

7. Médias et société internationale

DE « L'EXCEPTION CULTURELLE » À LA « DIVERSITÉ CULTURELLE » : LES RELATIONS INTERNATIONALES AU CŒUR D'UNE BATAILLE PLANÉTAIRE

PAR

DAVID ATKINSON (*)

Un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales devrait bientôt s'amorcer au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) malgré l'échec de la Conférence interministérielle tenue à Seattle (États-Unis) du 30 novembre au 3 décembre 1999. En raison de l'ampleur des débats auxquels ces négociations ont déjà donné lieu, aussi bien lors du cycle de l'Uruguay (1986-1994) que lors des discussions inachevées au sein de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) pour négocier (1995-1998) un Accord multilatéral sur l'investissement (AMI), la culture a repris une place prépondérante dans l'actualité des relations internationales. Expression utilisée avec des sens parfois forts différents, désignant tantôt une problématique, tantôt une position, ici un « acquis » à préserver, et là, une bataille à livrer, l'« exception culturelle » est revenue au cœur de l'information des médias au fur et à mesure que s'approchait la date de la conférence de Seattle.

Après avoir rappelé le contexte de l'« exception culturelle » et les débats qu'elle ravive lors des négociations commerciales internationales en cours, nous précisons les nouvelles tendances qui s'expriment sous la forme d'un combat en faveur de la « diversité culturelle ». Ensuite nous esquissons les stratégies qui émergent à l'aube du nouveau cycle de l'OMC.

L'EXCEPTION CULTURELLE DANS SON CONTEXTE

Pour comprendre les enjeux du débat, il convient de rappeler les phénomènes ayant concouru à son émergence et que l'on décèle dans les divers

(*) Chercheur au Centre d'études sur les médias (CEM) de l'Université Laval à Québec depuis 1992. Auteur ou coauteur de plusieurs ouvrages sur ces sujets, les politiques culturelles et la mondialisation de l'économie ainsi que l'évolution des télévisions publiques dans le contexte de la concurrence privée et des développements technologiques sont ses principaux domaines d'études.

discours qui s'en réclament. Le débat, déjà inscrit dans une histoire des accords internationaux de nature économique, concerne directement le traitement à accorder aux « produits culturels » (1). Trois phénomènes sont à considérer pour comprendre la trame de fond de l'« exception culturelle ». De même, trois moments forts permettent d'en saisir l'évolution récente.

La trame de fond de l'exception culturelle

Les industries culturelles : un équilibre précaire entre économie et culture

Dans les discussions qui la concernent, l'exception culturelle peut être considérée comme la manifestation la plus récente d'une relation dénoncée, de nos jours comme par le passé. En effet, le « couple » associant la culture et l'économie a rarement été bien perçue (2). Mais l'industrialisation de la « production culturelle » et le développement des « industries culturelles » elles-mêmes ont démontré qu'il présente de bons côtés en favorisant la diffusion des produits culturels auprès du plus grand nombre d'individus. Cependant, comme la plupart de ces industries évoluent dans un environnement où la concurrence ne faisait que croître, il était prévisible que les efforts menés pour créer un cadre normatif ouvert, stable et sécurisant pour le commerce, ne pouvaient pas les éliminer, *a priori*, des accords commerciaux régionaux ou multilatéraux. La délicate question de la part entre l'économie et la culture dans le développement des industries culturelles, donc de leurs choix et de leurs stratégies, est ravivée par le fait de savoir s'il faut laisser ces dernières évoluer dans un contexte commercial sans règles ou accepter qu'elles puissent être orientées par des politiques publiques.

Les politiques culturelles : le rôle de l'État dans la culture

Peu d'États ont laissé la culture se développer sans un soutien quelconque. Pour des raisons politiques, sociales, idéologiques, techniques, économiques, mais aussi, bien entendu, culturelles, les gouvernements ont édifié des politiques dans ce domaine. La radiodiffusion fut l'un des premiers exemples. Les interventions de l'État dans l'organisation du paysage radiophonique, faites au cours des années 1920 et 1930, visaient à l'édification de systèmes nationaux de radiodiffusion malgré des objectifs troubles ayant pu présider, ici et là, à leur intention première (la propagande des régimes totalitaires par exemple). Elles s'appuyaient sur des mesures financières et réglementaires et, bien souvent, ont été un encouragement au développement de ce « nouveau secteur » qui ne pouvait être livré aux seuls aléas du marché.

(1) Pour les fins du propos, le terme « produit culturel » englobe les biens comme les services culturels.

