Il faudra par ailleurs approfondir l'articulation entre les principes fixés par la Convention et les règles de l'OMC. La Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles fixe en effet un certain nombre de droits et obligations au regard du droit tant national qu'international aux fins de protection et de promotion de la diversité culturelle, et comble ainsi le vide juridique qui existait au plan mondial en la matière. En tant qu'instrument de la diversité culturelle, la Convention devrait aussi jouer un rôle comparable à celui des conventions de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), des accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ainsi que des accords multilatéraux en matière d'environnement, et être tout aussi contraignante au regard du droit.

---

<sup>17</sup> Cf. <http://www.unesco.de/kkv-koalition.html>

<sup>18</sup> Cf. <http://www.coalitionfrancaise.org/>

Le groupe de travail considère que les objectifs de la Convention de l'UNESCO devraient être également pris en compte pour les négociations dans le cadre des règlements commerciaux multilatéraux de l'OMC – en particulier pour l'accord général sur le commerce des services (GATS) et l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (accord TRIPS) – et que les règles qui concernent les biens culturels devraient être interprétées de telle sorte qu'elles facilitent la promotion de la diversité culturelle. Il est souhaitable que les gouvernements allemand et français s'engagent dans cet esprit en faveur de la complémentarité et de la compatibilité de la Convention de l'UNESCO avec les accords de l'OMC/GATS.

La Convention aura également des incidences sur les règles européennes en matière d'échanges commerciaux et de concurrence. A cet égard, la Commission européenne devrait tenir compte des principes de la diversité culturelle dans le projet de livre vert sur les instruments européens de défense commerciale. Le débat ainsi engagé sur les réformes devrait également prendre en compte la dimension culturelle des multiples nouvelles évolutions qui s'opèrent dans le cadre de la mondialisation et des interdépendances croissantes.

Le groupe de travail considère que la Convention de l'UNESCO devrait en outre être utilisée pour renforcer la diversité culturelle dans le cadre de l'aide aux industries culturelles et créatives. Dans cet esprit, la présidence allemande du Conseil de l'Union européenne au premier semestre 2007 devrait également servir à renforcer la diversité culturelle en Europe. Une impulsion importante en la matière peut venir de la conférence internationale "diversité culturelle – richesse de l'Europe. Donner vie à la Convention de l'UNESCO" organisée dans le cadre de la présidence de l'Union européenne pour la mise en œuvre de la Convention de l'UNESCO en Europe, et qui se tiendra en avril 2007 à Essen (capitale culturelle européenne en 2010). Un aspect important de cette rencontre réside dans l'implication de la société civile et des experts internationaux pour discuter des objectifs et des instruments des politiques culturelles nationales, européenne et multilatérale.

## **II – DIVERSITE LINGUISTIQUE ET PLURILINGUISME**

Aujourd'hui vivent dans l'Union européenne des personnes issues de milieux ethniques, culturels et linguistiques différents. L'Union européenne est doublement polyglotte. Dans son espace géographique, on parle différentes langues maternelles, qui sont aussi pour la plupart des Européens les langues officielles de leur pays. Actuellement, vingt langues officielles sont reconnues au sein de l'Union européenne, et environ soixante autres langues sont également des langues maternelles parlées par les Européens. Pour la plupart des Européens, la langue maternelle est l'une des langues officielles de leur pays<sup>19</sup>. Le groupe de travail considère qu'il est très important de maintenir cette diversité linguistique en Europe.

### **A – Aperçus de la diversité linguistique en Europe**

Lorsqu'on examine le paysage linguistique d'un pays, il convient de distinguer entre la langue officielle, qui dispose d'un statut officiel reconnu sur l'ensemble du territoire national considéré et est également la langue de l'administration, et les autres langues également parlées dans ce même pays. La langue officielle est employée dans la législation et l'administration. Elle se

---

<sup>19</sup> Le numéro spécial 243 Eurobaromètre fournit une vue d'ensemble ; cf. le rapport de la Commission européenne : EUROPÄISCHE KOMMISSION (2006) ; un résumé est disponible sur Internet : [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_243\\_sum\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_243_sum_fr.pdf)

distingue des langues régionales ou minoritaires, qui ne sont utilisées que par une partie de la population d'un État et ne constituent pas des dialectes. En Allemagne, outre le "haut allemand", on parle aussi des langues minoritaires protégées (comme par exemple le sorbe, le danois ou le frison)<sup>20</sup>.

Le concept de plurilinguisme recouvre deux réalités distinctes : le fait que plusieurs langues soient parlées dans une même zone géographique, mais aussi la faculté individuelle du polyglotte, la capacité d'un individu à parler et à maîtriser plusieurs langues.

Les objectifs clés de la politique de la Commission européenne en matière de plurilinguisme sont la promotion de l'apprentissage des langues, des échanges économiques, et l'accès de tous les citoyens d'Europe aux règles de droits, aux procédures et aux informations concernant l'Union dans leur propre langue. La politique éducative a pour tâche de proposer les mesures et les moyens d'y parvenir. Cette politique peut promouvoir le plurilinguisme des individus, peut contribuer à ce que les citoyens connaissent d'autres langues en plus de leur langue maternelle, et dans l'idéal, maîtrisent plusieurs langues étrangères à un degré qui leur permette de communiquer librement dans ces langues étrangères.

Selon l'Eurobaromètre, dont les résultats doivent être pris avec la plus grande précaution et qui mériteraient d'être approfondis pays par pays, près de la moitié des personnes interrogées (44 %) déclarent qu'en dehors de leur langue maternelle, ils ne parlent aucune autre langue. Des différences importantes entre pays subsistent en la matière. Ainsi, 75 % des Néerlandais parlent deux langues étrangères (le plus souvent l'anglais et l'allemand), tandis que 62 % des Britanniques ne parlent aucune autre langue que la leur. Mais l'anglais est et demeure la langue étrangère la plus parlée dans toute l'Europe. On peut donc supposer que pour les Britanniques, même sans autre compétence en langue étrangère, la communication fonctionne la plupart du temps en anglais. 38 % des Européens déclarent qu'ils connaissent suffisamment l'anglais pour pouvoir discuter dans cette langue. 14 % des Européens indiquent qu'en plus de leur langue maternelle, ils parlent le français ou l'allemand. Dans le groupe des cinq langues les plus parlées en dehors de la langue maternelle, on retrouve en outre, selon l'Eurobaromètre, l'espagnol et le russe, parlés par 6 % des citoyens européens.

Les Européens polyglottes sont en règle générale jeunes, disposent d'un bon niveau d'éducation et sont motivés pour apprendre. Ils ont besoin des langues étrangères dans leur métier et ils attendent de leurs progrès en langue des perspectives d'évolution professionnelle. Cette étude en conclut qu'une grande partie des sociétés européennes ne profite pas des avantages du plurilinguisme, alors même que les raisons professionnelles prennent une part croissante dans la motivation de l'apprentissage des langues étrangères. 83 % des citoyens européens considèrent que les connaissances en langues étrangères leurs sont utiles ; 53 % les jugent même très utiles ; ils ne sont que 16 % à ne pas voir d'intérêt au plurilinguisme. Deux tiers des personnes interrogées approuvent l'idée que l'enseignement des langues étrangères devrait être une priorité politique<sup>21</sup>.

Face à une telle situation, le groupe de travail, après avoir auditionné divers experts, considère que la diversité linguistique doit être respectée, protégée et promue, et que le projet culturel de l'Europe, "l'unité dans la diversité" doit être une ligne de conduite politique efficace. La

---

<sup>20</sup> Pour les chiffres clés de l'apprentissage des langues, cf. EURYDICE (2005) et le rapport de la Commission européenne : EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004). Cf. également la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ; cette charte du Conseil de l'Europe est entrée en vigueur en Allemagne le 1<sup>er</sup> janvier 1999. En dehors de l'Allemagne, la Charte a également été ratifiée par la Croatie, la Finlande, la Hongrie, le Lichtenstein, la Norvège, les Pays-Bas, la Suède et la Suisse.

<sup>21</sup> Cf. à ce sujet le rapport de la Commission européenne : EUROPÄISCHE KOMMISSION (2006) ("Eurobaromètre spécial, les Européens et leurs langues").

diversité linguistique est considérée comme un critère essentiel dans une Europe dont il convient de préserver et de soutenir la diversité culturelle à l'intérieur des pays et des régions.

Au plan institutionnel, le renforcement de la coopération apparaît souhaitable. Les initiatives en faveur d'organisations communes sont perçues comme porteuses d'avenir. Constatant qu'il existe en Allemagne et en France des organisations poursuivant des objectifs et des buts similaires, le groupe est favorable aux efforts qui permettent d'améliorer la coopération entre ces organisations et de créer de nouvelles formes de coopérations au sein de l'Union européenne. Le groupe de travail se réjouit que la réunion récente des instituts culturels nationaux au sein de l'organisation "EUNIC", dans laquelle est conduite une politique culturelle extérieure européenne, soit également au service de la promotion du plurilinguisme en Europe<sup>22</sup>. De même, l'idée d'un institut culturel européen (maison commune) est considérée par le groupe de travail comme une idée intéressante et qui mérite d'être mise en œuvre, ce qui nécessite la coopération entre les pays.

Après avoir entendu plusieurs experts, le groupe de travail constate que le plurilinguisme a deux volets, l'un institutionnel, l'autre individuel. Pour le plurilinguisme institutionnel, il s'agit de savoir quelle doit être la représentation idoine des divers types de langues dans le cadre des institutions de l'Union européenne. Il existe dans l'Union européenne une vingtaine de langues qu'il est de plus en plus difficile de traiter de manière uniforme. Cela ressort également clairement de l'enquête de l'Eurobaromètre. Dans les 25 pays, 72% des personnes interrogées se déclarent favorables à ce que toutes les langues soient traitées de la même façon au sein de l'Union européenne, alors que dans le même temps, ils sont 55% à approuver l'idée selon laquelle l'Union européenne ne devrait s'adresser aux Européens que dans une langue.

Le plurilinguisme individuel concerne la faculté des individus d'utiliser, outre leur langue maternelle, une ou plusieurs autres langues pour une conversation ordinaire. Le groupe de travail constate qu'il faut considérer l'anglais, l'allemand et le français comme base essentiel du plurilinguisme des Européens. Selon l'Eurobaromètre, ces langues font partie des plus parlées au sein de l'Union européenne, avec 51 % (pour l'anglais), 32 % (pour l'allemand) et 26 % (pour le français).

L'une des manières d'atteindre l'objectif du plurilinguisme est d'enseigner deux langues vivantes dans les différents systèmes scolaires, mais cet objectif est loin d'être atteint en Europe<sup>23</sup>. Puisque la majorité des Européens apprennent les langues étrangères pendant leur scolarité, force est de constater que les cours de langue à l'école sont déterminants pour le plurilinguisme en Europe. Ces cours doivent permettre d'acquérir des compétences linguistiques en motivant les élèves, ce qui implique que cet enseignement procure du plaisir à découvrir une langue étrangère. C'est dans les écoles que l'on peut atteindre la majorité de la population. Le groupe de travail considère que la réussite de l'enseignement scolaire des langues est décisive pour le plurilinguisme en Europe. 65 % des Européens apprennent les langues étrangères à l'école ; et dans leur grande majorité, ils ne les apprennent qu'à l'école. C'est pourquoi le groupe de travail est favorable à ce que l'on mise sur les écoles pour pouvoir réaliser cet objectif éducatif. Le groupe de travail est convaincu qu'une coopération intense avec les autorités scolaires dans le domaine éducatif permettra de soutenir et de promouvoir considérablement la diversité linguistique en Europe. Il faut s'engager ensemble pour l'objectif fondamental du plurilinguisme. Ce n'est que dans un deuxième temps qu'il faudra se poser la question du choix des langues qu'il conviendrait d'apprendre.

---

<sup>22</sup> L'EUNIC est une fusion de l'Institut Goethe, du British Council et d'autres partenaires européens.

<sup>23</sup> Cf. les recommandations de M. Michel HERBILLON dans son rapport d'information de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne "Les langues dans l'Union européenne : pour une Europe en VO", juin 2003 (n° 902).

## **B – La politique des langues en Allemagne**

Globalement, à travers son enquête sur la question des langues en Europe, la Commission européenne aboutit également à la conclusion que les systèmes éducatifs de chaque pays et les générations futures semblent détenir les clés essentielles de la maîtrise des défis que représente le plurilinguisme. Puisque dans les programmes d'enseignement en Allemagne, il faut ménager de la place dans les emplois du temps pour les sujets les plus divers, le groupe de travail constate que la priorité politique accordée à l'enseignement scolaire des langues étrangères n'est souvent pas suffisamment mise en avant pour déboucher sur des résultats dans la vie scolaire au quotidien.

Le groupe de travail en conclut qu'il faut promouvoir une volonté politique claire capable de soutenir nettement les initiatives en faveur de l'apprentissage d'une deuxième langue étrangère. Il faut ainsi promouvoir les mesures qui permettraient d'assurer la place de la deuxième langue étrangère dans l'enseignement secondaire.

Les actions individuelles telles que les bourses et les programmes d'échange offrent la possibilité de nouer des liens et de promouvoir ainsi le rapprochement culturel et linguistique. De tels programmes servent également à la promotion de l'apprentissage des langues et à l'échange culturel, et constituent à ce titre un soutien important à la diversité culturelle en Europe.

Mais le groupe de travail reconnaît également que le maintien d'une diversité linguistique suprarégionale nécessite non seulement une éventuelle individualisation de l'offre mais aussi un soutien aux principales langues enseignées dans le cadre scolaire, pour ne pas rendre infranchissable la distance entre les communautés de communication locales et régionales d'une part et le centre avec sa langue unitaire d'autre part. Cela ne signifie pas pour autant qu'il faille négliger les incitations à la communication de voisinage. En application du principe de subsidiarité, elle a bien toute son importance, et est par exemple pratiquée sans difficulté notable dans les eurorégions.

En Allemagne, la politique en matière d'enseignement des langues relève, aux termes de la Loi fondamentale, de la compétence de chacun des Länder. Il convient également de signaler qu'en Allemagne aussi, on a recours aux activités incitatives de l'Union européenne. Ainsi, "l'année européenne des langues 2001" a donné lieu à toute une chaîne d'actions qui se poursuivent aujourd'hui, et il faut en particulier souligner la place du "plan d'action 2004-2006 pour la promotion de l'apprentissage des langues et de la diversité linguistique" (COM (2003) 449 final – non publié au journal officiel)<sup>24</sup>. On voit également se dessiner dans les Länder allemands des évolutions concomitantes, qui sont également à porter au crédit des rapports de la conférence des Ministres de l'éducation (KMK) et de leurs recommandations.

Celles-ci portent notamment sur :

- l'extension de l'enseignement de langue étrangère en classe primaire dans tous les Länder,
- une prise de conscience accrue de la réalité linguistique, qui intègre également les langues des migrants comme une compétence enrichissante,

---

<sup>24</sup> La Commission européenne a publié des explications sur ce plan d'action à l'adresse suivante : <http://europa.eu/scadplus/leg/de/cha/c11068.htm>.

- un renforcement de la prise de conscience du fait que l'apprentissage ultérieur d'une troisième ou d'une quatrième langue doit tenir compte des compétences linguistiques déjà acquises,
- un doublement des cours bilingues au cours des dix dernières années, qui s'appuie en français sur le modèle de la "double délivrance" du baccalauréat et de l'Abitur,
- le renforcement de la promotion de l'apprentissage tout au long de la vie, en particulier dans le domaine des langues étrangères.

Dans certains types d'écoles ou encore pour certains groupes d'élèves, des faiblesses considérables subsistent néanmoins en matière de maîtrise de la langue allemande. Il faudrait un concept d'apprentissage des langues adapté à ces groupes. La maîtrise de la langue maternelle allemande est la condition préalable à la réussite de l'apprentissage des langues étrangères. La plus grande attention doit en conséquence être apportée à cette partie de la population. Un soutien le plus précoce possible de ces élèves est indispensable à l'apprentissage d'une deuxième langue étrangère. Pour le système éducatif allemand se pose la question de savoir si l'école primaire actuelle est à même de fournir une base sur laquelle puisse s'appuyer le cours de langue étrangère de l'enseignement secondaire. Qu'il s'agisse d'espéranto ou de l'enseignement de certaines disciplines en langue étrangère, l'offre linguistique ne peut s'imposer et déboucher sur une réussite que si les "destinataires", les élèves, profitent des offres qui leur sont proposées.

### **C – Le plurilinguisme dans le système éducatif français**

Avec la Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'Ecole du 23 avril 2005, la France a réaffirmé son souci de développer le multilinguisme et l'ouverture de l'enseignement français à l'international. Cette volonté se traduit par la diversité de l'offre linguistique, la mise en oeuvre du plan de rénovation de l'enseignement des langues et l'apprentissage des langues régionales. Des dispositifs particuliers sont prévus pour les personnes dont le français n'est pas la langue maternelle et qui se voient offrir la possibilité d'améliorer leurs connaissances en français comme dans leur langue d'origine.

La France a d'ores et déjà généralisé l'enseignement d'une langue en troisième année d'école primaire (CE2). Elle poursuivra son effort en 2007 en étendant cet enseignement en deuxième année d'école primaire (CE1). Dans le cadre de cet enseignement obligatoire, 224 709 élèves ont choisi l'allemand en 2005-2006, soit 11,4% des élèves.

Dans le second degré, les jeunes français apprennent une première langue vivante en 6ème et une seconde langue en 4ème qui sera bientôt enseignée dès la 5ème. Une expérience en ce sens aura lieu en 2007<sup>25</sup>.

Dans le cadre du plan de Sarrebruck, décidé au Conseil des Ministres franco-allemand du 26 octobre 2004, un nouveau dispositif appelé classes bilingues permet aux enfants qui ont appris l'allemand à l'école primaire de commencer l'étude de l'anglais comme 2ème langue vivante dès la première année du collège, ceci afin de soutenir l'enseignement de l'allemand.

De fait, 17 langues étrangères sont enseignées dans le second degré, 15 au collège et 17 au lycée, principalement l'allemand, l'anglais, l'espagnol, l'italien. A ces 17 langues s'ajoutent 25 autres langues étrangères qui peuvent être choisies comme matières d'épreuves au baccalauréat.

---

<sup>25</sup> Au CE1, les enfants sont généralement âgés de 7 à 8 ans, au CE2 de 8 à 9 ans, en 6<sup>ème</sup> de 11 à 12 ans, en 5<sup>ème</sup> de 12 à 13 ans, et en 4<sup>ème</sup> de 13 à 14 ans.

Cette diversité de l'offre n'empêche pas la domination de l'anglais, puisque 97% des élèves étudient cette langue contre 15,4% pour l'allemand.

En plus de la création des classes bilangues, une campagne d'information auprès des familles vise à encourager depuis 2004 le choix de l'allemand.

Le plan de Sarrebruck a commencé à porter des fruits puisque l'on a constaté une augmentation de 13% en deux ans du nombre d'élèves apprenant l'allemand dans le primaire, et une augmentation de 43% du nombre des classes de sixièmes bilangues anglais-allemand. De la même façon le nombre de sections européennes a augmenté de 7% et le dispositif de l'AbiBac s'est étendu à 45 établissements en France et 5 en Allemagne à la rentrée 2006 contre 26 établissements en 2003-2004.

Dans le domaine de l'enseignement supérieur, l'Université franco-allemande, créée en 1997 et active depuis 1999, a permis en 2005-2006 à environ 4500 étudiants de suivre l'un des 121 cursus intégrés qu'elle soutient.

La loi d'orientation de 2005 visait à dynamiser la diversité linguistique en instaurant dans chaque académie une commission des langues vivantes étrangères, dont le rôle est de veiller à la diversité et à la continuité de l'offre de langues entre l'école et le collège. Cette politique est conduite en tenant compte des spécificités géographiques et historiques des académies. Il convient de signaler enfin les possibilités d'apprendre une langue pour les adultes à travers le réseau de formation continue des adultes de l'éducation nationale (réseau GRETA).

Par ailleurs, le ministère de l'Éducation nationale a mis en place à la rentrée 2005 un plan de rénovation de l'enseignement des langues étrangères. Ce plan vise à améliorer les capacités de communication des élèves en langue étrangère et à mieux les préparer à la mobilité européenne et internationale. Il prévoit l'adoption du Cadre européen commun de référence pour les langues (CECRL). Plus précisément, le décret du 22 août 2005 introduit ce cadre pour les langues du Conseil de l'Europe comme base de l'enseignement des langues aux différentes étapes du cursus scolaire à partir de la rentrée 2007. En conséquence, depuis 2004, les programmes de langues ont été renouvelés ou sont en cours de réécriture pour tenir compte de ses dispositions.

Le plan de rénovation prévoit également la création de certifications spécifiques en langue, permettant de vérifier les connaissances acquises par les élèves en langues étrangères. Une certification en allemand a été expérimentée en 2006. Le plan incite enfin les académies à augmenter le nombre des sections internationales, des sections européennes ou de langues orientales. Il convient toutefois de relever que la réussite du plan de rénovation de l'enseignement des langues passe par la formation de tous les professeurs de langues du second degré ainsi que de celle des professeurs des écoles.

La diversité linguistique signifie aussi la possibilité pour les élèves de bénéficier de l'enseignement optionnel de langues et cultures régionales tout au long de leur scolarité dans les zones géographiques où ces langues sont en usage. Onze langues sont proposées : breton, basque, catalan, corse, créole, gallo, occitan, langues régionales d'Alsace, langues régionales des pays mosellans, langues mélanésiennes. Il existe des classes bilingues où les enseignements sont partagés à parité horaire entre le français et la langue régionale.

Par ailleurs, le dispositif des enseignements de langue et de culture d'origine (ELCO) est régi par des accords bilatéraux signés avec 8 pays. Les programmes sont définis en concertation avec les pays partenaires. Ils visent la valorisation de la culture d'origine et l'épanouissement de l'élève.

Enfin, deux diplômes à l'attention des étudiants étrangers souhaitant venir faire des études en France ont été créés en 1985 : il s'agit du diplôme d'études en langue française (DELFF) et du diplôme approfondi de langue française (DALF). Ce sont les seuls diplômes existants en français langue étrangère. Le DALF exempte de tout test linguistique les candidats à l'entrée en premier cycle dans une université française.

### **III – LE DEVELOPPEMENT DES NOUVELLES TECHNOLOGIES**

Les nouvelles technologies et leur influence sur la diversité culturelle en Europe ont constitué un autre thème important des délibérations du groupe de travail franco-allemand sur la diversité culturelle. Les membres du groupe sont convenus sur ce sujet d'examiner plus en détail les progrès de la numérisation des bibliothèques européennes, l'évolution du droit d'auteur, les systèmes d'aide au cinéma et la coopération dans le secteur de la télévision. Pour le groupe de travail, l'amélioration de la coopération dans ce domaine entre la France et l'Allemagne, mais aussi avec les autres pays européens, constitue une étape indispensable vers la protection de la diversité culturelle en Europe.

#### **A – La numérisation des bibliothèques**

En annonçant le 14 décembre 2004 son intention de créer une bibliothèque numérique avec cinq bibliothèques anglo-saxonnes et une bibliothèque espagnole, le moteur de recherche privé *Google* devait susciter d'importantes réactions en Europe.

Bon nombre d'éditeurs ou de sociétés de presse se sont inquiétées du non respect par *Google* du droit d'auteur, contestant la mise en ligne d'ouvrages ou d'articles ne relevant pas du domaine public. Plusieurs procédures ont ainsi été engagées contre *Google* par des éditeurs ou des sociétés de presse européens. Certains ont fait le choix de négocier avec la firme américaine les conditions de mise en ligne de leurs contenus. M. Alexandre Laumonier, directeur des éditions *Kargo*, qui a été entendu par le groupe de travail le 4 octobre 2006, a pour sa part estimé que la mise en ligne de ses ouvrages par *Google*, qui a fait l'objet d'un contrat, offrait un double avantage : elle offre une visibilité aux ouvrages qu'il édite et oriente le lecteur potentiel vers des librairies indépendantes, plutôt que vers des centrales d'achat en ligne.

De même, certaines sociétés de presse ont fait le choix de trouver des solutions négociées avec *Google*. Ainsi le quotidien *le Monde* estime-t-il dans son éditorial du 19 septembre 2006, que "plutôt que de livrer à *Google* une guérilla judiciaire longue, incertaine et coûteuse, *Associated press* vient de conclure aux États-Unis avec la firme de Mountain View un accord qui prévoit la rémunération de ses dépêches. LeMonde.fr lui aussi, a fait affaire, voici deux ans, avec le moteur de recherche. Leur accord, non financier, donne au Monde.fr un droit de regard sur les articles tirés de son site et mis en ligne par *Google*. Un tel accord bénéficie substantiellement au Monde.fr, puisque environ 10 % du million de visites quotidiennes sur son site proviennent d'une requête formulée sur *Google*."

Ces deux exemples soulignent tout l'intérêt des moteurs de recherche tant du point de vue de la diffusion de la connaissance que du développement économique du secteur du livre et de la presse. Il serait en revanche dangereux de laisser les contenus relever de la seule logique commerciale, d'autant qu'aujourd'hui le marché des moteurs de recherche se trouve dans une situation de quasi-monopole.

Lors de son audition par le groupe de travail, Mme Agnès Saal, directrice générale de la Bibliothèque nationale de France, a ainsi critiqué la démarche de *Google* pour plusieurs raisons : le caractère commercial de son activité peut interférer avec les décisions de mise à disposition des contenus ; les choix opérés sont à dominante anglo-saxonne ; l'offre faite est en vrac, sans organisation raisonnée des contenus ; les principes de la propriété littéraire et artistique ne sont pas respectés, *Google* ne retirant les ouvrages qu'à la demande expresse des détenteurs des droits.

Cette situation a motivé la création d'une bibliothèque numérique européenne, dont le principe a été arrêté lors des Rencontres pour l'Europe de la culture en mai 2005. La Commission européenne a pour sa part décidé de financer cette initiative au titre de la stratégie globale pour stimuler l'économie numérique, i2010. A l'heure actuelle, la bibliothèque numérique européenne<sup>26</sup>, regroupe les fonds numériques des bibliothèques nationales d'Allemagne, d'Autriche, de Croatie, du Danemark, d'Estonie, de Finlande, de France, d'Italie, de Hongrie, de Lettonie, des Pays Bas, du Portugal, de la République tchèque, du Royaume-Uni, de Serbie, de Slovaquie, de Slovénie et de Suisse, ainsi que de l'ICCU (institut de catalogage central italien) et de la CENL (conférence des directeurs de bibliothèques nationales d'Europe). Deux millions de livres, films, photographies, manuscrits et autres œuvres doivent être accessibles d'ici 2008. Le volume des collections en ligne devrait atteindre au mois six millions d'ouvrages en 2010.

Parallèlement à cette démarche de numérisation des bibliothèques européennes, la France et l'Allemagne ont entrepris de développer un moteur de recherche européen, dénommé *Quaero*, qui vise à remettre en cause le monopole de *Google*. Il s'agit d'éviter que ne se constitue un monopole en la matière. Par ailleurs, si les éditeurs et sociétés de presse sont libres de nouer les partenariats qu'ils souhaitent pour mettre à disposition les contenus dont ils détiennent les droits, leur mise en ligne ne saurait se faire au mépris des droits matériels et moraux qui s'y rattachent. Les contenus ne doivent en outre pas devenir secondaires par rapport à la publicité ou aux liens commerciaux qui leur sont rattachés. Enfin, il est essentiel que les contenus libres de droit puissent être mis à disposition de manière cohérente et structurée, tant pour les chercheurs que pour le grand public, et qu'ils soient accessibles dans leur langue d'origine : pour cette raison, le projet de bibliothèque numérique européenne constitue un élément essentiel en faveur de la diffusion de la connaissance et de la diversité culturelle que le groupe de travail soutient pleinement.

## **B – Le droit d'auteur dans la société de l'information**

Tant la France que l'Allemagne considèrent que le droit de la propriété intellectuelle a une importance fondamentale, car c'est lui qui permet de protéger les auteurs dans leur rapport intellectuel et personnel à leur œuvre et dans l'usage et l'exploitation qui en sont faits. Cette protection doit également prendre en compte de façon appropriée les nouvelles technologies de la société de l'information et leurs effets pour les auteurs.

### ***1) Des problèmes semblables en France et en Allemagne***

Les auditions conduites par le groupe de travail ont montré à quel point la France et l'Allemagne, dont le système de propriété intellectuelle et artistique est proche, se trouvaient confrontés à des problématiques identiques dans le contexte du développement des nouvelles technologies de l'information.

La révolution numérique, qui constitue un facteur de progrès incontestable pour la diffusion des contenus et leur accessibilité, bouleverse en effet les mécanismes traditionnels de

---

<sup>26</sup> Se reporter au site : <http://www.theuropeanlibrary.org>

rémunération des auteurs compositeurs et donne lieu à d'importantes concentrations des industries dans le secteur du multimédia.

Dans son rapport sur *"la distribution des contenus numériques en lignes"*, le Conseil supérieur de la propriété littéraire et artistique<sup>27</sup> estime ainsi que le trafic poste à poste (P2P) a ainsi représenté, en 2005, 60 % du trafic mondial écoulé sur Internet : L'OCDE considère quant à elle que le nombre des utilisateurs simultanément actifs sur ces réseaux dans le monde, s'élève à 10 millions de personnes en 2004, soit 30 % de plus qu'en 2003.

Le groupe de travail a entendu des experts de la GEMA, la société allemande de gestion des droits d'auteurs, et du conseil allemand de la musique et les a interrogés sur les problèmes rencontrés actuellement dans la mise en œuvre du droit d'auteur. Aujourd'hui, les artistes ne sont plus en mesure de superviser eux-mêmes seuls l'exploitation faite de leurs œuvres. Cette tâche incombe à des sociétés spécialisées comme la GEMA en Allemagne ou la SACEM en France. La GEMA a par exemple pour mission de protéger les auteurs et de faire valoir collectivement les droits d'exploitation relatifs aux droits d'auteur et les droits à rémunération légale y afférant. Ces droits sont transférés à la GEMA par ses membres dans le cadre d'un contrat de représentation et par les membres des sociétés étrangères de droits d'auteur par le biais d'un réseau de contrats de représentation réciproque. La GEMA et la SACEM font par ailleurs partie d'un réseau international de contrats de représentation réciproque, qui regroupe actuellement 127 sociétés de droits d'auteurs présentes dans un nombre sensiblement équivalent de pays. Le répertoire musical mondial peut ainsi être proposé directement aux utilisateurs dans n'importe quelle région du monde.

Il ressort des auditions que l'influence des nouveaux médias sur le commerce de la musique, par exemple dans les domaines de la "musique à la demande" ou le commerce des mélodies pour les sonneries de téléphone portable, a entraîné dans les deux pays des manques à gagner financiers parfois conséquents. Il existe donc un déséquilibre net entre l'augmentation constante de l'usage de la musique d'une part et le maintien d'une rémunération équitable des auteurs d'autre part. Force est de constater que les revenus dégagés sont loin de répondre au critère d'une participation équitable de l'auteur au succès économique de l'exploitation de sa propriété intellectuelle. La raison pour laquelle les ressources de la GEMA et de la SACEM ne progressent pas en proportion de l'usage croissant de la musique provient du blocage des fournisseurs de musique sur Internet, de l'industrie phonographique et des fournisseurs de contenus dans le domaine de la musique à la demande, des mélodies pour sonneries de portable et des services d'abonnement. Les téléchargements illicites empêchent également une rémunération équitable des auteurs.

Le groupe de travail constate que l'augmentation de l'utilisation de la musique rendue possible par les nouvelles technologies est sans commune mesure avec la rémunération des auteurs de musique. Le groupe de travail est donc convaincu qu'il est essentiel d'adapter la législation en matière de droits d'auteurs au monde numérique, notamment parce que cela pourra permettre l'implication culturelle de toute la population à une diffusion appropriée et équitable de la musique. Pour pouvoir protéger et défendre efficacement les droits d'auteurs et droits voisins, la GEMA est cependant tributaire du soutien du législateur national, mais aussi européen et international. Les détenteurs et les exploitants des droits d'auteur ont besoin que l'ordre juridique leur donne des moyens efficaces pour faire cesser les comportements délictueux et trouver leurs auteurs. Le groupe de travail considère que sans la protection de la loi, les auteurs et les titulaires des droits n'ont aucune chance de pouvoir faire valoir leur cause en matière d'exploitation de leurs œuvres.

---

<sup>27</sup> Créé le 10 juillet 2000, le Conseil supérieur de la propriété intellectuelle et artistique est une instance de médiation placée auprès du ministère de la culture, compétente pour les questions de propriété intellectuelle liées à la société de l'information.

## 2) *L'évolution du droit d'auteur en France*

La France a récemment procédé à la transposition de la directive 2001/29 du 22 mai 2001 relative à l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société d'information<sup>28</sup>.

La loi adoptée vise à clarifier le droit à la copie privée et à sanctionner les contrefaçons ou les actes de piratage facilités par le développement des plateformes d'échange de fichiers. La loi a ainsi exclu le droit à copie privée pour les DVD et a prévu une limitation du nombre de copies sur les autres supports. Bon nombre de parlementaires se sont interrogés sur l'applicabilité de telles dispositions et ont estimé que la sanction des actes de contrefaçon n'était pas très réaliste eu égard au développement de ces pratiques principalement chez les jeunes. Le principe de la sanction de tout téléchargement illégal a finalement été retenu par le législateur.

Dans le même temps, le nouveau texte a posé le principe du droit à l'interopérabilité, afin de s'opposer aux barrières techniques introduites par les fabricants de lecteurs de fichiers musicaux. Il est en effet anormal que les fabricants de lecteurs de fichiers utilisent la technologie des *Digital Rights Managements* (DRM) pour s'arroger le droit exclusif de diffusion des contenus. Une telle pratique, visant à créer des clientèles captives, est aussi préoccupante pour le public que pour les artistes, dont les œuvres sont en quelque sorte privatisées par les fabricants de lecteurs de fichiers numériques.

Enfin, le débat sur le projet de loi a montré la complexité de la question de la rémunération des auteurs compositeurs dans le contexte du développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication. L'Assemblée nationale a ainsi adopté dans un premier temps un mécanisme de licence globale, visant à financer la rémunération des auteurs compositeurs par une taxe forfaitaire assise sur les abonnements souscrits auprès des fournisseurs d'accès. Face aux protestations de nombreux artistes et à l'opposition du Gouvernement, elle est ensuite revenue sur cette décision en maintenant un mécanisme de rémunération individualisé assis sur le nombre de téléchargements de chaque œuvre mise en ligne. Ce mode de rémunération est complété par l'existence d'une taxe assise sur les supports vierges permettant d'effectuer des copies privées (cassettes audio et vidéo, CD, DVD).

Les difficultés qui ont entouré la discussion du projet de loi en France soulignent à quel point les mutations qui affectent le droit d'auteur sont importantes. L'absence de consensus à l'échelon européen sur ces questions et la disparité des législations nationales en vigueur compliquent encore davantage la situation. La Commission européenne a pour sa part décidé le 14 décembre dernier de renoncer à encadrer les redevances pour copie privée dans les différents États membres en procédant par recommandation, ce qui aurait eu pour conséquence d'écarter du processus de décision le Conseil et le Parlement européen. Il serait en conséquence souhaitable que la France et l'Allemagne, en s'appuyant sur leurs législations et leur expérience respectives, puissent faire de nouvelles propositions à l'échelon européen, afin de concilier le droit des auteurs compositeurs à une juste rémunération de leurs œuvres avec les intérêts des industries du secteur multimédia et des internautes. Une telle démarche apparaît essentielle, afin que les nouvelles technologies de l'information et de la communication soient mises au service de la diversité culturelle plutôt qu'elles ne concourent à l'appauvrissement des contenus.

---

<sup>28</sup> Loi n° 2006-961 du 1er août 2006 relative aux droits d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information publiée au *Journal officiel* du 3 août 2006.

### 3) *L'évolution du droit d'auteur en Allemagne*

Le législateur allemand a transposé les dispositions de la directive européenne sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information (journal officiel L 167 du 22.06.2001)<sup>29</sup> en modifiant la loi sur le droit d'auteur, qui est désormais la "loi réglementant le droit d'auteur dans la société de l'information"<sup>30</sup> du 10 septembre 2003. La loi est entrée en vigueur le 13 septembre 2003 (c'est le "premier panier"). Cette loi régit essentiellement l'adaptation des droits d'exploitation à l'utilisation des œuvres sous forme numérique.

Une deuxième loi réglementant les droits d'auteur (le "deuxième panier") régira les aspects sur lesquels la directive n'a imposé aucune disposition à caractère obligatoire (comme par exemple pour les copies privées), mais laisse au contraire les États membres prendre leurs propres dispositions. Le projet de loi du gouvernement fédéral pour cette deuxième loi réglementant les droits d'auteurs dans la société de l'information a été examiné en première lecture par le Bundestag le 29 juin 2006, et transmis à sa commission des lois, saisie au fond. Cette loi vise à conforter dans le système juridique existant la situation des détenteurs de droits d'auteur en l'adaptant aux exigences de la société de l'information et de l'ère numérique. Elle doit également trouver un équilibre entre les intérêts des acteurs concernés, que ce soit les créateurs, les utilisateurs, les exploitants...

La directive européenne a en effet pour objectif, outre la création d'un cadre juridique uniforme au sein de la Communauté, l'application dans toute l'Europe du traité sur le droit d'auteur de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, et du traité de l'OMPI sur les interprétations et exécutions et les phonogrammes<sup>31</sup> auxquels la Communauté européenne avait également adhéré. Plus que jamais, il convient d'aboutir à un accord sur les points majeurs du projet de loi, afin qu'il puisse être définitivement adopté lors de la troisième lecture par le Parlement. Cet accord devrait porter plus particulièrement sur la question de la copie privée, la détermination de l'indemnisation forfaitaire, le droit moral des auteurs vis-à-vis des nouvelles formes d'utilisation des œuvres, la mise en place de régimes dérogatoires garantissant l'usage de technologies numériques à des fins scientifiques, éducatives ou de recherche, et sur la mise en place d'un régime spécifique pour le cinéma.

Le projet de loi du gouvernement prévoit que les copies privées même sous forme numérique restent licites tant qu'elles n'émanent pas d'une source illicite et ne sont pas produites en violation des droits de reproduction. Les dispositions concernant les mesures techniques de protection des œuvres soumises aux droits d'auteur avaient été introduites avec le "premier panier". Le projet de loi du "deuxième panier" prévoit que les copies privées sont également illicites si l'œuvre originale source de la copie a été rendue accessible au public en violation flagrante du droit. Cette disposition vise à mieux clarifier la situation des bourses d'échange sur Internet. Elle interdit le fait pour une copie privée réalisée licitement, d'être ensuite proposée à un tiers de façon illicite. Ceci n'a de pertinence au regard du droit pénal que lorsque ces copies sont réalisées à titre professionnel. L'actuel projet de loi ne retient plus "la clause de franchise" qui stipulait que les violations infimes aux droits d'auteur dans un cadre privé ne donnaient lieu à aucune poursuite.