(2) En témoigne, la thèse voulant que l'application des modes de production industrielle à la culture entraîne la déchéance de l'art. Cette thèse n'était-elle pas liée à une croyance fortement ancrée voulant que pour garder son intégrité, la culture devait être préservée de toute contamination par l'économie ou le commerce.

La propension à édifier des systèmes nationaux de radiodiffusion appelés à remplir des missions de service public en témoigne. La radio a été un révélateur du rôle de l'État dans ce qu'on a appelé, bien plus tard, le « développement culturel », en particulier dans les pays du Tiers monde au cours des années 1960-1970. De nos jours et, *a fortiori*, avec l'essor de la télévision dans le monde, certains opposants à l'exception culturelle contestent la légitimité des États à prendre des mesures que l'on croyait autrefois nécessaires en matière de culture.

Le commerce international des produits culturels : un marché inégal

Dans les années 1970 et 1980, des débats se sont inscrits dans une réflexion collective relative au « Nouvel ordre mondial de l'information et de la communication » (NOMIC), en particulier après la publication du rapport de Sean McBride à l'UNESCO en 1980 (3). Ni l'industrialisation de la culture, ni les politiques culturelles des États étaient alors mises en cause. En revanche, ce qui l'était concernait l'échange inégal des flux d'information entre les pays industrialisés et les pays en voie de développement. Les grandes agences de presse des pays développés étaient visées, à plus ou moins bon escient, et on soulignait l'incapacité de certains pays à faire connaître leurs approches du traitement des événements qui les concernaient, que ce soit à l'étranger ou à l'intérieur de leurs frontières. Le débat s'est ensuite étendu aux produits culturels en général. Inévitablement, on devait rapidement constater l'omniprésence américaine sur le marché mondial des produits audiovisuels (voir tableau). Dans un tel contexte idéologique *post* guerre froide où ils soupçonnaient l'Union soviétique de soutenir un discours à leur encontre auprès des pays en voie de développement, les États-Unis décidèrent de quitter l'UNESCO en 1984.

De nos jours, l'exception culturelle fait à nouveau resurgir la question de la réciprocité des échanges non seulement à propos de l'information, mais des produits culturels en général. Ainsi, les discussions actuelles peuvent puiser à plusieurs sources où s'entremêlent des problèmes non résolus. L'exception culturelle s'alimente aux craintes d'une industrialisation de la culture – qui serait plus mercantile que culturelle – et se fonde sur la nécessaire intervention des États face à un commerce international profondément inégal. Cette trame s'exprime, dès lors, dans des positions défendues lors des négociations de nature économique. Comme si tous ces grands débats devaient converger et se résumer en un seul différend faisant surface à chaque négociation d'accord commercial international sous l'appellation d'*exception culturelle*!

(3) Unesco, Commission internationale d'étude des problèmes de la communication, *Voix multiples, un seul monde*, Paris, Unesco, 1980 (Rapport Sean McBRIDE).

Les trois moments forts de l'histoire de l'exception culturelle

L'Accord de libre-échange (ALE) : une exception culturelle pour le Canada ?

L'entrée en vigueur d'un Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis au 1^{er} janvier 1989, après des négociations qui durèrent trois ans (1985-1988), constitue une date importante pour le propos. Certes, il ne concerne que deux États : l'un était certainement celui qui était le moins disposé du monde à accepter une dérogation commerciale quelconque pour les industries culturelles ; l'autre s'est voulu, avec la France, un des principaux artisans de ce principe. Cet accord est devenu l'un des enjeux majeurs pour la ratification de l'ALE et, finalement, le Canada obtint une clause lui permettant de prendre des mesures dérogeant à l'application générale de l'accord. Celle-ci fut considérée par lui comme une grande victoire. Cependant, son étude attentive engage à la prudence. En effet, bien qu'il soit exact que les États-Unis aient accepté une disposition selon laquelle le Canada avait le droit de prendre des mesures dérogatoires aux exigences de l'accord, ils ont néanmoins insisté pour y adjoindre une compensation. Ainsi, dans l'éventualité où le Canada se prévaudrait de l'exception culturelle, ils pourraient engager des mesures de représailles dans n'importe quel secteur économique pour compenser les pertes subies du fait de la politique canadienne. Sans que l'on ait pu apprécier clairement, à l'époque, la portée réelle de cette « seconde partie » de la clause, la reconnaissance de cette dernière constituait un cas d'espèce intéressant : *la culture pouvait bénéficier d'un statut particulier*. Ceci était inscrit dans un dispositif bilatéral, accepté par le pays le plus réticent, et ne pouvait être annulé qu'avec l'assentiment des deux parties. La clause d'exception de l'ALE fut ensuite reportée dans l'ALENA qui élargissait l'accord précédent au Mexique à partir du 1^{er} janvier 1994. Toutefois, dans ce cadre élargi, la clause ne s'applique qu'entre le Canada et les États-Unis et entre le Canada et le Mexique. Certains acteurs culturels mexicains semblent regretter, aujourd'hui, de ne pas l'avoir obtenue avec leur voisin immédiat.