---

<sup>29</sup> Directive 2001/29/CE du Parlement européen et du Conseil en date du 22 mai 2001 sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information.

<sup>30</sup> Loi sur les droits d'auteur et les droits voisins, J.O. fédéral I 1965, 1273, dernière modification par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 10.09.2003, J.O. fédéral I, 1774.

<sup>31</sup> Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (World Intellectual Property Organisation); le texte du traité est consultable sur Internet : <http://www.wipo.int/treaties/fr/ip/wct/>.

La fixation d'une indemnité forfaitaire prélevée sur les appareils de duplication et les supports de stockage informatique doit être confiée aux intéressés dans le cadre des dispositions légales. La règle de la rémunération forfaitaire vise conformément au droit constitutionnel à compenser les pertes de revenus des artistes. Le projet de loi prévoit que tous les appareils et médias de stockage d'information qui peuvent être utilisés pour la reproduction d'œuvres sont assujettis à l'indemnité forfaitaire. Le critère déterminant est de savoir si l'équipement concerné est utilisé "de façon notable" pour réaliser des copies. Il incombe aux parties concernées, c'est à dire aux sociétés d'auteurs et aux fabricants de matériels, de fixer le montant de cette indemnité. Le législateur se contente d'établir des règles contraignantes pour l'établissement de l'assiette de cette indemnité. Ainsi, les appareils utilisés au moins à 10% pour la copie devront être assujettis à une indemnité forfaitaire qui ne pourra toutefois pas dépasser 5% du prix de vente de l'appareil.

Le projet de loi prévoit en outre que les auteurs puissent déterminer par contrat si et comment leur œuvre pourra être utilisée à l'avenir dans des modes d'exploitation encore inconnus. Si une œuvre est exploitée selon un nouveau mode, l'auteur recevra à l'avenir une rémunération distincte appropriée. Cette disposition est toutefois révocable avant le début de l'exploitation dans le nouveau mode.

De nouvelles dispositions limitatives sont prévues pour tenir compte des intérêts de la science, de l'éducation et de la recherche dans l'utilisation des technologies numériques. Ces dispositions proposent des solutions aux bibliothèques offrant des postes de consultation informatique de leurs ouvrages. Ainsi, la restitution d'œuvre sur des postes informatiques dans les bibliothèques, les musées et les archives serait autorisée au même titre que l'envoi de copies électroniques sur commande sous certaines conditions.

Pour l'industrie du cinéma aussi, des droits spécifiques sont prévus. Le nouveau projet prévoit que les producteurs de films puissent se ménager par contrat les droits d'exploitation. On supposera au regard du droit que le producteur cinématographique acquiert le droit d'exploiter le film dans tous les modes d'exploitation connus, et qu'il est également autorisé à l'exploiter dans des modes encore inconnus.

La situation en matière de droit d'auteur va aussi évoluer du fait de la transposition de la directive du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au respect des droits de propriété intellectuelle (J.O. L157 du 02.06.2004, p.16). La directive a pour objet d'harmoniser les procédures civiles et les voies de recours pour faire valoir les droits de propriété intellectuelle. Le ministère fédéral de la Justice (BMJ) a présenté le 3 janvier 2006 un projet de loi visant à améliorer l'application des droits de la propriété intellectuelle, afin de transposer la directive relative au respect du droit de la propriété intellectuelle en droit allemand. Au total, le renforcement de la position des titulaires des droits dans la lutte contre les actes de piratage et les contrefaçons doit contribuer à consolider la propriété intellectuelle. Le projet de loi ne concerne que les règles civiles visant à l'application des droits de la propriété intellectuelle dans les lois spécifiques et la loi sur le droit d'auteur.

#### ***4) Perspectives au niveau européen***

En matière de droit pénal, la Commission européenne s'en est pour l'essentiel tenue au projet de directive présenté dès 2005 sur les mesures complémentaires de lutte contre la contrefaçon en Europe. Le projet définitif de directive présenté en mai 2006 (COM (2006) 168 final) stipule également qu'à l'avenir, la violation des droits d'auteur, de brevet, de marque, sera passible d'amendes pénales comprises entre 100 000 et 300 000 euros et d'une peine pouvant atteindre quatre ans d'emprisonnement. Aux termes de la proposition de directive, est passible de poursuite pénale toute violation intentionnelle et à une échelle professionnelle d'un droit de propriété intellectuelle,

toute tentative d'une telle violation, ainsi que la complicité et l'incitation à cette violation. Les peines maximales doivent s'appliquer lorsque les faits ont été commis par une organisation criminelle ou lorsque le crime engendre une menace grave à la santé ou à la sécurité des personnes. Selon la Commission, les États membres peuvent décider de peines supérieures. La transposition de la directive par les États membres n'est pas encore achevée.

## **C – Le soutien à la production audiovisuelle**

Les possibilités d'améliorer les aides au cinéma en France et en Allemagne constituent une préoccupation importante du groupe de travail sur la diversité culturelle. Alors que les productions cinématographiques non-européennes n'ont à couvrir qu'une petite part de leurs coûts de production sur le marché européen, les films européens sont très fortement tributaires du marché européen, notamment du fait du peu de diffusion des langues européennes dans les autres pays consommateurs – exception faite de l'anglais. Puisque les productions européennes ne sont souvent pas conçues pour l'exportation, les mécanismes d'aide au cinéma, pour la plupart publics, représentent une source essentielle de financement. Les films en production propre sont presque sans exception tributaires des aides. Le mini-traité conclu en 2001 entre la France et l'Allemagne oblige les deux pays à consacrer chaque année chacun 1,5 millions d'euros pour des coproductions franco-allemandes. C'est ainsi que de nombreuses coproductions ont déjà pu voir le jour dans l'intérêt des deux pays. Le groupe de travail s'est fixé pour objectif de promouvoir les coproductions et les films européens et d'améliorer la coopération entre les différents États européens dans ce domaine. La France et l'Allemagne doivent développer encore leur rôle de modèle en la matière.

### ***1) Le système allemand***

Au total, en 2005, plus de 250 millions d'euros ont été investis en Allemagne dans l'aide au cinéma, et ce chiffre est en augmentation. La plus grande partie de l'aide allemande au cinéma provient des Länder. Chaque Land dispose de sa propre fondation pour le cinéma ou de son propre programme de soutien au film. La fondation du cinéma du Land de Rhénanie du Nord Westphalie, créée en 1991, est le plus grand soutien régional, avec un volume d'aides de 36 millions d'euros. Ses sociétaires sont le Land, la radio-télévision régionale WDR, et depuis quelques années également ZDF et RTL ainsi que l'institut régional des médias (Landesanstalt für Medien - LfM). Les autres institutions régionales de soutien au cinéma s'organisent de façon similaire. Les aides sont versées sous forme de prêts gratuits remboursables sous conditions, auxquels peuvent aussi prétendre des cinéastes et scénaristes individuels.

Parallèlement à cela, il existe un système de soutien de l'État fédéral au cinéma, qui s'appuie sur l'article 74 alinéa 11 de la Loi fondamentale (droit économique). L'État fédéral apporte son soutien dans le cadre des directives de l'aide au cinéma édictées par le ministère fédéral de la Culture<sup>32</sup> et de la loi sur le soutien au cinéma (FFG). Pour mener à bien les objectifs de la loi, on a créé en 1968 la Filmförderungsanstalt (Organisme fédéral de soutien au cinéma - FFA), organisme fédéral de droit public, dont les missions sont les suivantes :

- augmenter la qualité du film allemand,
- améliorer les structures de l'industrie cinématographique,
- promouvoir la coopération entre cinéma et télévision,
- soutenir la diffusion et l'exploitation commerciale du cinéma allemand en Allemagne et à l'étranger,

---

<sup>32</sup> Cf. <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2005/11/Anlagen/die-neuen-filmfoerederungsrichtlinien861945.property=publicationFile.pdf>

- agir en faveur d'une concertation et d'une coordination des aides au cinéma de la Fédération et des Länder.

La loi s'appuie sur le principe selon lequel tous ceux qui profitent du cinéma doivent aussi apporter une contribution équitable au financement de la production et de la diffusion des films. La loi sur le soutien au cinéma prévoit donc une taxe à laquelle sont assujettis obligatoirement les salles de cinéma et les fournisseurs d'enregistrements vidéo ; la loi prévoit en outre des contributions volontaires des chaînes de l'audiovisuel de droit public et des chaînes de télévision privées. Les aides versées au cinéma par les organismes de soutien sont donc essentiellement financées non par l'impôt, mais par des contributions de l'industrie du film elle-même. La FFA accorde des aides en fonction du succès du film, lorsque les productions ont atteint un certain nombre de spectateurs en salle (soutien aux films de référence, article 22 de la loi sur le soutien au cinéma), ou bien soutient des films qui semblent de nature "à améliorer la qualité et la rentabilité du cinéma allemand" (soutien aux films de projet, article 32 de la loi sur le soutien au cinéma). En règle générale, il s'agit, comme pour les aides des Länder, de prêts à taux zéro remboursables sous certaines conditions. La FFA dispose d'un budget annuel d'environ 76 millions d'euros<sup>33</sup>. On a supprimé les fonds de soutien au cinéma qui donnaient droit à des avantages fiscaux, étaient accessibles aux investisseurs privés, et servaient *de facto* dans la plupart des cas à co-financer les productions hollywoodiennes en concurrence avec le cinéma européen<sup>34</sup>.

Les services du Ministre délégué, plénipotentiaire fédéral pour la culture et les médias, M. Bernd Neumann, ont apporté en 2006 plus de 30 millions d'euros de soutien au cinéma. A partir de janvier 2007, le gouvernement fédéral souhaite consacrer 60 millions d'euros supplémentaires chaque année à un nouveau concept de financement du cinéma destiné à conforter la place de l'Allemagne comme site de production cinématographique. Au cours des trois prochaines années, le gouvernement fédéral remboursera à chaque producteur tournant un film en Allemagne entre 16 et 20 % des coûts de production générés dans le pays. L'objectif de ce modèle d'incitation est d'accroître l'attrait de l'Allemagne comme site de production pour les grandes productions internationales, et de générer ainsi des retombées considérables sur l'économie nationale<sup>35</sup>.

Ces aides ne doivent toutefois pas uniquement profiter aux grandes productions. Les projets modestes et de taille moyenne, dont le budget dépasse 1 million d'euros pour les fictions, peuvent également solliciter le remboursement partiel des frais de production.

La mesure vise en particulier à faciliter le financement d'œuvres cinématographiques en tant que biens culturels pour les producteurs en Allemagne. Cela doit permettre d'envisager des budgets de production plus importants, pour promouvoir la créativité artistique, la qualité, l'attrait et donc la diffusion des films.

Ce système d'aides, outre les avantages qu'il procure, notamment le rétablissement de sites de production ou la possibilité de mieux prendre en compte des spécificités régionales, présente aussi des inconvénients. La multitude des instances de soutien conduit les producteurs en quête de financements à un véritable "tourisme des aides". D'aucuns critiquent en outre le fait que de trop nombreuses petites sommes sont réparties entre de petits projets, au lieu de coordonner les aides. D'autre part, de grands films prestigieux bénéficient des financements de plusieurs organismes de soutien alors que leurs producteurs sont sûrs de rentrer dans leurs frais avant même la sortie du film en salle.

---

<sup>33</sup> Cf. <http://www.ffa.de>

<sup>34</sup> Ce point a été abordé par M. Peter Dinges au cours de l'audition du 7 novembre 2006.

<sup>35</sup> Cf. à ce sujet la directive élaborée par le Ministre délégué, plénipotentiaire fédéral pour la culture et les médias ; cf. BKM (2006).

Rapprocher le système allemand du système français d'aides au cinéma est une préoccupation majeure du groupe de travail. A la question de savoir comment un tel rapprochement pourrait être effectué et quels obstacles – notamment juridiques – devraient être surmontés, la Filmförderungsanstalt (FFA) indique qu'il est prévu de réaliser une expertise dont la date de présentation n'est pas encore connue.

## *2) Le système français*

La France a pour sa part mis en place dès 1946 un système spécifique d'aide publique au cinéma dont la gestion est confiée au Centre national du cinéma (CNC), qui relève de la tutelle du ministère de la culture et de la Communication. Le CNC redistribue aux opérateurs des ressources prélevées sur les billets de cinéma (10,7 % en taux moyen), le chiffre d'affaires des radiodiffuseurs (5,5 %) et le chiffre d'affaires des distributeurs de vidéo (2 %), soit un total de 500 millions d'euros. Cette logique très originale de financement par les diffuseurs de cinéma (salle, télévision et vidéo) doit, à l'avenir, être étendue aux nouveaux modes de diffusion par Internet, afin de compenser le risque de création pris par les producteurs.

Ce soutien financier prend la forme d'un soutien automatique pour les deux tiers des fonds distribués, et d'une aide sélective pour le tiers restant. Le soutien automatique est accordé en fonction du succès déjà obtenu par le producteur, et joue un rôle amplificateur des résultats antérieurs du marché. Il est complété et rectifié par l'aide sélective à des œuvres plus difficiles, sélectionnées en fonction de leurs qualités artistiques et culturelles et du risque du projet.

Comme l'a indiqué M. Olivier Wotling, directeur adjoint du CNC, lors de son audition par le groupe de travail le 4 octobre 2006, le système de soutien existant doit s'adapter aux technologies numériques et aux nouveaux marchés ouverts par la vidéo à la demande, Internet et la télévision numérique. Les nouveaux moyens de diffusion devront en conséquence être également intégrés dans le système de contribution, de la même manière que la vidéo ou les télévisions privées avaient été incluses au cours des années 80 dans le système de contribution au cinéma.

Outre les aides à la production et les mécanismes d'aides financières (avances sur recettes, crédits d'impôts, facilités de crédit), une obligation de diffusion est prévue par les textes : les chaînes de télévision doivent ainsi diffuser 60 % de films européens et 40 % de films tournés en langue française. Cette politique de quota est ainsi complémentaire des mécanismes de soutien financiers existants.

Par ailleurs, une structure spécifique, placée sous la tutelle du CNC, dénommée Unifrance, soutient la promotion du film français à l'étranger. Son financement est assuré par les contributions du CNC, du ministère des affaires étrangères et par des ressources privées correspondant aux cotisations de quelques 800 adhérents, professionnels du cinéma.

L'objectif d'Unifrance est l'accroissement des parts de marché des films français à l'étranger. Pour ce faire, elle procède à l'analyse du marché grâce à de nombreux bureaux dans le monde et défend la présence française dans les grands rendez-vous, tels que les festivals ou les principaux marchés du film. Il existe ainsi quelque 2400 festivals de cinéma programmant des films français dans le monde.

Les intervenants entendus par le groupe de travail le 4 octobre 2006 à Paris ont tous souligné le succès du système d'aides publiques dans le domaine du cinéma, puisqu'il a permis au cinéma français de conserver sa vitalité. Ainsi, en 2005, sur 550 films distribués en première

exclusivité en France, on dénombrait 236 films nationaux et 152 films américains. S'agissant des productions en France, leur nombre s'est élevé à 240, dont 114 coproductions internationales.

Malgré le succès de ce système d'aides, de nombreuses inquiétudes demeurent, comme en attestent les propos de M. Thierry de Segonzac, président de la Fédération des industries du cinéma, de l'audiovisuel et du multimédia, devant le groupe de travail. D'une part, ce système d'aides est menacé par les demandes récurrentes des États-Unis de soumettre le cinéma au droit commun commercial défini au sein de l'OMC, ce qui irait à l'encontre de l'objectif de diversité culturelle en favorisant la concentration du marché cinématographique. D'autre part, la Commission européenne défend une approche excessivement économique de la question sans tenir compte des spécificités du secteur culturel.

A la différence de l'Allemagne, le système français se caractérise par sa centralisation. Les régions peuvent certes décider de conduire des actions de soutien à la production de films, notamment s'ils sont tournés dans la région concernée, mais ces financements demeurent marginaux au regard des aides versées par le CNC.

### ***3) Les politiques de soutien de l'audiovisuel au niveau européen***

A l'échelon européen, le programme "MEDIA" soutient les opérateurs européens indépendants dans la production, la distribution, la location, les festivals et les actions de formation continue. Entre 2001 et 2005, l'actuel programme "MEDIA Plus" a accordé 400 millions d'euros d'aides. Ces sommes sont attribuées soit sous forme de prêts remboursables sous conditions, soit sous forme de subventions, et ne dépassent pas en général 50% du coût total d'un film.

A partir de 2007 (et jusqu'en 2013) le programme se poursuit sous le nom de "MEDIA 2007". Il s'agira notamment de faire fusionner les volets développement et distribution ainsi que relations publiques et formation continue. En outre, le fonds EURIMAGES soutient dans toute l'Europe (et pas seulement dans l'Union européenne) la production de films de fiction, de documentaires et de films d'animation destinés à une exploitation en salle et faisant l'objet d'une coproduction d'au moins deux États membres<sup>36</sup>.

### ***4) Propositions en faveur du film européen***

Le groupe de travail considère que les cinémas allemand et français, mais aussi le film européen doivent être globalement renforcés. Le groupe a élaboré à ce sujet différentes propositions. Il faut notamment :

- améliorer la coopération entre les deux systèmes d'aide au cinéma ; rapprocher pour des raisons d'efficacité le système allemand du système centralisé français ;
- promouvoir l'intérêt des jeunes pour le cinéma par une présence renforcée du film dans les écoles allemandes (par exemple en présentant des films français en cours de français) ; c'est déjà le cas en France ;
- promouvoir les films en version originale sous-titrée pour l'aspect linguistique. Consacrer une part des fonds du mini-traité pour trouver, pour les films allemands et français à plus petit budget, des distributeurs qui diffusent aussi les films en version sous-titrée dans l'autre pays ;

---

<sup>36</sup> Plus d'informations sur <http://www.mediadesk.de>

- créer un distributeur européen de cinéma pour faire contrepoids aux grands distributeurs américains ; il devrait être représenté dans tous les pays d'Europe, pour renforcer la place du cinéma européen ;

- mettre en place des mesures d'incitation financière en faveur des jeunes producteurs et réalisateurs des deux pays, pour encourager la coopération bilatérale ; à cette fin, les moyens du mini traité pourraient être utilisés ;

- créer un forum multilatéral, dans lequel seraient représentés des cinéastes et des personnalités politiques français, allemands, italiens, espagnols, etc. pour promouvoir un marché européen unique et une meilleure diffusion des films ;

- impliquer l'Académie européenne du cinéma (EFA), dont le siège est à Berlin, dans la mise en œuvre de ces propositions.

Le groupe de travail est favorable aux projets qui incluent aussi d'autres pays européens dans ce processus, comme par exemple l'extension des rendez-vous franco-allemands du cinéma à l'Espagne ou à l'Italie. Le groupe de travail se félicite expressément que des préparatifs aient déjà été entrepris en ce sens dans les deux pays<sup>37</sup>.

#### **D – L'amélioration de la coopération dans le secteur audiovisuel**

La télévision est fortement affectée par le développement des nouvelles technologies : la mise en place de la télévision numérique terrestre, le développement de la télévision haute définition, la possibilité de diffuser la télévision sur de nouveaux supports (ordinateurs, téléphones portables), ainsi que l'essor de la vidéo à la demande vont considérablement modifier l'équilibre du secteur.

Le groupe de travail se réjouit du fait que ces mutations se traduisent par un accroissement de l'offre pour les téléspectateurs. Ainsi, la chaîne dénommée ikono.tv, qui a commencé la diffusion de ses programmes en 2006, constitue un bon exemple des possibilités offertes par le développement des nouvelles technologies. L'objectif de cette chaîne, dont une présentation a été faite par sa Présidente, Mme Elizabeth Markevitch, devant le groupe de travail à Berlin le 6 novembre 2006, est de diffuser des œuvres d'art filmées sans aucun commentaire, afin de permettre leur diffusion auprès d'un large public. Cette nouvelle télévision "a vocation à être la "radio de l'art" en utilisant la télévision comme nouvelle plateforme de l'art, juste comme medium<sup>38</sup>." Cette initiative, dont le groupe de travail espère qu'elle recevra un bon accueil des institutions européennes et dans les différents pays européens, est tout à fait emblématique des possibilités offertes par les nouvelles technologies en faveur de la diversité culturelle et de la diffusion des connaissances.

Cependant, le risque est grand que cet accroissement ne s'accompagne pas nécessairement d'une amélioration des contenus. Il conviendra en tout état de cause de veiller au maintien d'un équilibre entre télévisions publiques et privées, ainsi qu'entre l'offre gratuite et l'offre payante. De même, le passage de la diffusion analogique à la diffusion numérique ne doit pas se traduire par l'arrêt de la diffusion des chaînes des pays voisins dans les zones frontalières, car il s'agit d'un élément essentiel en faveur de la connaissance des autres pays et de la diversité

---

<sup>37</sup> Ce point a été abordé lors de l'audition du 7 novembre 2006 (M. Peter Dinges).

<sup>38</sup> Texte de présentation d'Ikono.tv. sur le site Internet <http://www.ikono.tv>

linguistique. Ces questions doivent être prochainement réglées par la nouvelle version de la directive Télévision sans frontières en cours d'examen au Parlement européen et au conseil.

### ***1) L'ouverture de la coopération bilatérale à d'autres États européens***

Les auditions conduites par le groupe de travail auprès des responsables du secteur audiovisuel, tant à Paris qu'à Berlin, ont attesté du bon fonctionnement de la coopération franco-allemande dans le secteur audiovisuel. Force est de constater que la chaîne ARTE, née d'une volonté commune aux deux pays et créée par un traité interétatique le 2 octobre 1990, est un succès.

Lors de l'audition du Président de la chaîne, le groupe de travail s'est interrogé sur la possibilité d'étendre le modèle d'ARTE à d'autres États européens, ce qui serait un acte positif en faveur de la diversité culturelle et linguistique. M. Jérôme Clément a indiqué que des États avaient fait part de leur intérêt pour ce modèle, citant l'Italie ou l'Espagne. Il a toutefois indiqué qu'il lui semblait difficile de passer d'un cadre bilatéral à un cadre multilatéral en raison des problèmes d'organisation que cela poserait et qui lui semblent difficiles à surmonter. En revanche, il est concevable que de nouveaux partenariats entre pays soient créés, auxquels ARTE pourrait s'associer. Le groupe de travail soutient une telle configuration, qui permettrait de maintenir la spécificité franco-allemande d'ARTE, tout en faisant bénéficier d'autres pays de cette expérience binationale unique.

ARTE a, de plus, dans la période récente, amélioré sa diffusion, puisqu'elle est désormais visible en Belgique, en Autriche, en Suisse, mais également en dehors de l'Europe, comme au Maroc ou en Israël. Des négociations sont en cours pour diffuser la chaîne en Italie ou en Espagne. En tout état de cause, le développement de la numérisation constitue un contexte favorable pour accroître la diffusion de la chaîne, celle-ci s'apprêtant à lancer un concept de média global lui permettant d'être présente sur tous les supports : Internet, radio, Vidéo à la demande, téléphone mobile, livres et DVD.

Certains professionnels auditionnés ont indiqué au groupe de travail qu'il serait souhaitable qu'ARTE finance un plus grand nombre de coproductions franco-allemandes. Comme l'a souligné Jérôme Clément lors de son audition par le groupe de travail, ARTE ne coproduit pas uniquement des films franco-allemands, mais aussi des coproductions ouvertes à d'autres pays de l'Union, comme le Royaume Uni ou la Grèce. La chaîne coproduit également des œuvres avec des États non européens, comme elle l'a fait pour le film *Daratt*, du tchadien Haroun Mahamat Saleh, qui a reçu le prix spécial du jury à la Mostra de Venise 2006. En réalité la question des coproductions ne relève pas que de la seule ARTE et intéresse l'ensemble du secteur audiovisuel. Il serait à cet égard souhaitable que les coopérations entre les grands opérateurs de l'audiovisuel public se renforcent, afin d'accroître le nombre de coproductions européennes.

D'une manière plus générale, le passage de l'analogique au numérique constitue une opportunité pour favoriser la diversité linguistique et culturelle dans le paysage audiovisuel européen. Le groupe de travail souhaite en conséquence que cette évolution technologique permette au citoyen européen de recevoir un plus grand nombre de chaînes des autres États membres et qu'elle favorise le développement des coopérations entre opérateurs audiovisuels européens.

### ***2) La directive européenne Télévision sans frontières***

Le groupe de travail de l'Assemblée nationale et du Bundestag sur "la diversité culturelle en Europe" est convaincu que la création d'un cadre juridique européen cohérent pour les services audiovisuels doit devenir une priorité de la politique des médias et de la communication en Europe.

Le groupe de travail constate que la directive " Télévision sans frontières" de 1989 constitue la base de la politique européenne dans le domaine de l'audiovisuel<sup>39</sup>. Cette directive couvre les services télévisuels classiques pour lesquels elle fixe des normes fondamentales minimales. Pour la diffusion de publicité et pour la protection de la jeunesse et des consommateurs, la directive a établi des normes importantes. Le groupe de travail défend l'idée selon laquelle il faut, dans le domaine de la télévision, renforcer l'aspect culturel face à l'aspect économique. Le concept de Télévision sans frontières permet tout d'abord la liberté de diffusion des programmes télévisés européens dans le marché intérieur. Il contient aussi un dispositif instituant des quotas, c'est à dire l'obligation pour les chaînes de télévision de réserver plus de la moitié de leur temps d'antenne disponible à des œuvres européennes. Le groupe de travail considère que cet aspect culturel doit être souligné avec force.

Constatant que les conditions générales dans lesquelles s'inscrivent la télévision et les nouveaux services audiovisuels ont profondément évolué au cours des dernières années, le groupe de travail estime nécessaire d'entreprendre une refonte de la directive et une extension de son champ d'application, de façon à lui permettre de prendre en compte la convergence technique des réseaux et des équipements de communication et de leurs contenus. Cette révision permettrait de l'adapter à l'ère numérique, en étendant son champ d'application à tous les services des médias audiovisuels, indépendamment de leur mode de diffusion<sup>40</sup>. Il s'agit de créer une sécurité juridique pour les nouveaux modes de diffusion tels que l'Internet et le téléphone mobile, dans la mesure où la nouvelle mouture de la directive créerait des règles de base identiques pour tous les types de service audiovisuels, quelque soit leur mode de diffusion.

Le groupe de travail prend acte du fait que la proposition de la Commission établit une distinction entre les "services linéaires" et "non linéaires". La nouvelle directive s'appliquerait ainsi aux services audiovisuels linéaires, c'est à dire diffusés selon un programme fixe prédéfini, qu'ils soient accessibles par la télévision classique, par Internet ou par le téléphone mobile. Mais la directive couvre également les services non linéaires, comme la vidéo à la demande. Ces derniers seraient soumis à certaines dispositions minimales de protection des mineurs et des consommateurs. Obligation serait faite d'informer les utilisateurs sur les personnes responsables des contenus proposés. Les règles d'insertion de publicité seraient simplifiées et assouplies. Serait notamment supprimée la règle plafonnant la durée quotidienne des écrans publicitaires, seule subsistant la limite de douze minutes par heure, afin d'éviter une hausse du temps total consacré à la publicité. Dans les services linéaires, la publicité serait séparée clairement des programmes par des moyens optiques ou acoustiques. En dehors des émissions sportives, les publicités seraient groupées par blocs. Ainsi les films de fiction, les émissions pour les enfants et les journaux et émissions d'information ne pourraient être interrompus qu'au maximum une fois par période de 35 minutes.

La directive introduit également le concept de "communication commerciale". Celle-ci doit apparaître de façon clairement reconnaissable, la publicité voilée et les techniques de publicité dissimulée devant être interdites. Ces nouvelles règles de communication commerciale tiennent compte du développement de nouvelles techniques publicitaires et de nouveaux concepts de marketing : elles se définissent comme du "placement de produit". Le placement de produit est l'utilisation explicite d'un produit d'une marque déterminée par les protagonistes d'un film. Il doit être autorisé s'il est expressément mentionné en début de l'émission. Les placements de produit sont

---

<sup>39</sup> Directive 89/552/CEE du Conseil du 3 octobre 1989. Sur le sujet, cf. PITZER et SCHEITHAUER (2006) ainsi que HOLTZ-BACHA (2006).

<sup>40</sup> Directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 89/552/CEE du Conseil visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle, COM(2005)646 version finale du 13 décembre 2005.

une source de revenus de plus en plus conséquente et que les consommateurs ne sont pas toujours en mesure d'identifier et d'isoler en tant que tels. La directive contient également des dispositions détaillées sur le *sponsoring*. Les journaux télévisés, les émissions d'information sur l'actualité ainsi que les films pour enfants et les films documentaires ne devraient pas contenir de placement de produit. L'Allemagne s'est fortement impliquée dans les discussions portant sur ce point. Elle s'est en particulier opposée à la position de la Commission européenne en faveur de la mise en place du placement de produit et s'est publiquement prononcée contre la légalisation de cette pratique.

La directive prend également en compte le pluralisme des médias. Il est ainsi prévu que les chaînes de télévision et les agences de presse qui travaillent pour leur compte se verront accorder un droit européen de couverture minimale, pour rendre compte brièvement des événements. De même, les États membres doivent veiller à ce que les prestataires de services non linéaires soutiennent la production et l'accès aux œuvres européennes. Les obligations correspondantes existant en la matière pour les programmes linéaires doivent être maintenues.

Le groupe de travail sur la diversité culturelle considère qu'il est urgent de réviser la directive Télévision sans frontières. La proposition de la Commission européenne est actuellement examinée en parallèle par le Parlement européen et les États membres représentés au sein du Conseil de l'Union européenne. L'avis du Parlement européen en première lecture est intervenu le 13/12/2006. Il fait suite à une orientation générale adoptée par le Conseil le 13/11/2006. Il faut souligner qu'aussi bien l'orientation générale que le texte du Parlement européen étendent aux services non linéaires les obligations en matière de diversité culturelle. La prochaine décision du Conseil des Ministres sur ce point devrait intervenir au cours du premier semestre 2007.

Le groupe de travail, et plus particulièrement la partie allemande du groupe, considère qu'il y a lieu de poursuivre les discussions sur le placement de produit. Les membres allemands considèrent qu'il faut s'assurer que les nouvelles dispositions mises en place suffisent à garantir que la conception future des programmes suivra avant tout des critères éditoriaux et ne se pliera pas aux souhaits de certains formats exprimés par les entreprises.

#### **IV – DES MOYENS DIFFERENTS, DES OBJECTIFS COMMUNS : LE SOCLE DES COOPERATIONS CULTURELLES ENTRE LA FRANCE ET L'ALLEMAGNE**

Lors de ses auditions, le groupe de travail franco-allemand a également abordé à plusieurs reprises la question des formes et des structures que revêt la politique culturelle dans les deux États partenaires. Ces différences étant rarement prises en compte, il a semblé utile au groupe de travail d'en rendre compte dans le rapport. Elles concernent les institutions, les structures apportant leur soutien financier au secteur culturel, mais également les moyens financiers dévolus à la culture. Ces différences, tant institutionnelles, juridiques que financières, ont en effet un impact sur la coopération culturelle entre les deux sociétés et leurs acteurs<sup>41</sup>. En raison de la compétence des Länder dans le domaine culturel et du caractère à dominante centralisée de la politique culturelle en France, la coopération culturelle entre les deux pays s'est avérée une entreprise complexe et parfois délicate.

##### **A – Politique culturelle et coopération culturelle en Allemagne**

Pour des raisons historiques et constitutionnelles, la politique culturelle allemande est régie par les principes de décentralisation, de subsidiarité et de pluralisme. Ces principes sont

---

<sup>41</sup> Cf. KLAMER ET ALII (2006).

conjointement mis en œuvre par l'État fédéral, les Länder et les communes sans tutelle d'un échelon sur l'autre. La répartition des compétences s'opère en vertu du principe du fédéralisme coopératif, qui implique une séparation stricte entre la Fédération et les Länder, tout en prévoyant des possibilités de coopération et d'interdépendances dans de nombreux domaines<sup>42</sup>. La compétence de la Fédération dans le domaine culturel intervient dans deux domaines : la détermination du cadre d'ensemble des activités artistiques et culturelles ; la mise en œuvre des politiques présentant un intérêt national ou dont la portée concerne l'ensemble de l'État. Les Länder sont pour leur part, soit individuellement, soit collectivement, chargés du soutien ou du financement des différentes institutions culturelles. Ils interviennent également dans la politique culturelle extérieure en participant par le biais d'une commission spécialisée à l'élaboration des accords culturels<sup>43</sup>.

La politique culturelle a avant tout pour mission de mettre en place le cadre approprié dans lequel l'art et la culture peuvent se développer. La Fédération soutient les institutions d'importance nationale, ainsi que dans le cadre de la réunification certaines institutions culturelles qui se trouvent dans les nouveaux Länder. Elle est également fortement engagée dans le soutien des institutions culturelles de la capitale. En tout état de cause, la délimitation des compétences dans le domaine culturel a toujours donné lieu à d'importants débats. La signification du fédéralisme dans le domaine culturel à l'époque de l'intégration européenne et de la mondialisation constitue l'un des points récurrents de ce débat. La question de la pertinence de la mise en œuvre des politiques culturelles à l'échelon des Länder est également un sujet de controverse : la mise en place d'une politique culturelle autonome au niveau fédéral et les relations de coopérations entre l'État fédéral et les Länder font ainsi débat. Dans ce contexte, le fait d'inscrire dans la constitution la culture comme objectif de l'État constitue une revendication importante. Une telle inscription renforcerait le poids de la culture et constituerait un signal positif et encourageant en direction de l'ensemble des acteurs culturels<sup>44</sup>. Cette révision constitutionnelle demeure à l'ordre du jour de la politique culturelle allemande<sup>45</sup>. Par ailleurs, l'Allemagne souhaite donner une plus grande importance à la politique culturelle européenne lors de sa présidence de l'Union au premier semestre 2007. A cette fin, le gouvernement fédéral a prévu de conduire une série de manifestations avec les milieux concernés<sup>46</sup>.

Le financement public de la culture ressort des domaines d'action politique qui relèvent des compétences propres des communes, des Länder et de l'État fédéral, qui disposent en la matière d'une totale liberté d'action. Cette pratique fédérale de la culture a conduit à la mise en place d'une très large infrastructure artistique et culturelle dans toutes les régions d'Allemagne. En tout état de cause, le recensement et la présentation précise des flux financiers dans un État fédéral est beaucoup plus complexe que dans un État centralisé. Le rapport financier consacré à la culture pour 2006 fournit des informations sur le niveau du soutien financier accordé par la Fédération, les Länder et les communes. Ce rapport présente les montants des aides publiques et leur affectation, ainsi qu'une évolution des dépenses. Dans l'ensemble, la dépense publique consacrée à la culture s'est élevée pour 2005 à 8,03 milliards d'euros. Cette somme correspond juste à 0,4 pour cent du produit intérieur brut, comme cela avait été le cas les années précédentes. Les Länder et les communes (y compris les structures intercommunales) ont en 2003 contribué à 44 % des dépenses

---

<sup>42</sup> Cf. VON BEYME (1998) : p.18.

<sup>43</sup> Les Länder organisent leur coopération au sein de la Conférence permanente des Ministres de la culture des Länder (KMK), dotée d'un secrétariat et de commissions spécialisées.

<sup>44</sup> La commission d'enquête du Bundestag sur la culture en Allemagne avait recommandé dans son rapport d'étape de juin 2005 d'ériger la culture en objectif d'Etat. L'ajout d'un article 20b à la Constitution a ainsi été suggéré ; la rédaction proposée était la suivante : "*L'Etat protège et encourage la culture.*" (BT-Drs. 15/5560).

<sup>45</sup> Les résultats de la réforme du fédéralisme et les problèmes structurels du secteur culturel au sein du système fédéral allemand sont présentés par KARPEN (2006).

<sup>46</sup> Ce point a été abordé lors de l'audition du Ministre délégué à la Culture M. Bernd Neumann à Berlin le 28 septembre 2006 ; se reporter au site <http://www.kulturportal-deutschland.de/kp/bund.html> et Cf. NEUMANN (2006).

culturelles pour un montant de 3,5 milliards d'euros. L'État fédéral s'est pour sa part engagé à hauteur de 1,01 milliard d'euros (soit 12,5 % des dépenses publiques en faveur de la culture). Dans l'ensemble, les structures publiques ont consacré 1,75 % de leurs financements, soit 98 euros par habitant, aux politiques culturelles<sup>47</sup>.

Outre le soutien public accordé à la culture, il y a un grand nombre d'actions culturelles qui sont prises en charge par les groupes publics et privés de radio ou de télévision, des institutions du secteur économique et d'autres organisations (églises, syndicats), ainsi que par des organisations de la société civile, des associations ou des personnes privées. Ce réseau intermédiaire entre les instances étatiques et les milieux culturels est complémentaire de l'intervention publique et il est indispensable pour que la culture soit vivante, dynamique et ancrée dans la société civile. Il convient d'y ajouter l'engagement direct des citoyens en faveur de la culture. Il y a ainsi eu ces dernières années de nombreux exemples de partenariats entre des institutions culturelles publiques et des entreprises privées<sup>48</sup>. C'est dans ce contexte caractérisé par la grande variété de la vie culturelle allemande que se nouent les relations culturelles bilatérales avec la France.

## **B – La politique culturelle en France**

Le rôle joué par l'État dans le domaine culturel en France est traditionnellement très fort. Il a donné lieu à partir de 1959 à une institutionnalisation de la politique culturelle à travers la création d'un ministère spécifiquement dédié à la culture. Mais la politique culturelle n'est pas exclusivement conduite par l'État central et, comme dans d'autres domaines de l'action publique, elle a connu dans la période récente d'importants transferts de compétences vers l'échelon local.

En France, l'État a depuis l'Ancien Régime joué un rôle très important dans le domaine culturel, que ce soit par la création directe des institutions culturelles (l'Académie royale de musique devenue Opéra de Paris ou la Comédie française sous Louis XIV, Le Louvre sous la Révolution française), par la régulation du marché de l'art (décret de la Convention sur la propriété intellectuelle de 1793) ou par l'organisation de la protection du patrimoine (loi du 30 mars 1887 sur les monuments historiques).

Il faut cependant attendre 1959 pour que soit créé le ministère de la culture, confié à André Malraux, et qui regroupe les services des Beaux-Arts précédemment rattachés à l'Éducation nationale, ainsi que le Centre national du cinéma (CNC), qui dépendait auparavant du ministère du commerce. La politique culturelle extérieure reste pour sa part rattachée au ministère des Affaires étrangères. L'article 1<sup>er</sup> du décret du 24 juillet 1959 portant organisation du ministère chargé des Affaires culturelles en définit ainsi la mission : *"rendre accessible les œuvres capitales de l'humanité, et d'abord de la France, au plus grand nombre possible de Français ; assurer la plus vaste audience à notre patrimoine culturel, et favoriser la création des œuvres de l'art et de l'esprit qui l'enrichissent"*.