L'Accord général sur le commerce des services (AGCS) : un autre sens à l'exception culturelle ?

C'est lors du cycle de l'Uruguay (1986-1994) que, pour la première fois, la question de l'exception culturelle a été débattue dans le cadre d'une négociation commerciale multilatérale. Se faisant le principal porte-parole en faveur d'une telle initiative, la Communauté européenne étudia, pendant près de trois ans, diverses formules visant à inscrire une clause du genre de celle contenue dans l'ALE dans l'*Accord général sur le commerce des services* qui allait prendre le relais du GATT (l'accord sur le commerce des biens). D'après débats eurent lieu, à la fin des négociations notamment en automne 1993, alors que la Communauté venait de déposer un projet d'amendement

à l'AGCS portant principalement sur les services audiovisuels et qui, par manque d'appui, devait demeurer lettre morte. Finalement, la Communauté annonçait qu'elle ne prendrait aucun engagement (4) visant à libéraliser ses services en matière de culture. Il convient de comprendre qu'il n'y a pas, dans l'AGCS, de clause d'exception culturelle comme il en existe une, même limitée, dans l'ALE. Le refus de la Communauté de prendre des engagements en matière de culture n'empêcha en rien, par exemple, d'autres parties à l'AGCS de prendre des engagements en la matière (5). C'est dire que, lors des négociations en cours à l'OMC, la culture et tous les services rattachés demeurent « sur la table » comme n'importe quel autre domaine de l'activité économique. En conséquence, par rapport à l'objectif consistant à mettre la culture à l'abri de l'AGCS, le résultat de 1994 représente, au mieux, un pis aller pour ceux qui voudraient que la culture soit exclue des négociations ou bénéficie d'un régime particulier au sein des accords commerciaux.

L'Accord multilatéral sur les investissements (AMI) : une leçon pour l'avenir ?

La dernière grande bataille en faveur de l'exception culturelle remonte à l'AMI dont les négociations furent lancées par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) au mois de mai 1995. Les raisons ayant conduit à l'échec de l'AMI sont nombreuses et il serait exagéré de voir dans le traitement à accorder à la culture la seule pierre d'achoppement. Le fait que ce soit la France, pays ayant proposé l'amendement visant à mettre la culture hors de la portée de l'accord, qui ait porté le coup final à l'AMI, en octobre 1998, en refusant de reprendre les négociations, témoigne cependant de la persistance des divergences existant sur cette question.

Deux constats s'imposent. D'une part, la position de l'exception culturelle, comme clause à inclure dans les accords internationaux de nature économique, demeure problématique au regard de l'appui explicite qu'elle peut générer. Dans le cadre de l'AMI, le nombre de pays ayant clairement accordé leur appui à la proposition française était restreint (une demi-douzaine sur vingt-neuf). Entre sympathie et appui ferme et entier, il y a une différence qu'on ne saurait sous-estimer. Par ailleurs, on ne saurait non plus

(4) Il est utile de souligner que, dans le cadre des négociations du « cycle de l'Uruguay », les parties se voyaient imposer la règle de la nation la plus favorisée (NPF) qui requiert qu'un État accorde à toutes les autres parties les mêmes conditions qu'il accorde à la plus favorisée d'entre elles. Pour empêcher que cette règle s'applique à certaines de leurs politiques, les États pouvaient inscrire une « réserve » (des pays, par exemple, prirent des réserves pour protéger des accords de coproduction). Quant à la règle du traitement national (TN) qui oblige une partie à accorder un traitement identique aux services et fournisseurs de services étrangers que celui qu'il accorde à ses propres services et fournisseurs de services, les États fonctionnaient par liste d'engagements. C'est à ce niveau que se situe le non-engagement de la Communauté en matière des services culturels dans l'AGCS.