Après le départ d'André Malraux en 1969, les attributions du ministère vont demeurer incertaines et de nombreuses voix réclament sa suppression et son rattachement au ministère de l'Éducation. Le ministère est alors transformé en secrétariat d'État en 1974, avant de devenir

---

<sup>47</sup> A côté des aides directes accordées au secteur culturel, il convient d'ajouter les crédits d'impôt attachés au soutien et au financement de la politique culturelle. Ces derniers ne sont pas pris en compte dans le rapport financier relatif au secteur culturel pour 2006. Les chiffres correspondants pour l'État fédéral et les Länder seront présentés dans le rapport du Gouvernement fédéral consacré aux subventions. Selon les évaluations actuelles, les crédits d'impôt relatifs au secteur culturel pour 2006 se sont élevés à plus d'1,5 milliards d'euros de recettes fiscales. Cf. Bureaux statistiques de l'État fédéral et des Länder : STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER (2006).

<sup>48</sup> Cf. KNOBLICH (2004).

ministère de la culture et de l'environnement en 1976. Il faut attendre les années quatre-vingt, pour que le ministère voie ses attributions et ses moyens budgétaires renforcés. Il devient alors le ministère de la culture et de la communication, et voit ainsi ses attributions étendues au secteur des médias. Son budget va pour sa part progresser de 0,4 % à 0,8 % du budget de l'État, pour finalement être sanctuarisé aux alentours d'un pour cent du budget de l'État dans les années quatre-vingt-dix.

A l'échelon central, le ministère n'est toutefois pas la seule instance décisionnelle dans le domaine des politiques culturelles et la V<sup>ème</sup> République a vu le Président de la République jouer un rôle croissant en la matière. Georges Pompidou, grand amateur d'art contemporain, a ainsi pris l'initiative de faire construire le Centre national d'art contemporain sur le plateau Beaubourg à Paris. Il a également donné une place nouvelle à l'art contemporain dans la commande publique. M. Valéry Giscard d'Estaing mène à bien la transformation de la gare d'Orsay en musée consacré aux arts du XIX<sup>ème</sup> siècle et initie d'autres projets comme la Cité des sciences et de l'industrie à la Villette ou l'Institut du monde arabe. François Mitterrand, pour sa part, a joué un rôle déterminant dans la conduite de grands projets culturels, comme la restructuration du Louvre, la construction du nouvel opéra Bastille, de l'arche de la défense ou de la nouvelle bibliothèque nationale de France. L'actuel président aura quant à lui décidé de la réalisation du musée des arts premiers, construit par l'architecte Jean Nouvel, et qui a été inauguré en 2006.

Mais la politique culturelle mise en œuvre en France ne relève pas du seul échelon central. Les collectivités locales ont depuis toujours mené leurs propres actions dans le domaine culturel. Georges Duhamel, Ministre de la culture de 1971 à 1973, devait reconnaître leur rôle en affirmant à l'Assemblée nationale : *"La politique culturelle ne peut être le fait de l'État seul ; un rôle capital revient aux collectivités locales"*. Dès lors, des rapports contractuels entre l'État et les collectivités locales vont se développer, permettant le financement conjoint de projets culturels locaux dont la conception a été préalablement approuvée par les services de l'État.

Ceux-ci vont par ailleurs devoir s'adapter au rôle croissant des collectivités locales dans le domaine culturel et pour cette raison le ministère va opérer sa déconcentration en créant en 1977 les directions aux affaires culturelles régionales (DRAC). Celles-ci donnent une plus grande assise au ministère en lui permettant de conduire sa politique sur l'ensemble du territoire et en confortant les partenariats avec l'échelon local.

Dans les années 80, les lois de décentralisation vont renforcer de manière significative le rôle des collectivités locales dans le domaine culturel. Certes, les transferts de compétence opérés à cette époque concernent de manière marginale les politiques culturelles : les communes reçoivent ainsi la responsabilité des bibliothèques de prêts, des conservatoires et des musées municipaux ; les départements deviennent compétents pour les bibliothèques centrales de prêt, ainsi que la gestion et l'entretien des archives et des musées départementaux ; les régions, dont les premiers conseils élus sont désignés en 1986, ont compétence pour les musées régionaux, la conservation et la mise en valeur des archives régionales. Le mouvement de décentralisation et les transferts financiers qui en ont résulté ont ainsi accru de manière très significative le rôle des collectivités locales dans le domaine culturel, bon nombre d'élus locaux considérant ce domaine comme une priorité politique.

Les dernières réformes intervenues en matière de décentralisation à la suite de la révision constitutionnelle du 17 mars 2003, affirmant le caractère décentralisé de la République, ont poursuivi le mouvement de transfert de compétences culturelles de l'État vers les collectivités locales. Les communes et groupements de communes sont compétents dans le domaine de l'organisation et du financement de l'enseignement artistique initial. Les départements ont un rôle de coordination dans le domaine des enseignements artistiques (musique, danse et art dramatique). Les régions bénéficient d'un transfert de compétence dans le domaine de l'inventaire général du patrimoine culturel, ainsi que de l'organisation et du financement du cycle d'enseignement artistique

professionnel initial. Enfin, les trois échelons locaux ont désormais la possibilité de devenir propriétaires de monuments historiques au préalable détenus par l'État ou par la Centre des monuments nationaux.

### **C – Les perspectives des relations culturelles franco-allemandes**

Depuis les années cinquante et plus particulièrement encore depuis la conclusion du Traité de l'Élysée (22 janvier 1963), les sociétés allemandes et françaises ont noué le plus important réseau qui puisse exister entre deux pays. Les efforts de réconciliation de l'après-guerre ont permis le développement de nombreuses coopérations dont la variété et l'intensité est exceptionnelle<sup>49</sup>. De nombreux acteurs publics et privés en sont parties prenantes. En raison du rôle de premier plan joué par les 16 Länder dans le domaine culturel, un chef de Gouvernement de Land doté d'une expérience d'au moins quatre années dans ces fonctions joue le rôle de Ministre plénipotentiaire chargé des affaires culturelles lors des sommets intergouvernementaux. De 2003 à 2006, Peter Müller (Sarre) occupa la fonction de Ministre plénipotentiaire de la République fédérale allemande pour les affaires culturelles dans le cadre du traité relatif à la coopération franco-allemande. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, cette fonction a échu au maire de Berlin, Klaus Wowereit<sup>50</sup>. Comme le groupe de travail a pu l'établir lors des auditions, la complexité de la répartition des compétences dans le domaine culturel a conduit l'Allemagne à mettre en place un processus de coordination et de consultation interne très important. Ainsi, lors des rencontres franco-allemandes relatives à la formation, le Ministre plénipotentiaire représente aussi bien les seize Länder que l'État fédéral et joue le rôle d'interlocuteur unique. La politique culturelle extérieure relevant de la compétence du Ministre des affaires étrangères, le Ministre plénipotentiaire intervient dans ce domaine en accord avec ce dernier. A cette fin, il est assisté du Directeur du ministère en charge de la culture. En France, ces fonctions sont remplies par le Ministre de la culture, par le Ministre de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et par le Ministre de la Jeunesse, des sports et de la vie associative.

Le Haut conseil culturel franco-allemand joue également un rôle de premier plan dans ce domaine. Cette instance a été créée par les deux gouvernements en 1988 lors du sommet de Francfort sur le Main consacré à la coopération culturelle. Cette structure, qui joue un rôle de force de proposition, incarne la coopération franco-allemande dans le domaine culturel et artistique. Elle joue également le rôle de maillon entre les deux gouvernements et les sociétés civiles. Ses membres sont des artistes et des professionnels de l'art issus des deux pays ; ils représentent aussi bien le secteur de la musique, du cinéma, du théâtre, de la littérature, du patrimoine, des arts plastiques, des médias et des sciences. Le Haut conseil se conçoit d'une part comme un laboratoire d'idées et d'autre part comme une commission chargée de conseiller le pouvoir politique dans le domaine culturel. Ses membres mettent à disposition leurs compétences, leur expertise et leurs réseaux, afin de susciter et de soutenir des initiatives bilatérales. Le Conseil travaille de concert avec les deux ministères des affaires étrangères, avec les deux ministères en charge de la culture, la conférence des Ministres de la culture et le Ministre plénipotentiaire pour les affaires culturelles franco-allemandes, afin d'assurer une plus grande implication des deux sociétés civiles dans les activités culturelles franco-allemandes<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> L'histoire des relations culturelles franco-allemandes est traitée par WERNER (2002).

<sup>50</sup> Cf. à ce propos <http://www.kulturbevollmaechtiger.saarland.de> (le lien vers le Sénat de Berlin n'a pas encore été mis en place).

<sup>51</sup> Le Haut conseil remet tous les deux ans aux deux gouvernements un rapport présentant ses recommandations en matière de coopération culturelle (<http://www.hccfa.org>).

La coopération franco-allemande a connu une nouvelle impulsion avec la célébration des 40 années du traité de l'Élysée en 2003<sup>52</sup>. La déclaration commune pour les 40 ans du traité de l'Élysée du 22 janvier 2003 a entraîné une réforme de la coopération institutionnelle entre les deux États. Le sommet franco-allemand semestriel a pris la forme d'un conseil des Ministres commun. Une nouvelle étape dans la voie de l'intégration a été franchie et une procédure de décision conjointe a été mise en place. La coopération dans le domaine scientifique et de la formation est en raison des différences entre les deux systèmes très intensive. De nombreux projets concernant les systèmes scolaires, l'enseignement supérieur et la formation professionnelle sont actuellement à l'étude. Ils visent à faciliter pour la jeune génération la mobilité professionnelle dans le pays voisin. Les projets culturels visant à renforcer l'amitié franco-allemande jouent ainsi un rôle historique de premier plan en faveur de l'intégration européenne. Les 4 300 partenariats entre les écoles françaises et allemandes et les 2 000 accords de coopération entre établissements supérieurs en témoignent<sup>53</sup>.

Plusieurs projets en ont découlé<sup>54</sup> :

- la conception d'un manuel d'histoire commun aux deux pays qui a été publié dans les deux langues et mis à la disposition des classes de terminale à partir de l'année scolaire 2006-2007 ; le premier volume, qui traite de l'histoire de 1945 à nos jours a été publié en France aux éditions Nathan ;
- la défense du statut de langues partenaires pour le français et l'allemand lors des rencontres bilatérales ;
- le soutien des actions linguistiques "DeutschMobile" et "FranceMobile" ; le portail Internet bilingue "FplusD" pour les élèves, parents d'élèves et enseignants ;
- la priorité accordée à la langue partenaire dans les deux systèmes éducatifs dans le but d'accroître de 50 % le nombre d'élèves apprenant la langue de l'autre pays ;
- la poursuite des manifestations de la journée franco-allemande chaque 22 janvier (elle avait pris en 2006 la forme d'une semaine franco-allemande) ;
- la création d'un fonds permettant de financer des manifestations culturelles franco-allemandes dans des États tiers (86 projets dans 61 pays ; augmentation du fonds de 600 000 euros pour l'année 2006) ;
- la mise en place d'instituts culturels communs (par exemple à Ramallah, à Glasgow et, en projet, à Moscou).

Lors de ses auditions, le groupe de travail a également évoqué l'intensification de la coopération franco-allemande en matière culturelle. Conformément aux recommandations du Haut conseil culturel franco-allemand, cette coopération doit avant tout conforter les activités en relation avec l'objectif de diversité culturelle et linguistique, en favorisant l'apprentissage de la langue du pays partenaire et les pratiques interculturelles. Le groupe de travail est convaincu que les préoccupations franco-allemandes en faveur de la coopération culturelle sont d'une grande utilité pour l'intégration européenne. La déclaration de Sarrebruck des 20 et 21 novembre 2003 en a posé les principes. Elle scelle l'accord entre la France et l'Allemagne en faveur de l'élaboration d'une

---

<sup>52</sup> Cf. Sur le traité de l'Élysée et les relations franco-allemandes l'ouvrage de DEFRANCE et PFEIL (2005).

<sup>53</sup> Cf. HURTZ (2005).

<sup>54</sup> Cf. à ce propos les réponses du Gouvernement fédéral : BUNDESREGIERUNG (2006B ; 2007).

convention internationale relative à la diversité culturelle dans le cadre de l'assemblée générale de l'UNESCO ; elle formule en outre le souhait que toutes les mesures prises dans le cadre de l'Union européenne élargie respectent l'objectif de la diversité culturelle ; elle insiste également sur l'importance de l'émergence d'une opinion publique européenne pour le processus d'intégration et recommande à ce titre plus particulièrement le renforcement du dialogue franco-allemand au moyen de mesures permettant d'améliorer l'accès aux médias du pays partenaire<sup>55</sup>.

Les évolutions qui affectent la vie culturelle des deux pays constituent néanmoins pour le groupe de travail un sujet de préoccupation. Elles impliquent une évolution des dispositifs d'accompagnement, comme par exemple pour les échanges entre jeunes français et allemands. Par ailleurs, de nombreux programmes et initiatives se sont développés au niveau européen, tel le programme "Socrate/Erasmus", qui sont entrés dans une certaine mesure en concurrence avec les programmes franco-allemands.

Force est de constater qu'à l'heure actuelle, ces programmes n'ont pas permis de faire progresser la connaissance de la langue du pays partenaire dans chacun des deux pays. L'allemand est de moins en moins choisi dans le système scolaire français comme le français est de moins en moins choisi dans l'enseignement secondaire allemand. Le problème de la barrière linguistique se pose en conséquence de plus en plus lors des échanges culturels. Pour cette raison, le groupe de travail souligne la nécessité d'opérer un important rattrapage linguistique pour favoriser les relations culturelles franco-allemandes. L'amélioration de la connaissance de la langue du pays partenaire doit constituer une priorité absolue pour les politiques éducatives des deux pays. La défense de la diversité linguistique signifie avant tout la promotion de la langue française et allemande conformément aux stipulations du traité de l'Élysée.

Assurer une présence biculturelle auprès de larges couches de la population constitue assurément l'un des défis des prochaines années. Il convient pour le groupe de travail d'intéresser de nouveaux groupes aux échanges franco-allemands. Les médias des deux pays peuvent jouer un rôle de premier plan, afin de donner aux échanges franco-allemands une meilleure visibilité et de susciter l'intérêt pour le pays voisin. La coopération en matière de formation initiale et continue des journalistes est à cet égard essentielle. Elle doit être absolument poursuivie.

Il conviendrait également d'examiner plus avant dans quelle mesure la coopération culturelle franco-allemande décentralisée devrait être intensifiée. Le groupe de travail franco-allemand propose que dans le prolongement de son travail soit organisé un colloque de haut niveau consacré aux différents acteurs de la politique culturelle en France et en Allemagne. L'objectif de cette conférence serait d'aboutir à une meilleure compréhension des différents modes de travail et des structures des deux pays dans le domaine culturel.

## **V – LE RENFORCEMENT DE L'EUROPE DE LA CULTURE**

Les personnes auditionnées par le groupe de travail ont à plusieurs reprises insisté sur le fait que la culture était un élément constitutif fondamental de l'identité européenne. Pour cette raison, il apparaît nécessaire de renforcer la coopération européenne dans le domaine culturel tant au niveau politique que financier. Ainsi, l'obligation faite à la Communauté européenne par les traités de développer les cultures nationales et régionales et de contribuer parallèlement à la mise en valeur de l'héritage culturel commun, s'est-elle trouvée au centre des discussions. Les auditions du

---

<sup>55</sup> Cf. à ce propos <http://www.hccfa.org/ktml2/images/uploads/SaarbrueckerErklaerung.pdf>

groupe de travail<sup>56</sup> ont également mis en évidence le fait que l'intégration européenne était avant tout un projet de nature culturelle. Pour cette raison, le groupe de travail considère que l'Union, pour être acceptée par les citoyens européens, a besoin d'un cadre de valeurs et d'une culture qui puisse recueillir l'adhésion des sociétés civiles. Les compétences et les politiques relatives à la culture et aux médias ont été mises en œuvre au niveau européen après des débuts hésitants principalement à l'initiative de la France et de l'Allemagne. Il n'en demeure pas moins qu'il convient de clarifier le domaine et les ressorts de la politique culturelle au sein de l'édifice institutionnel européen.

## **A – Le soutien à la culture et les coopérations culturelles au sein de l'Union européenne**

Le développement d'une culture européenne commune respectueuse de la diversité des cultures existantes constitue une condition essentielle à la réussite du processus européen d'intégration : cette idée s'est peu à peu imposée au fur et à mesure des progrès de la construction européenne comme en attestent les débats et les activités du Conseil européen et du Parlement européen en matière de politique culturelle. Jusqu'au traité de Maastricht, la Communauté n'avait pas de véritable compétence dans le domaine culturel ; les mesures prises au niveau européen relevaient dès lors avant tout d'initiatives particulières plutôt que d'une politique d'ensemble. Ces mesures ne pouvaient en tout état de cause être mises en œuvre que dans le cadre d'autres compétences.

Avec l'entrée en vigueur du traité de Maastricht le 1<sup>er</sup> novembre 1993, l'Union européenne s'est vue attribuer une compétence propre dans le domaine culturel. Les stipulations du traité insistent d'une part sur la diversité culturelle, qui se fonde sur les centres d'intérêt culturels des États membres et de leurs régions, tout en encourageant d'autre part le développement d'une culture commune. L'objectif de la politique culturelle européenne est de faire ressortir les communautés de valeur existant dans la culture européenne et de renforcer le sentiment d'appartenance commune sans pour autant effacer les différences nationales et régionales (l'unité dans la diversité). A cette fin, la diversité des productions culturelles des États membres et leur diffusion sont encouragées. Dans le même temps cette politique doit permettre aux habitants de l'Union de prendre conscience de l'existence d'un héritage culturel commun et contribuer à sa conservation. Il ne faut cependant pas perdre de vue que les compétences et la définition des politiques culturelles demeurent du ressort principal des États membres et, comme c'est le cas en Allemagne, des collectivités décentralisées (Länder, communes). Ces principes généraux, énoncés à l'article 151 du traité instituant la Communauté européenne, sont mis en œuvre par les instances de l'Union européenne. Ces politiques ne peuvent toutefois revêtir que la forme de "mesures d'accompagnement". Elles interviennent en matière de patrimoine, d'échanges culturels, de création littéraire et artistique, ainsi que dans le domaine audiovisuel<sup>57</sup>.

De nombreuses autres décisions prises dans d'autres domaines politiques ont également un impact sur le secteur culturel. La Communauté doit en conséquence en tenir compte lors de sa prise de décision (article 151-4 du traité instituant la Communauté européenne). Cette clause transversale (ou clause culturelle opposable) ne crée pas de nouvelle compétence de la Communauté, mais elle ne crée pas non plus une répartition des compétences instaurant une véritable exception culturelle. Le point le plus important est sans conteste l'obligation de tenir compte des intérêts culturels des États membres, tout comme de protéger le patrimoine, qui

---

<sup>56</sup> Ce thème a été plus particulièrement abordé lors des auditions conduites à Bruxelles le 7 décembre 2006 (Mme Odile Quintin, M. Jacques Toubon) et à Paris les 4 et 5 octobre 2006 (MM. Philippe Etienne, Marc Foucault).

<sup>57</sup> Cf. SINGER (2005).

s'impose dans le processus de décision supranational européen. Cela implique que la Communauté fasse droit aux demandes des États membres relatives à leurs intérêts culturels<sup>58</sup>. Il convient en conséquence de concilier les intérêts culturels des États membres avec les autres objectifs du traité, à dominante économique (comme la liberté d'établissement, le droit de la concurrence ou l'encadrement des aides publiques).

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne conforte pour sa part la place de la culture dans le futur ordre juridique européen. Les articles sur la liberté des arts et de la connaissance, la diversité culturelle et linguistique et la protection de la propriété intellectuelle en attestent tout particulièrement. Son préambule va dans le même sens : *"L'Union contribue à la préservation et au développement de ces valeurs communes dans le respect de la diversité des cultures et des traditions des peuples de l'Europe, ainsi que de l'identité nationale des États membres et de l'organisation de leurs pouvoirs publics au niveau national, régional et local"*. Enfin, la Charte intègre dans les objectifs de l'Union la préservation des richesses de sa diversité culturelle et linguistique et de son patrimoine.

Par ailleurs, l'Union européenne vient de mettre en place le nouveau programme cadre européen dénommé "culture 2007" (COM/2004/469) qui débute au 1<sup>er</sup> janvier 2007 pour une période de sept années (2007-2013). Le groupe de travail soutient la mise en place de ce nouveau programme qui tient compte de l'évaluation du programme "culture 2000"<sup>59</sup>. Ainsi, le recentrage du nombre des objectifs et le regroupement des lignes de crédit auparavant réparties sur plusieurs programmes budgétaires ont été menés à bien. Le nouveau programme retient trois priorités à forte dimension européenne : l'encouragement de la mobilité transfrontalière, la diffusion internationale des œuvres d'art, des manifestations culturelles et des connaissances, ainsi que le dialogue interculturel. De plus, le programme simplifie les conditions de demande de financement ainsi qu'il facilite leur attribution. Un plus grand nombre de citoyens et d'institutions des États membres, mais également sous certaines conditions d'États tiers, devraient logiquement pouvoir bénéficier du soutien accordé par l'Union européenne aux projets culturels<sup>60</sup>.

Le nouveau programme "Citoyens pour l'Europe" (2007-2013) remplace par ailleurs le premier programme d'action de la Communauté intitulé "participation des citoyens" (COM/2005/116). Il vise à contribuer au renforcement de la compréhension réciproque des citoyens de l'Union et à la constitution d'une identité européenne commune<sup>61</sup>.

Le groupe de travail estime que la mise en œuvre du nouveau programme au début 2007 devrait permettre d'améliorer les conditions d'ensemble de la coopération culturelle en Europe. Les programmes existants visent à soutenir les échanges culturels et la coopération, afin de préserver et de soutenir la diversité culturelle et linguistique en Europe ; ils doivent permettre une meilleure connaissance des autres cultures européennes et par là même renforcer la conscience de l'existence d'un héritage culturel européen commun. Ainsi, les politiques mises en œuvre en faveur de la diversité culturelle et linguistique contribuent à l'implication des citoyens européens dans le processus d'unification européenne<sup>62</sup>.

La coopération culturelle transfrontalière constitue également un point majeur de la politique culturelle européenne. A côté des mesures en faveur de la mobilité des actifs et du soutien de la diffusion internationale des œuvres d'art, le dialogue interculturel constitue un objectif à part

---

<sup>58</sup> Cf. BLANKE (2007) : p. 1714.

<sup>59</sup> Cf. le rapport relatif aux deux évaluations indépendantes du programme "culture 2000" (COM/2006/666 du 8.11.2006).

<sup>60</sup> Cf. [http://ec.europa.eu/dgs/education\\_culture/newprog/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/newprog/index_en.html)

<sup>61</sup> Cf. [http://ec.europa.eu/dgs/education\\_culture/activecitizenship/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/activecitizenship/index_de.htm)

<sup>62</sup> Le groupe de travail a abordé ces questions lors de ses auditions à Bruxelles du 7 décembre 2006.

entière des institutions européennes. Preuve en est la décision de faire de l'année 2008 "l'année européenne du dialogue interculturel". La proposition de la Commission en ce sens, déposée le 5 octobre 2005 (COM/2005/467), doit contribuer au développement d'une citoyenneté européenne active et ouverte, fondée sur une communauté de valeurs et respectueuse de la diversité culturelle. L'initiative des "capitales européennes de la culture" s'inscrit dans la même perspective : le conseil des Ministres de l'Union a ainsi désigné le 13 novembre 2006 les villes d'Essen dans la Ruhr, de Pécs (Hongrie) et d'Istanbul (Turquie) comme capitales européennes de la culture pour 2010 (COM/2006/610)<sup>63</sup>.

Aux côtés des programmes spécifiquement consacrés au soutien des projets culturels et artistiques, il existe enfin de nombreux autres programmes européens dotés d'une composante culturelle (tout particulièrement dans les domaines des fonds régionaux, des fonds structurels, de la formation, de la recherche et du tourisme).<sup>64</sup> La plupart de ces programmes de soutien intègrent les aspects culturels ou ont pour le moins un volet qui permet d'agir en la matière, sans qu'il puisse pour autant être possible de disposer dans la plupart des cas d'une quantification précise<sup>65</sup>. Le groupe de travail souhaite que l'ensemble des moyens dévolus à la culture dans ces différents programmes fasse l'objet d'une analyse actualisée, comme cela avait été le cas en 1996 dans le premier rapport sur les activités culturelles de la Communauté européenne (COM/96/160).

## **B – Une nouvelle stratégie : la politique culturelle européenne comme vecteur d'intégration**

La Commission européenne a récemment développé un nouveau projet dont l'objectif est de contribuer au renforcement de l'identité européenne et à la formation de valeurs européennes communes au moyen de la culture<sup>66</sup>. Le groupe de travail approuve cette démarche qui vise à fonder l'intégration européenne non pas seulement sur le progrès économique, mais aussi sur la culture<sup>67</sup>.

Parallèlement s'est développé un débat sur la création d'une Charte européenne de la culture, qui serait également appelée à jouer un rôle important en faveur du développement d'une identité culturelle européenne. Cette idée a été formulée lors de la conférence de Berlin intitulée "donner une âme à l'Europe" (novembre 2004). Les Ministres de la culture de neuf États européens y ont demandé qu'une Charte de la culture soit adossée à la future Constitution européenne. Cette initiative s'est poursuivie par une série de rencontres à Paris, Budapest et Grenade, puis par une nouvelle conférence à Berlin à l'automne 2006<sup>68</sup>. Le groupe de travail partage le constat selon lequel la défiance des citoyens à l'égard des institutions européennes rend nécessaire le renforcement des valeurs fondatrices communes au sein de l'Europe.

Le groupe de travail approuve également la démarche entreprise par les gouvernements français et allemands tendant à recréer la confiance envers les institutions européennes et à renforcer l'adhésion des citoyens au processus d'intégration européenne. Cette démarche se retrouve

---

<sup>63</sup> Pour de plus amples informations se reporter au rapport d'expert présenté à l'adresse [http://www.ec.europa.eu/culture/eac/other\\_actions/cap\\_europ/Cap\\_eu\\_en.html](http://www.ec.europa.eu/culture/eac/other_actions/cap_europ/Cap_eu_en.html)

<sup>64</sup> Se reporter à [http://ec.europa.eu/culture/portal/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/culture/portal/index_de.htm)

<sup>65</sup> Cf. Bureaux statistiques de la fédération et des Länder : STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER (2006).

<sup>66</sup> Cf. la communication relative à la culture de la Direction générale de la culture et de l'éducation, [http://ec.europa.eu/culture/eac/communication/comm\\_en.html](http://ec.europa.eu/culture/eac/communication/comm_en.html)

<sup>67</sup> La conférence "La voix de l'Europe" organisée par la Présidence autrichienne fin janvier 2006 à Salzburg en constitue un exemple. Cette conférence a été consacrée à l'avenir de l'Europe, aux valeurs européennes, à l'identité et à la culture (<http://www.eu2006.at>).

<sup>68</sup> Cf <http://www.berlinerkonferenz.de>

également dans le programme de la présidence allemande de l'Union : "la culture et la communication forment l'identité de l'Europe et mettent en valeur la diversité européenne"<sup>69</sup>. Pour le groupe de travail, le résultat des référendums sur la constitution européenne en France et aux Pays-Bas souligne à quel point la question de l'identité et du sentiment d'appartenance commune est décisive pour l'Europe en tant qu'espace politique.

Les institutions européennes partagent également le constat selon lequel les futurs progrès en matière d'intégration doivent s'appuyer sur une composante culturelle renforcée. La question du renforcement des valeurs fondatrices de l'Europe est également à l'ordre du jour dans les États membres. Le cinquantième anniversaire du traité de Rome au printemps 2007 constitue une nouvelle occasion de se pencher sur les valeurs et les objectifs de l'Union européenne. Le gouvernement fédéral allemand a d'ores et déjà mis en avant dans sa déclaration relative à la présidence de l'Union l'idée selon laquelle l'Europe a besoin pour exister de l'adhésion des citoyens à l'unification européenne et au projet de paix qu'elle implique. Le groupe de travail souhaite dans ce contexte que la diversité culturelle constitue une priorité politique dans tous les domaines d'action. Le cinquantième anniversaire du traité de Rome constitue une opportunité pour l'affirmer : il serait à cet égard souhaitable que la déclaration de Berlin qui doit être énoncée à cette occasion mette en avant l'importance de la diversité culturelle pour le processus d'intégration européenne et souligne le caractère stratégique de la politique culturelle en la matière.

### **C – Quelles perspectives pour la culture et la diversité culturelle en Europe ?**

Le groupe de travail approuve pleinement le fait que le Conseil européen ait reconnu dans son plan de travail consacré à la culture pour 2005-2006 le rôle joué par le patrimoine culturel commun et la création artistique tant en matière économique que dans la construction d'un espace culturel commun<sup>70</sup>. Les mesures prises jusqu'à ce jour doivent être poursuivies et mises en œuvre dans le cadre de l'agenda culturel. Pour cette raison, il serait souhaitable que l'Allemagne s'engage pendant sa présidence en faveur d'une prolongation de la durée du plan de travail pour une période de trois à quatre ans.

Il convient dans ce cadre d'insister sur les mesures prises en faveur de la numérisation du patrimoine culturel européen. Le groupe de travail soutient l'objectif de création d'une Europe numérique, favorable à la multiplication des échanges et aux progrès de la connaissance. Le projet précédemment évoqué de numérisation des bibliothèques, qui s'inscrit dans le cadre de l'initiative i2010, constitue à cet égard un point tout à fait essentiel. Deux autres sujets importants pour la politique culturelle européenne doivent en outre faire l'objet de décisions en 2007 : la révision de la directive sur le commerce électronique et la question de la compatibilité des systèmes de redevance audiovisuelle avec le droit communautaire<sup>71</sup>.

La politique de soutien de l'économie de la culture et de la création constitue également un point d'importance. L'amélioration du contexte économique de la culture et des médias en Europe est d'ailleurs l'une des priorités de la présidence allemande. Au cours du premier semestre 2007, le Conseil européen doit formuler des conclusions et des recommandations sur la base d'une

---

<sup>69</sup> Cf. déclaration du gouvernement fédéral : BUNDESREGIERUNG (2006a) et la réponse apportée par le Gouvernement fédéral à une question parlementaire : BUNDESREGIERUNG (2006b).

<sup>70</sup> Le plan de travail a été arrêté sous présidence néerlandaise au deuxième semestre 2004 (résolution 13839/04) ; cf. le communiqué de presse portant sur la séance du conseil éducation, jeunesse et culture des 15 et 16 novembre 2004 (14380/04 – presse 310).

<sup>71</sup> Ces points ont été abordés par Mme Ruth Hieronymi, rapporteure de la directive Télévision sans frontières pour le Parlement européen, à Bruxelles le 7 décembre 2006.

étude de la Commission qui lui a été transmise en novembre 2006<sup>72</sup>. Pour le groupe de travail, il serait souhaitable que le gouvernement fédéral allemand pèse pour que ces recommandations ne soient pas seulement mises en œuvre au profit de la croissance et de l'activité économique, mais également en faveur d'un renforcement de la diversité culturelle en Europe<sup>73</sup>.

Pour le groupe de travail, la mise en œuvre de l'article 151-4 du traité instituant la Communauté européenne constitue un autre sujet majeur pour la politique culturelle européenne : en vertu de la clause de transversalité énoncée par cet article, l'ensemble des politiques de l'Union doivent intégrer une dimension culturelle. Le groupe de travail dans son ensemble soutient la demande de la Commission européenne selon laquelle les champs d'action de l'Union européenne doivent davantage contribuer à des préoccupations culturelles. Dans ce contexte, la Commission doit faire une communication sur le rôle de la culture en Europe en avril 2007 ; cette communication devrait avoir un retentissement non seulement auprès des institutions européennes, mais également dans les États membres. Pour le groupe de travail, l'objectif poursuivi doit être de créer des conditions favorables à la création, de favoriser la mise en place de réseaux européens en facilitant les échanges entre les professionnels de la culture et la circulation des œuvres, et d'accroître les possibilités pour les citoyens de l'Union de prendre part aux activités culturelles des autres États membres. Ce faisant, la culture doit pouvoir contribuer au renforcement de l'identité européenne et au développement de valeurs communes. L'objectif primordial est pour ces raisons l'élaboration d'un agenda européen de la culture<sup>74</sup>.

Le manque de visibilité des programmes culturels européens constitue pour le groupe de travail un problème important : il s'agit de l'un des points faibles de la politique culturelle européenne. Les auditions et les débats du groupe de travail ont montré qu'il n'y avait jusqu'à ce jour pas de connaissance suffisante de l'interdépendance et des complémentarités pouvant exister au niveau européen entre les différentes mesures de soutien au secteur culturel ; de même, les objectifs et les populations ciblées ne sont pas très clairement définies. Il est particulièrement malaisé d'avoir une vision d'ensemble précise des nombreux programmes et activités de l'Union dans la mesure où ils sont gérés par plusieurs directions générales de la Commission. Il est également impossible de quantifier le niveau total des contributions des institutions européennes et des États membres dans le domaine culturel. Pour cette raison, le groupe de travail souhaiterait que la Commission, le Conseil et les autorités responsables au sein des différents États membres mettent à disposition dans les meilleurs délais des informations précises et détaillées sur les aspects financiers des politiques culturelles ayant une implication européenne. Cela permettrait de mettre en place une base de données commune consacrée au soutien public accordé à la culture au sein de l'Union européenne.

Le groupe de travail a la ferme conviction que les programmes de politique culturelle de l'Union seront sans effet sans la participation active des États membres et de leurs sociétés civiles. Le processus d'élargissement, en augmentant la diversité culturelle de l'Union, rend d'autant plus nécessaire la mise en place d'une nouvelle conception du projet européen, qui tienne compte de cette situation. L'approfondissement de la coopération culturelle entre les États membres est pour cette raison indispensable et elle implique une meilleure coordination de leurs politiques culturelles extérieures. A cet égard, l'exemple de la coopération franco-allemande dans le domaine culturel constitue un précédent tout à fait précieux.

---

<sup>72</sup> Une étude sur l'économie de la culture a été commandée par la direction générale à la culture à la société Kern European Affairs (KEA) ; cette étude a été réalisée en coopération avec Media Group et MKW GmbH ; cf. KEA (2006).

<sup>73</sup> Sur ce sujet : une conférence sur l'économie de la création et des contenus doit être organisée à Berlin les 3 et 4 mai 2007 sous l'intitulé "L'économie créative européenne : des politiques cohérentes dans le cadre de la mondialisation" ; une conférence sur la culture, l'économie et le tourisme doit pour sa part être organisée à Hambourg les 31 mai et 1<sup>er</sup> juin 2007.

<sup>74</sup> Cf. pour de plus amples informations [http://ec.europa.eu/culture/eac/communication/comm\\_de.html](http://ec.europa.eu/culture/eac/communication/comm_de.html)

Pour le groupe de travail, le Conseil de l'Europe est appelé à jouer un rôle d'impulsion en la matière. Depuis sa création il s'est impliqué en faveur des aspects culturels de l'intégration européenne<sup>75</sup>. La coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne dans le domaine de la culture s'inscrit dans une longue pratique. La Convention culturelle européenne de 1954 constitue aujourd'hui encore le texte de référence pour la politique culturelle en Europe dans son ensemble. Les nombreuses mesures prises de concert attestent des liens entre les deux organisations et de leur complémentarité.<sup>76</sup> Le groupe de travail soutient les initiatives du Conseil de l'Europe tendant à renforcer sa coopération avec l'Union européenne<sup>77</sup>. Deux priorités paraissent particulièrement importantes, la défense des identités et la préservation de la diversité, le soutien à la création et à l'implication de chacun dans la vie culturelle.

## **VI – DIVERSITE CULTURELLE ET POLITIQUE CULTURELLE EXTERIEURE**

Le groupe de travail franco-allemand a également abordé lors de ses auditions la question de la politique culturelle extérieure. Composante spécifique de la politique culturelle, elle constitue une présentation active de la culture d'un État dans le monde. Il existe des différences dans la conception et l'étendue de ce champ d'action. Dans l'espace germanophone, se sont imposées les notions de "politique culturelle étrangère" ou de "politique culturelle extérieure". En France, on parle plus volontiers de "diplomatie culturelle". Ces notions ont un champ d'application différent et elles recouvrent des actions politiques différentes. Ceci concerne des domaines politiques particuliers, mais également certains aspects de la politique éducative, économique et du développement.

La structure institutionnelle de la diplomatie culturelle française et allemande sont elles-mêmes considérablement différentes<sup>78</sup>, non seulement d'un point de vue financier, mais aussi d'un point de vue juridique (par exemple la nature et le nombre des organisations spécialisées, ainsi que leur indépendance). Les raisons de ces spécificités proviennent des différences historiques existant dans la production et la diffusion des formes culturelles dans le cadre de chaque société et de ses représentations. Elles reposent sur les traditions culturelles et les valeurs de chacun, qui elles-mêmes agissent sur le secteur culturel et le soutien à la culture.

### **A – L'engagement en faveur de la diversité culturelle dans la politique culturelle extérieure allemande**

Le système actuel de la politique culturelle étrangère allemande trouve son origine dans les années soixante et s'est construit après une série de débats et de recommandations parlementaires (formulées en particulier par une commission d'enquête) datant des années soixante-dix<sup>79</sup>. Depuis cette époque, la politique culturelle étrangère est considérée comme le troisième pilier de la politique étrangère. Elle acquiert ainsi un rang égal à la politique économique extérieure et à la diplomatie classique conduites par l'Allemagne dans les relations internationales. Elle caractérise l'Allemagne comme étant un État culturel soucieux de dialoguer avec la communauté internationale des États. Cette conception de la politique culturelle extérieure a toujours été adaptée aux circonstances de politique intérieure ou internationale. La dernière inflexion qui lui a été apportée

---

<sup>75</sup> Cf. BATTAINI-DRAGONI (2004).

<sup>76</sup> Cf. <http://www.coe.int/defaultDE.asp>

<sup>77</sup> Cf. JUNCKER (2006).

<sup>78</sup> Cf. ZNINED-BRAND (1999).

<sup>79</sup> Cf. SCHULTE (2000).

s'inscrit dans le cadre du plan du ministère des Affaires étrangères dénommé "Conception 2000". Dans ce cadre, les principes et les objectifs des relations culturelles extérieures ont été adaptés et en partie redéfinis en fonction du contexte de l'unité allemande, des nouvelles priorités internationales et de la poursuite de l'intégration européenne<sup>80</sup>. Cette réorientation a également entraîné un changement terminologique : le ministère des affaires étrangères parle en effet désormais de politique étrangère culturelle et éducative (*auswärtige Kultur- und Bildungspolitik* : AKBP).