(5) Près d'une quarantaine de pays prirent des engagements dans des secteurs liés de près ou de loin à la culture. En matière d'audiovisuel, 19 pays ont pris des engagements de libéralisation.

sous-estimer, voire ignorer, le rôle joué par la société civile dans le débat et partant, celui qu'elle peut jouer dans les négociations en cours à l'OMC. Les analyses faisant le bilan de l'AMI n'ont pas manqué d'insister sur l'ampleur de la mobilisation des groupes contre ce projet et dont on pense maintenant et, *a fortiori*, après le contexte de la conférence de Seattle, qu'elle changera les façons de faire et d'informer les populations sur de tels sujets.

Ces trois moments ont marqué l'histoire de l'exception culturelle. Ils montrent que la possibilité d'exclure la culture des accords internationaux de commerce, au moyen d'une clause claire et nette, est un exercice dont les résultats sont jusqu'ici peu convaincants. Exception culturelle assujettie à des mesures de représailles pour l'ALE, non-engagement de la Communauté européenne dans l'AGCS (qui n'empêche en rien d'autres pays d'ouvrir leurs marchés en la matière et d'accroître les pressions à moyen et à long terme sur la Communauté pour que celle-ci fasse de même), et appuyés trop peu nombreux ou timides dans le cadre de l'AMI à une clause d'exception pour la culture, où en est le débat aujourd'hui ?

DE L'EXCEPTION CULTURELLE À LA DIVERSITÉ CULTURELLE

Plusieurs signes donnent à croire que la bataille pour l'exception culturelle a pris une nouvelle orientation. Le besoin d'élargir le nombre des « alliés » susceptibles d'appuyer un statut particulier pour la culture, dans le cadre des accords internationaux de commerce, demande une approche plus souple que celle exigeant une clause interdisant radicalement l'inclusion de la culture dans ces accords. Si des pays ont des politiques culturelles qu'ils aimeraient préserver, d'autres hésitent à épouser une ligne dure pour des raisons d'ordre stratégique. En effet, dans des négociations aussi larges que celles qui sont menées à l'OMC, certains peuvent être tentés de troquer des concessions en matière de culture contre un plus grand accès aux marchés étrangers dans d'autres secteurs où ils espèrent voir leurs biens et services exportés. Ces concessions finiraient par créer une pression croissante sur les pays qui refusent d'ouvrir leur marché culturel. Par conséquent, l'ouverture des marchés culturels de la part des pays du « refus » deviendra de plus en plus une cible pour les autres parties désirant y avoir un plus grand accès. Dans ces circonstances, une approche moins défensive mais plus active semble nécessaire pour les pays soucieux d'un statut particulier pour leurs propres industries culturelles.

C'est dans ce contexte que la bataille de l'exception culturelle est devenue celle de la « diversité culturelle ». Les discours officiels usent de plus en plus de cette dernière expression car elle implique un changement de stratégie sur les plans symbolique et pratique.

Sur le premier, en revendiquant un statut particulier pour la culture afin d'en préserver la diversité à travers le monde, ses partisans – dont la France et le Canada – placent le débat à un niveau rejoignant les préoccupations traditionnelles exprimées par de nombreux pays, et depuis plusieurs années, par des organisations internationales comme l'UNESCO. Qui plus est, contrairement à l'exception culturelle trop associée à un point de vue particulariste et défensif lors des différentes négociations commerciales, la diversité culturelle offre l'avantage d'avoir un écho plus positif dans les milieux culturels concernés ainsi que dans les opinions publiques. Ce qu'elle représente interpelle l'ensemble des sociétés civiles et place ceux qui s'y opposent dans la pénible situation de lutter contre la vertu. Il devient dès lors plus facile d'aller chercher des appuis pour défendre une telle thèse que pour une clause d'exception dont l'utilité, de plus, n'apparaît qu'au moment de la négociation des accords de commerce. Cette stratégie semble déjà donner des résultats. La déclaration officielle des chefs d'État et de gouvernement au « Sommet de la francophonie » qui s'est tenu du 3 au 5 septembre 1999 à Moncton, au Canada, contient un article de circonstance : « *Convaincus que les biens culturels ne sont en aucune façon réductibles à leur seule dimension économique, nous affirmons le droit pour nos États et gouvernements de définir librement leur politique culturelle et les instruments d'intervention qui y concourent; nous entendons favoriser l'émergence d'un rassemblement le plus large possible à l'appui de cette diversité et œuvrer à la mobilisation de l'ensemble des gouvernements en sa faveur. Cette question de la diversité et toutes autres qui suscitent des débats internationaux auxquels la Francophonie doit apporter sa contribution originale, feront l'objet de concertations au sein de la Francophonie mobilisant l'ensemble des États et gouvernements membres* » (6).