Les derniers développements de la politique culturelle extérieure proviennent de trois facteurs. Tout d'abord, l'unité allemande et la fin de la confrontation des blocs ont eu un impact très important. La réorientation de cette politique vers les États en transition de l'Europe centrale et orientale a constitué un objectif majeur. Ensuite, les évolutions récentes de la construction européenne se sont imposées comme une priorité en matière de présence culturelle extérieure de l'Allemagne, non seulement par son intensification dans le cadre de l'intégration européenne, mais aussi vis-à-vis du reste du monde en faveur d'une présentation de l'Europe de la culture. Enfin, le thème de la mondialisation et ses effets sur les équilibres mondiaux est devenu un sujet de préoccupation croissant de cette politique<sup>81</sup>.

Les objectifs définis en juillet 2000 par le plan "Conception 2000" pour la politique culturelle extérieure sont les suivants<sup>82</sup> :

- la défense des intérêts culturels et éducatifs allemands : la politique culturelle extérieure concerne les intérêts immédiats de l'Allemagne ; les échanges culturels avec l'étranger ne doivent pas seulement enrichir la vie culturelle allemande, mais également permettre de nouer des relations ayant un impact positif sur les relations politiques et économiques ;

- la diffusion d'une image moderne de l'Allemagne : la politique culturelle extérieure vise à donner de l'Allemagne l'image d'un partenaire engagé en faveur de la culture classique et moderne, qui s'intéresse au dialogue entre les peuples et aux échanges, qui examine de manière transparente son passé et mérite la confiance ; l'un des moyens de cette politique est l'organisation de manifestations culturelles (journée, semaine ou année de l'Allemagne à l'étranger) ;

- la prévention des conflits à l'échelle mondiale par le dialogue interculturel : la politique culturelle extérieure a également pour objectif de permettre la prévention des conflits et des crises internationales au moyen du dialogue avec les autres sociétés et cultures ; cet engagement s'est manifesté plus particulièrement dans le cadre du dialogue culturel entre l'Europe et le monde musulman, ainsi qu'au travers de l'engagement en Afghanistan et en Irak ;

- le soutien du processus d'intégration européenne : la politique culturelle extérieure vise plus particulièrement à développer une identité européenne commune ; l'objectif est de renforcer la diversité culturelle en Europe tout en faisant ressortir et en développant les valeurs communes aux européens ; dans ce cadre, s'inscrivent également les projets culturels tendant au renforcement de l'amitié franco-allemande.

Si la politique culturelle extérieure relève en principe du ministère des affaires étrangères, sa mise en œuvre revient en grande partie à des organisations spécialisées dotées d'un

---

<sup>80</sup> Cf. Bureau de l'information et de la presse du Gouvernement fédéral : PRESSE- UND INFORMATIONSSAMT DER BUNDESREGIERUNG (2002).

<sup>81</sup> Cf. MAAB (2005).

<sup>82</sup> Cf. présentation faite par le ministère allemand des Affaires étrangères : AUSWÄRTIGES AMT (2000) : p. 16.

statut de droit privé, c'est à dire indépendant de la puissance publique (il s'agit d'associations, de fondations ou de sociétés anonymes), mais disposant d'un financement au titre du budget fédéral<sup>83</sup>.

Les organismes spécialisés de la politique culturelle extérieure conçoivent leur mission comme celles de médiateurs interculturels, chargés de faciliter le dialogue entre les sociétés. La politique culturelle extérieure de la République fédérale allemande s'appuie sur ces organismes qui constituent un réseau mondial également présent sur le territoire national<sup>84</sup>. Les organisations les plus importantes sont : le Goethe Institut (GI), le Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD), la fondation Alexander von Humboldt (AvH), l'Institut pour les relations extérieurs (IFA) et la commission allemande de l'UNESCO. La Maison des cultures du monde à Berlin, dont la tutelle est exercée par le Ministre délégué du gouvernement fédéral à la culture et aux médias, contribue pour sa part à la présentation des cultures étrangères en Allemagne avec le soutien du ministère des affaires étrangères et de la chancellerie fédérale. Si ces organismes spécialisés mettent en œuvre la politique culturelle extérieure dans le cadre défini par le Gouvernement fédéral, ils n'en disposent pas moins d'une totale liberté de programmation<sup>85</sup>. Ce fonctionnement permet d'assurer que les manifestations programmées à l'étranger ne constituent pas une culture d'État. Ainsi, cette organisation indépendante de l'État, garantit-elle le pluralisme, la diversité et l'indépendance du travail culturel à l'étranger, y compris pour l'avenir.

A l'heure actuelle, la répartition des tâches et les méthodes de travail de ces organismes en charge de la politique culturelle extérieure fait débat. De nouvelles formes d'organisation devraient permettre d'accroître leur efficacité : la restructuration des réseaux, la mise en place de structures locales, la coopération avec des partenaires publics et privés locaux constituent des voies qui sont actuellement explorées pour permettre à la politique culturelle extérieure d'inscrire ses effets dans la durée<sup>86</sup>.

## **B – La politique culturelle extérieure française**

Lors de la création du ministère de la culture en 1959, le choix a été fait de ne pas lui confier de compétence en matière de politique culturelle extérieure, celle-ci demeurant du ressort des ministères des Affaires étrangères et de la coopération, en tant que composante de l'action diplomatique française<sup>87</sup>. Ce choix a été conforté par l'institutionnalisation de la Francophonie à partir des années soixante-dix : la création d'une organisation internationale à part entière regroupant les Etats ayant la langue française en partage devait conforter le lien entre la défense et la promotion de la langue française et la conduite des relations extérieures.

A l'échelon national, la réforme de 1999 a abouti à la fusion du ministère de la coopération, principalement tourné vers l'Afrique francophone, et du ministère des affaires étrangères. Cette modification de structures a abouti au regroupement de l'ensemble des services compétents en matière de politique culturelle extérieure au sein de la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID). Celle-ci coiffe la direction de l'audiovisuel extérieur, la direction de la coopération culturelle et du français, la direction de la

---

<sup>83</sup> Aux côtés des organismes traditionnellement en charge de la politique culturelle extérieure, il convient également de mentionner les fondations des partis politiques, les Eglises et d'autres organisations de la société civile.

<sup>84</sup> Cf. le rapport du ministère allemand des Affaires étrangères : AUSWÄRTIGES AMT (2003).

<sup>85</sup> Cf <http://deutsche-kultur-international.de>

<sup>86</sup> Cf. Le rapport du Gouvernement fédéral : BUNDESREGIERUNG (2006c).

<sup>87</sup> Se reporter au site du ministère des Affaires étrangères <http://www.diplomatie.gouv.fr>

et aux sites <http://www.culturalpolicies.net/France.htm>

et <http://cms.ifa.de/info/literatur/grundlagenliteratur/akp-grund/frankreich> ; voir également BINDER (2003) et une comparaison avec la politique culturelle extérieure allemande dans ZNINED-BRAND (1999).

coopération scientifique et universitaire, ainsi que la direction des politiques de développement. L'ancienne césure entre pays d'Afrique francophone et le reste du monde a ainsi été supprimée dans l'organisation administrative.

La DGCID exerce avant tout un rôle de définition de la politique culturelle extérieure et du développement. Il revient aux postes diplomatiques, par l'intermédiaire des services de coopération et d'action culturelle (SCAC), ou à des organismes spécialisés placés sous sa tutelle d'assurer leur mise en œuvre.

Dans le domaine de l'audiovisuel extérieur, les principaux opérateurs sont Radio France International, CFI, TV5 monde. Cette dernière est une chaîne francophone généraliste financée pour près de 80 % par la France, qui relève toutefois de la tutelle de trois autres pays francophones : le Canada, la Suisse et la Belgique. Enfin, la toute récente chaîne d'information internationale, France 24, ne relève pas du ministère des Affaires étrangères : ses deux actionnaires étant à parité le groupe audiovisuel public France télévisions et le groupe privé TF1, elle relève de la Direction du développement des médias placée sous l'autorité du Premier Ministre.

S'agissant du réseau culturel extérieur, il est particulièrement dense. Composé de 146 centres et instituts français, qui relèvent directement des postes diplomatiques, il est complété par un ensemble de 280 alliances françaises subventionnées, qui sont des associations de droit local fonctionnant en réseau sous la coordination de l'Alliance française de Paris. Ces centres, instituts et alliances ont pour mission de promouvoir la langue française en assurant des cours de langue pour adultes et en mettant à disposition du public des livres et des films de langue française. Ils ont par ailleurs pour mission de faire connaître la culture française en organisant ou en soutenant des manifestations culturelles ou artistiques.

Aux côtés de ce réseau culturel, la France dispose d'un très important réseau d'écoles françaises à l'étranger, placées sous l'autorité de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE). Le réseau est constitué de 251 établissements accueillant plus de 159 000 élèves, dont plus de la moitié sont étrangers. Si l'on ajoute aux établissements relevant directement du réseau ceux qui bénéficient de son homologation, l'on atteint un total de 429 établissements dans 130 pays et plus de 235 000 élèves.

Le ministère soutient par ailleurs certaines associations professionnelles chargées de promouvoir les œuvres françaises à l'étranger, que ce soit dans le domaine de la télévision par l'intermédiaire de TV France International, du cinéma avec Unifrance ou de la musique avec le Bureau international de la musique. En revanche, la promotion du livre français à l'étranger, assurée par le Bureau international de l'édition française, est pour sa part soutenue par le Centre national du livre dépendant du ministère de la culture<sup>88</sup>.

Par ailleurs, deux nouvelles structures viennent d'être créées dans un souci de rationalisation de la politique culturelle extérieure : il s'agit des agences CulturesFrance et Campus France, placées sous la double autorité du ministère des Affaires étrangères et du ministère de la culture pour la première et du ministère des Affaires étrangères et de celui en charge de l'enseignement supérieur pour la seconde<sup>89</sup>.

CulturesFrance résulte pour sa part de la fusion le 22 juin 2006 de l'Association française d'action artistique (AFAA) et de l'Association pour la diffusion de la pensée française

---

<sup>88</sup> Cf <http://www.bief.org/>

<sup>89</sup> Se reporter à l'avis de M. François ROCHEBLOINE présenté au nom de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, n° 3366 du 12 octobre 2006.

(ADPF). L'objectif de cette fusion est de fédérer les moyens du ministère des Affaires étrangères et du ministère de la Culture et de la Communication pour accroître l'efficacité du dispositif de promotion de la culture française.

CulturesFrance exerce une activité d'opérateur au service des échanges culturels internationaux et de l'aide au développement culturel dans les domaines des arts de la scène, des arts visuels, des arts appliqués, de l'architecture, du patrimoine, de l'écrit et de l'ingénierie culturelle. Ses missions principales consistent à exporter la culture française à l'étranger, à accueillir les cultures étrangères en France et à promouvoir le développement culturel, notamment à travers un fonds de solidarité prioritaire pour l'Afrique. A ce stade, une question doit encore être clarifiée : celle de son statut juridique (c'est actuellement une association régie par la loi de 1901). Le législateur pourrait prochainement intervenir pour conférer à la nouvelle structure un statut plus adapté.

Campus France doit pour sa part devenir le nouvel opérateur unique, compétent pour exercer les missions jusqu'ici exercées par les opérateurs Egide et Edufrance. Il s'agit ainsi de créer une agence pour la mobilité universitaire et scientifique. Campus France devrait prendre la forme d'un établissement public placé sous la double tutelle du ministère des Affaires étrangères et du ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. A l'instar de CulturesFrance, sa création pourrait intervenir prochainement par voie législative.

A l'échelon international, la politique de promotion de la langue française est mise en œuvre par la Francophonie (OIF), qui dispose du statut d'organisation internationale<sup>90</sup>. Elle regroupe aujourd'hui 55 États membres et 13 ayant le statut d'observateur. Depuis le sommet de Hanoi de 1997, l'Organisation cherche à diversifier ses missions en défendant aux côtés de la langue française, les droits de l'Homme et les principes démocratiques. Elle joue également un rôle de coordination entre ses membres lors des grands sommets internationaux, comme celui de Johannesburg consacré au développement durable.

### **C – Les actions de politique culturelle extérieure menées par l'Union européenne**

L'article du traité instituant la Communauté européenne relatif à la culture prévoit également que la compétence communautaire dans le domaine de la culture soit exercée dans le cadre de l'action extérieure : l'article 151-3 confère en effet à la communauté une compétence en matière de coopération avec les États tiers et les organisations internationales<sup>91</sup>. Cet article définit la répartition des compétences entre la Communauté et les États membres en matière de coopération avec les États tiers. Cette compétence est partagée, c'est à dire qu'elle ne donne pas de prééminence à la Communauté ou aux États membres en matière de politique extérieure. Ceci s'explique notamment par le fait que l'activité normative de la Communauté dans le domaine culturel se limite aux seules politiques d'accompagnement. Elle ne joue donc qu'un rôle d'action complémentaire, y compris pour la politique extérieure. La Communauté a donc compétence pour mener une politique culturelle extérieure propre dans le cadre de sa politique de soutien, les États membres conservant pour leur part l'essentiel des compétences dans le domaine culturel<sup>92</sup>. La Communauté, conformément aux traités, ne joue donc en la matière qu'un rôle limité et dérivé<sup>93</sup>.

---

<sup>90</sup> Cf. sur ce point <http://www.francophonie.org/>

<sup>91</sup> Certains accords conclus entre l'Union et des états tiers portaient également par le passé sur des sujets de nature culturelle (par exemple Lomé II et IV ou l'accord avec les PECO).

<sup>92</sup> Cf. à ce propos le dossier "la politique culturelle extérieure de l'Union" de l'IFA. (<http://www.ifa.de/links/euro-psa-akp/index.htm>).

<sup>93</sup> Cf. MAX (2004) ; DODD, LYKLEMA et DITTRICH VAN WEHRING (2006).

La plupart des accords conclus par l'Union européenne avec les États tiers comportent le plus souvent un chapitre consacré à la culture. Dans ce cadre, des actions culturelles dans le domaine de la protection et de la conservation du patrimoine, de la formation interculturelle et des échanges culturels sont conduites avec le soutien de l'Union, dans le but de favoriser la connaissance mutuelle des peuples et leur compréhension réciproque et de contribuer ainsi à la sécurité collective et à la paix. Les programmes de soutien dans le domaine culturel, éducatif, ceux à destination de la recherche ou de la jeunesse sont de plus en plus ouverts à la participation d'États tiers. Ces dernières années, étaient plus particulièrement concernés les membres de l'espace économique européen et les pays candidats, ainsi que les pays de la rive sud de la Méditerranée.

Le programme cadre "Culture 2007", précédemment évoqué, comporte également un volet de politique extérieure. L'Union européenne travaille ainsi avec des organisations internationales compétentes dans le domaine culturel, comme le Conseil de l'Europe, les Nations Unies, et plus particulièrement l'UNESCO. La coopération avec le Conseil de l'Europe fonctionne de longue date : elle porte sur des campagnes de sensibilisation (année des langues, journée du patrimoine), le financement de projets (conservation du patrimoine, mise en place de réseaux de coopération, définition de stratégies de mise en valeur de sites archéologiques)<sup>94</sup>. La coopération avec les Nations Unies et l'UNESCO porte pour sa part avant tout sur le patrimoine, les langues et les pratiques artistiques.

L'échec du processus constitutionnel européen implique pour le groupe de travail un nouveau point de départ du processus d'intégration. La politique culturelle doit permettre de donner une nouvelle impulsion en la matière. Les auditions conduites sur la coopération culturelle extérieure ont montré que la politique d'échanges culturels constituait un instrument important du processus d'intégration européen. Il faut toutefois constater qu'aussi longtemps que cette tâche ne sera pas suffisamment prise en charge par l'Union, les politiques culturelles extérieures continueront à être définies au niveau national et joueront un rôle de premier plan y compris dans le cadre de la coopération culturelle européenne<sup>95</sup>.

La présence culturelle dans les États membres de l'Union peut dans ce contexte se définir comme une sorte de "politique culturelle interne à l'Europe". Ceci rend d'autant plus nécessaire la nécessité d'une politique culturelle extérieure européenne, qui dépasse le principe national et se tourne davantage vers la mise en place d'une politique culturelle commune à destination des pays tiers. Cette question fait l'objet depuis quelque temps de débats ; pour le groupe de travail elle n'a pas encore été suffisamment prise en compte d'un point de vue politique. Le groupe de travail remarque qu'à l'avenir le caractère subsidiaire de la politique culturelle de l'Union européenne restera prédominant : les traités existants (plus particulièrement l'article 151 du traité instituant la Communauté européenne) prévoient en effet que l'Union n'a de compétence en matière culturelle que dans le cadre de la subsidiarité. La future politique culturelle extérieure de l'Union européenne demeurera donc vraisemblablement inscrite dans ce cadre relativement étroit.

Pour le groupe de travail, le développement d'une politique éducative intégrée constitue également une priorité centrale de la coopération culturelle. La mise en place d'un espace européen de la formation doit permettre aux citoyens de l'Europe de bénéficier d'une formation initiale et continue placée sous le sceau de la mobilité internationale. En outre, l'Union doit s'impliquer dans les relations culturelles avec les États tiers : l'expérience positive de l'intégration européenne doit être diffusée à l'extérieur de l'Union par la France et l'Allemagne en commun avec leurs partenaires

---

<sup>94</sup> Les informations sur la coopération avec le Conseil de l'Europe sont disponibles sur [http://www.coe.int/T/E/Cultural\\_cooperation](http://www.coe.int/T/E/Cultural_cooperation)

<sup>95</sup> Ce point a été évoqué lors de l'audition du 29 septembre 2006 (MM. Kurt-Jürgen Maaß et Theodor Berchem), ainsi qu'à Bruxelles le 7 décembre 2006 (M. Martin Power et Mme Odile Quintin).

de l'Union. L'Union, avec ses institutions qui ont réussi à bâtir un espace de paix entre des États qui se sont affrontés pendant des siècles par la guerre, constitue un modèle attractif fondé sur un équilibre entre une unité politique et économique, respectueux de la diversité culturelle.

#### **D – La coopération culturelle des États membres : travail en réseau et coopérations entre instituts culturels**

Lors des auditions, il a été indiqué au groupe de travail que le nombre des instituts culturels des États membres de l'Union s'élevait à environ 700 (à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union). La coopération entre ces instituts est malheureusement insuffisante.<sup>96</sup> Le groupe de travail a par ailleurs établi que les États membres de l'Union avaient jusqu'à maintenant insuffisamment coordonné leur politique culturelle extérieure dans le cadre d'une stratégie européenne commune. Les coopérations actuelles en la matière n'y ont que peu contribué. Après l'échec du processus constitutionnel européen et les tendances au repli national manifestées par certains pays membres, le groupe de travail considère que le renforcement de la dimension européenne de la politique culturelle extérieure est de la plus haute importance.

Le groupe de travail franco-allemand souhaite, à la lumière des auditions conduites, une intensification de la coopération entre les instituts culturels européens, y compris dans les États tiers.<sup>97</sup> La coopération entre les institutions culturelles et la mise en place d'instituts culturels communs est fondamentale. Force est de constater que jusqu'à présent, il y a peu d'exemples de coopérations entre instituts culturels. Il convient donc de saluer les cas de coopération existants, comme celle mise en place en 1997 au niveau européen avec la CICEB (Consociatio Institutorum Culturalium Europaeorum inter Belgas), association de droit belge qui regroupe aujourd'hui 12 membres. La CICEB constitue un réseau européen composé d'instituts culturels nationaux. Chaque membre apporte son réseau international et ses partenaires locaux, afin de mettre en œuvre une coopération européenne. Dans le même temps, chaque membre diffuse sa propre langue et culture<sup>98</sup>.

Le groupe de travail salue également la mise en place d'une organisation fédérant l'ensemble des instituts culturels : l'EUNIC (European Union National Institutes for culture) qui a été instituée lors d'une conférence à Prague en mai 2006. A l'heure actuelle, 18 États de l'Union européenne sont membres de cette organisation. L'EUNIC et les instituts nationaux ont défini leurs priorités d'action hors de l'Union européenne pour les trois prochaines années lors d'une conférence à Berlin en juin 2006 : il s'agit du dialogue interculturel, des rapports entre culture et migrations, ainsi que du multilinguisme. Le groupe de travail a la conviction qu'il s'agit d'un point de départ pour renforcer la coopération culturelle en Europe dans les prochaines années.

La mise en réseau de la politique culturelle européenne n'est pas un sujet de débat qu'en France et en Allemagne : le Luxembourg dispose depuis octobre 2003 du premier institut culturel trinational (institut Pierre Werner). Pour le groupe de travail, cette initiative de coopération française, allemande et luxembourgeoise peut contribuer au renforcement de l'intégration culturelle

---

<sup>96</sup> Ce point a été abordé lors des auditions du 28 septembre 2006 (MM. Georg Bommgarder ; Wilfried Grolig) et du 29 septembre 2006 (M. Kurt-Jürgen Maaß).

<sup>97</sup> Dans l'Union on dénombre 325 instituts culturels, dont 290 émanent d'États membres : cf. MAAB (2005).

<sup>98</sup> Cette association regroupe l'Alliance française, le British Council, l'Institut Cervantes, l'Instituto Italiano di Cultura, le Goethe-Institut, le Magyar Kulturális Intézet-Brüsszel, le Suomen Benelux-instituutti, The Louvain Institute for Ireland in Europe, l'Österreichisches Kulturforum Brüssel, le Vlaams-Nederlands Huis, le Det Danske Kulturinstitut et le České Centrum. Cf <http://www.ciceb.org/who.php>

européenne par la mise en place de projets culturels et scientifiques<sup>99</sup>. Il convient également de mentionner certains projets bilatéraux. Ainsi, en février 2004, le Goethe Institut et le British Council ont-ils conduit un projet pilote d'ambition mondiale tendant au renforcement du travail en réseau au sein de la politique culturelle européenne. Ce projet vise à favoriser la coordination des politiques mises en œuvre à l'échelon central, et de permettre des échanges de personnels et de ressources. Dans ce cadre, la mise en place d'instituts culturels communs à l'étranger et le renforcement des coopérations dans les domaines de la culture, de la formation et de l'information sont prévus. Le groupe de travail considère que de telles coopérations vont dans la bonne direction, mais elles demeurent jusqu'à ce jour des initiatives ponctuelles.

La coopération franco-allemande est dans son ensemble un cas exemplaire. Ainsi, l'institut culturel français de Santa Cruz en Bolivie et son pendant allemand partagent-ils le même bâtiment et proposent-ils des programmes culturels communs. En juin 2004, le Goethe Institut et le centre culturel français ont ouvert un institut franco-allemand à Ramallah. De même, les instituts français et allemands de Palerme et Glasgow partagent les mêmes locaux<sup>100</sup>. A Gènes, le centre culturel français, l'Institut Cervantes, l'institut austro-italien et le Goethe Institut sont rassemblés en un centre culturel européen (CCE). Cela montre le rôle croissant joué par la coopération entre les instituts culturels européens<sup>101</sup>.

Le groupe de travail considère que ces coopérations sont tout à fait essentielles. Elles constituent une composante indispensable des échanges culturels et de la diversité au sein de l'Union européenne. D'autres formes de coopération viennent s'y ajouter : dans certaines capitales de l'Union, les instituts culturels présents ont ainsi développé un travail en réseau, comme à Berlin, Paris, Bruxelles et Vienne, ainsi qu'à Amsterdam. A Berlin, s'est ainsi mise en place en février 2003 l'union des instituts culturels européens,<sup>102</sup> avec l'objectif de fonder une association représentant les intérêts des instituts culturels européens présents dans la capitale allemande.<sup>103</sup> Cette union constitue un forum de discussion des enjeux de la politique culturelle européenne en vue de l'unité de l'Europe. Pour le groupe de travail, ce regroupement de 16 Instituts d'anciens et de nouveaux membres de l'Union pourrait tout à fait montrer la voie à d'autres métropoles européennes.

Les auditions<sup>104</sup> du groupe de travail franco-allemand ont également montré que l'Europe demeure l'un des enjeux majeurs de la politique culturelle extérieure : celle-ci doit en effet renforcer la diversité culturelle en Europe tout en développant la conscience collective européenne. L'objectif est de mener à bien l'intégration européenne et de conforter le sentiment d'appartenance des citoyens à l'Union européenne.

La France comme l'Allemagne cherchent à développer une société civile et un espace culturel public européens. Les gouvernements des deux pays doivent pour ce faire s'engager en faveur d'une amélioration des coopérations du Goethe Institut et des instituts culturels français, non sans une coopération avec des partenaires extérieurs chargés de la coopération et du développement, avec des fondations publiques et privées, des associations et des organisations internationales. Dans le même temps, la coopération avec les instituts d'autres États européens doit

---

<sup>99</sup> Le Ministre de la culture du Luxembourg a convaincu la France et l'Allemagne de mettre en place une structure commune totalement intégrée ; il s'agit d'une véritable fusion des instituts et non pas seulement d'un partage de locaux ; l'objectif est d'encourager l'intégration européenne (<http://www.ipw.lu>).

<sup>100</sup> Un autre institut commun est prévu à Moscou ; cf. [www.deutschland-und-frankreich.de](http://www.deutschland-und-frankreich.de) et [www.botschaft-frankreich.de/article.php3?id\\_article=272](http://www.botschaft-frankreich.de/article.php3?id_article=272)

<sup>101</sup> Cf. rapport du Gouvernement fédéral : BUNDESREGIERUNG (2006c).

<sup>102</sup> Un aperçu des activités de ce groupement est disponible dans l'ouvrage de SCHNEIDER (2006).

<sup>103</sup> Cf. <http://www.berlin.de/rbmskzl/gek/index/.html>

<sup>104</sup> Ce point a été abordé lors des auditions du 28 septembre 2006 à Berlin (Georg Boomgarden, Wilfried Grolig).

être encouragée, afin de conforter les réseaux de coopération existants. Une telle action doit également permettre de renforcer la présence culturelle extérieure de l'Europe dans le monde.

## VII – RECOMMANDATIONS ET PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

Le groupe de travail de l'Assemblée nationale et du Bundestag considère que la liberté d'opinion, le pluralisme des médias, l'égal accès à l'art et aux connaissances scientifiques et techniques, ainsi que le libre accès des différentes formes de culture aux divers modes de diffusion constituent les conditions essentielles à la diversité culturelle. Les secteurs culturel et audiovisuel sont plus particulièrement concernés, car ils ne doivent pas être seulement considérés comme des éléments du secteur marchand, mais comme une composante à part entière de la vie culturelle. Les biens culturels et les services qui s'y rapportent sont porteurs d'identité et de valeurs. La protection et la promotion de la diversité culturelle sont pour ces raisons devenues une priorité politique nouvelle. Dans ce cadre, la protection et la promotion de la diversité linguistique jouent un rôle décisif en tant que valeurs essentielles de l'Europe. Cette priorité doit se traduire par la mise en place de plusieurs mesures.

Le groupe de travail :

- remarque que la diversité culturelle et linguistique peut être menacée par l'évolution technologique ou par des contraintes financières ;
- constate que la diversité culturelle ne résulte pas simplement d'une augmentation quantitative de l'offre de biens culturels, mais qu'elle dépend largement du souci d'en augmenter la qualité ;
- rappelle que, sans soutien public, la réalisation de nouveaux films européens est menacée ;
- constate qu'un débat se développe sur la numérisation des livres et sur leur mode de diffusion sur Internet ;
- souligne la nécessité de protéger les droits d'auteur, afin de permettre la poursuite de la création d'œuvres nouvelles ;
- remarque que la défense des droits d'auteur n'est pas incompatible avec les objectifs et les modalités de mise en place du marché unique ;
- constate tant l'insuffisance des relations entre organismes poursuivant des objectifs semblables dans les deux pays, que l'apparition de nouvelles formes de coopération ;
- constate que l'intérêt de la jeunesse pour le pays partenaire et pour l'Europe s'est amoindri et qu'il nécessite une nouvelle impulsion ;
- constate les possibilités qu'offre le développement des nouveaux media et des nouveaux services comme la vidéo à la demande ou l'avènement de nouvelles chaînes de télévision thématiques ou d'information ;
- rappelle que la Convention de l'Unesco sur la diversité culturelle ne s'oppose pas aux règles élaborées par l'OMC, ni ne prétend les remplacer, mais entend instaurer un forum de discussion et un cadre de référence pour la défense de la diversité culturelle.

En conséquence, le groupe de travail considère qu'il faut dans les domaines suivants :

### **Protection et promotion de la diversité culturelle**

- contribuer à une mise en œuvre rapide de la Convention de l'Unesco sur la diversité culturelle, avec l'objectif d'une participation rapide de l'Union européenne et de ses États membres au fonctionnement de ses organes exécutifs ;
- intervenir auprès de l'OMC afin que les objectifs fixés par cette Convention soient pris en compte dans les négociations commerciales multilatérales, et afin que les règles applicables aux biens culturels soient interprétées de manière à faciliter la promotion de la diversité culturelle ;
- œuvrer au sein de l'OMC, afin de permettre la complémentarité nécessaire et souhaitable entre ses règles et les principes de la Convention de l'Unesco sur la diversité culturelle ;
- tenir compte de la diversité culturelle dans le livre vert de la Commission européenne consacré aux instruments de la politique commerciale extérieure ;

### **Promotion de la diversité linguistique et du plurilinguisme dans le système éducatif, les institutions européennes et internationales**

- faire respecter la diversité linguistique dans les instances européennes ;
- insister auprès des instances communautaires pour qu'elles utilisent plusieurs langues de travail ;
- demander à tous les États membres de l'Union européenne de rendre obligatoire l'apprentissage de deux langues vivantes étrangères lors de la scolarité ;
- faire respecter la diversité linguistique dans les instances internationales ;

### **Défense du droit d'auteur dans le cadre du développement des nouvelles technologies**

- développer une veille sur les nouveaux modes de diffusion du film, de la musique et du livre ;
- évaluer les modalités d'application de la directive européenne sur les droits d'auteur et les droits voisins ;
- poursuivre l'audition des représentants des milieux concernés par les nouveaux modes de diffusion du film, du livre et de la musique ;
- renforcer le droit des auteurs à une rémunération appropriée de leurs œuvres en cas de reproduction au moyen des nouvelles technologies ;
- tendre vers un système pénal européen harmonisé en cas de violation du droit d'auteur ;

### **Avenir des politiques publiques de soutien au cinéma**

- garantir au niveau international la reconnaissance des systèmes publics d'aide au cinéma ;
- rappeler aux institutions européennes que leur politique dans le domaine culturel doit prendre en compte la spécificité de ce secteur - notamment pour les aides au cinéma - et que cette politique ne peut reposer sur la seule application des règles de concurrence ;
- tendre vers la mise en place d'un système européen de diffusion des films qui fasse contrepoids aux géants de la diffusion aux États-Unis ;
- encourager la diffusion des films en version originale sous-titrée dans les États européens, afin de renforcer le pluralisme linguistique ;
- mettre en œuvre l'harmonisation des systèmes français et allemands de soutien au secteur audiovisuel, afin de faciliter les coproductions ;
- mener une réflexion approfondie sur la mise en place d'un système de quotas de films et de chansons d'origine nationale ou européenne ;

### **Soutien des coopérations culturelles entre la France et l'Allemagne**

- faciliter la création de réseaux et de relations entre les organismes culturels poursuivant dans les deux pays des objectifs semblables ;
- développer la coopération entre les instituts culturels nationaux des deux pays, dans le but de les étendre aux autres États membres de l'Union européenne ;
- encourager la création d'instituts européens favorisant l'expression de la diversité des cultures des pays de l'Union européenne ;
- favoriser la création de lycées franco-allemands dans les pays tiers, et le développement de lycées européens et internationaux, y compris dans les autres États membres de l'Union européenne ;
- s'assurer de la présence des chaînes câblées françaises de télévision sur les réseaux allemands ; contribuer à la reprise des chaînes allemandes par les câblo-opérateurs français ;
- soutenir la coopération entre ARTE et d'autres partenaires, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Union européenne ;
- maintenir des moyens financiers suffisants pour permettre une politique culturelle extérieure efficace ;
- évaluer les financements disponibles pour les partenariats et les coopérations ;
- renforcer la dimension européenne de la coopération culturelle ;

- étendre les coopérations franco-allemandes non seulement à d'autres membres de l'Union européenne, mais aussi à des pays tiers ;
- intensifier la coopération franco-allemande dans le domaine culturel entre les régions et les Länder, notamment dans le but de se saisir à un haut niveau des rôles différents joués par la politique culturelle en France et en Allemagne ;
- s'inspirer de la réussite du manuel d'histoire franco-allemand pour élaborer un livre d'histoire commun à l'ensemble des États de l'Union européenne sur la construction européenne depuis le traité de Rome.

\*

\*       \*

Le groupe de travail indique que ce rapport constitue un rapport d'étape et qu'il dresse un premier état des lieux. Le groupe de travail considère qu'à l'avenir les discussions entre la France et l'Allemagne en matière de coopération culturelle doivent être poursuivies. Il souhaite par ailleurs que ses travaux s'ouvrent aux autres États de l'Union européenne, afin de promouvoir la diversité culturelle.

## ANNEXES

### A – Bibliographie

**Les informations détaillées se rapportant aux références bibliographiques figurant en lettres capitales dans les notes de bas de page figurent dans la version allemande du rapport (partie 9 : *Literatur*)**

### B – Liste des personnalités auditionnées

- M. Jean-Luc Bénéfice, Sous-Directeur des écoles, des collèges et des lycées généraux et technologiques, à la direction générale de l'enseignement scolaire du ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (Paris, 5 octobre 2006)
- M. Theodor Berchem, Président du service allemand des échanges académiques (DAAD) (Berlin, 29 septembre 2006)
- M. Roland Bernecker, Secrétaire général de la Commission allemande de l'UNESCO (Berlin, 28 septembre 2006)
- M. Georg Boomgaarden, Secrétaire d'État au ministère des Affaires étrangères (Berlin, 28 septembre 2006)
- M. Jérôme Clément, Président d'ARTE (Paris, 4 octobre 2006)
- M. Jean-Eric de Cokborne, Chef d'unité de l'audiovisuel et des médias à la Commission européenne (Bruxelles, 7 décembre 2006)
- M. Roland Debbasch, Directeur de l'enseignement scolaire au ministère de l'Éducation nationale (Paris, 5 octobre 2006)
- M. Peter Dinges, membre du Comité de direction de l'agence de soutien au cinéma (Berlin, 7 novembre 2006)
- M. Julien Dourgnon, Directeur des études à l'UFC-Que choisir (Paris, 5 octobre 2006)
- M. Hartmut Ebke, Rapporteur de la conférence des Ministres de la culture pour les langues étrangères, et directeur de l'institut d'État pour la pédagogie et la formation des formateurs (Berlin, 7 novembre 2006)
- M. Ludwig Eichinger, Directeur de l'institut de la langue allemande (Berlin, 7 novembre 2006)
- M. Philippe Etienne, Directeur général de la coopération internationale et du développement au ministère des Affaires étrangères (Paris, 4 octobre 2006)
- M. Marc Foucault, Directeur des relations internationales et de la coopération au ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (Paris, 5 octobre 2006)
- M. Christophe Forax, Conseiller du Commissaire européen aux médias et à la société de l'information (Bruxelles, 7 décembre 2006)
- M. Max Fuchs, Président du Conseil allemand de la culture (Berlin, 29 septembre 2006)
- M. Grolig, Directeur de la politique culturelle et éducative extérieure (Berlin, 28 septembre 2006)
- M. Harald Heker, membre de la direction de la GEMA (Berlin, 6 novembre 2006)
- M. Marc Herubel, Conseiller en nouvelles technologies au cabinet du Ministre de la Culture et de la Communication (Paris, 5 octobre 2006)

- Mme Ruth Hieronymi, Députée européenne, membre de la Commission de la culture et de l'éducation, rapporteur de la directive Télévision sans frontières (Bruxelles, 7 décembre 2006)
  - M. Christian Höpner, porte-parole du Conseil allemand de la musique (Berlin, 6 novembre 2006)
  - M. Hans-Georg Knopp, Secrétaire général de l'institut Goethe (Berlin, 7 novembre 2006)
  - M. Christoph Lanz, Directeur la chaîne de télévision Deutsche Welle (Berlin, 6 novembre 2006)
  - M. Alexandre Laumonier, Directeur des éditions Kargo (Paris, 4 octobre 2006)
  - M. Claude Lemesle, Président de la SACEM (Paris, 5 octobre 2006)
  - M. Jean-Yves de Longueau, Sous-Directeur aux Affaires européennes et multilatérales au ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (Paris, 5 octobre 2006)
  - M. Kurt-Jürgen Maaß, Secrétaire général de l'Institut pour les relations extérieures (IFA) (Berlin, 29 septembre 2006)
  - Mme Elizabeth Markevitch, Ikono Tv (Berlin, 6 novembre 2006)
  - M. Claude Martin, Ambassadeur de France en Allemagne (Berlin, 7 novembre 2006)
  - M. Christian Masset, Représentant permanent adjoint de la France auprès de l'Union européenne (Bruxelles, 7 décembre 2006)
  - M. Ralph Melcher, membre du Conseil franco-allemand de la culture et Directeur de la Fondation sarroise pour la Culture (Berlin, 29 septembre 2006)
  - M. Friedrich Meschede, chargé du programme de soutien des artistes du DAAD (Berlin, 29 septembre 2006)
  - M. Klaus Neubert, Ambassadeur d'Allemagne en France, (Paris, 4 octobre 2006)
  - M. Bernd Neumann, Ministre allemand de la Culture (Berlin, 28 septembre 2006)
  - M. Laurent Petitgirard, compositeur et administrateur de la SACEM (Paris, 5 octobre 2006)
  - M. Marc Piton, Délégué général d'Unifrance (Paris, 4 octobre 2006)
  - M. Martin Power, Chef de Cabinet du Commissaire européen au marché intérieur et aux services (Bruxelles, 7 décembre 2006)
  - Mme Odile Quintin, Directeur général de la culture et de l'éducation à la Commission européenne (Bruxelles, 7 décembre 2006)
  - Mme Gabriele Röthmeyer, Présidente de l'agence de soutien au cinéma de Bade-Wurtemberg (Berlin, 7 novembre 2006)
  - Mme Agnès Saal, Directrice générale de la BNF (Paris, 4 octobre 2006)
  - M. Jan Schütte, Directeur de l'Académie franco-allemande du cinéma (Berlin, 7 novembre 2006)
  - M. Thierry de Segonzac, Président de la Ficam (Paris, 4 octobre 2006)
  - M. Peter Sehr, Doyen de l'Académie franco-allemande du cinéma (Berlin, 7 novembre 2006)
  - M. Jacques Toubon, Député européen, membre de la Commission du marché intérieur et de la protection du consommateur, ancien Ministre de la Culture (Bruxelles, 7 décembre 2006)
  - M. Peter Witt, Représentant permanent de l'Allemagne auprès de l'Union européenne (Bruxelles, 7 décembre 2006)
  - M. Olivier Wotling, Directeur-adjoint du cinéma au CNC (Paris, 4 octobre 2006)
-