Lors de cette rencontre, décision a été prise de tenir une prochaine conférence des ministres de la Culture de la Francophonie, à Beyrouth en 2001, où la diversité culturelle sera au centre des discussions.

Les 20 et 21 septembre 1999, s'est tenue à Oaxaca, au Mexique, la deuxième réunion informelle du Réseau international sur la politique culturelle (7) qui avait été formé, au mois de juin 1998, lors d'une conférence réunissant des ministres de la Culture de 19 pays réunis à Ottawa à l'initiative du gouvernement canadien. Le but du réseau – il compte actuellement 33 pays – est d'accroître la sensibilisation internationale à l'égard de la diversité culturelle dans une ère de mondialisation et de rapide évolution technologique. À Oaxaca, la diversité culturelle fut l'un des thèmes clés de la conférence. Le 2 novembre 1999, une autre rencontre des ministres de la Culture tenue en parallèle à la Conférence générale de l'UNESCO, à Paris, a mis la diversité culturelle à l'avant-scène.

(6) <http://www.sommet99.org/francais/page.cfm?id=122>.

(7) Ce réseau réunit, entre autres, la France, le Royaume-Uni, le Brésil, la Grèce, l'Italie et l'Espagne.

Il semble donc que la mobilisation internationale s'enracine davantage dans cette approche que dans la précédente. Chaque conférence, chaque forum ou rencontre internationale sur le sujet multiplie le nombre des occasions de souligner l'importance des politiques des États et des gouvernements pour la préservation et la promotion de la diversité culturelle. Entre la reconnaissance du rôle que ceux-ci peuvent jouer dans ce domaine et la remise en cause des accords économiques menaçant la capacité des gouvernements d'accorder un tel soutien ou de prendre des politiques en ce sens, il n'y a qu'un pas et celui-ci pourrait les entraîner dans une direction beaucoup plus pratique de cette approche. Il consisterait non plus à réclamer une clause d'exception culturelle, au sens de l'inscription d'un article dans un accord, ou à se contenter de ne pas prendre d'engagements de libéralisation chaque fois qu'une négociation commerciale est en cours, mais à proposer un nouvel instrument international permettant de baliser les rapports entre la culture et le commerce. De très nombreux indices vont dans ce sens. Encore convient-il de revenir sur les deux principaux promoteurs d'un statut particulier pour la culture dans la réglementation du commerce international, le Canada et la France.

En effet, au courant du mois de février 1999, un groupe consultatif du commerce extérieur, chargé de proposer des recommandations au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada, conseillait l'abandon de la position traditionnelle sur l'exception culturelle au profit d'un nouvel instrument international portant sur le commerce et la culture. Devenue la position officielle du Canada en octobre 1999, l'abandon de l'exception culturelle, dans ce cas, n'a pas soulevé de protestations de la part des milieux professionnels concernés qui, pour la plupart, ont été choqués de constater la pauvre protection offerte par la clause d'exception contenue dans l'ALE (voir l'encadré consacré à l'exemple du *Sports Illustrated*).

Une clause inefficace ?

L'exemple du litige canado-américain sur les périodiques

Depuis 1965, le Canada interdisait l'importation de périodiques étrangers contenant de la publicité si celle-ci ne se trouvait pas non plus dans les éditions du pays d'origine. Autrement dit, le Canada interdisait l'importation de périodiques « à tirage dédoublé » de façon à réserver son marché publicitaire intérieur à ses propres éditeurs.

En avril 1993, la société américaine Time Warner décide de transmettre, par satellite, le contenu de son périodique *Sports Illustrated* à des imprimeries situées au Canada, dans la province de l'Ontario. Puisque ce magazine est imprimé au Canada, et qu'il ne s'agit plus techniquement d'une « importation », Time Warner commence à vendre des espaces publicitaires à des annonceurs canadiens pour son édition « canadienne ». Le contenu rédactionnel du magazine demeure presque totalement « américain ». En décembre 1995, en réaction à l'initiative de cette firme, le Canada impose une taxe de 80 % sur la valeur des annonces

paraissant dans les éditions de périodiques à tirage dédoublé (8). Cette décision a pour effet immédiat de rendre économiquement inintéressante la poursuite de l'édition « canadienne » du *Sports Illustrated*.

En mars 1996, les États-Unis annoncent leur intention de porter plainte devant l'Organisation mondiale du commerce à la fois contre cette taxe et contre l'interdiction sur l'importation de magazines à tirage dédoublé datant de 1965. En mars 1997, un groupe spécial de l'OMC leur donne raison. Les États-Unis obtiennent encore gain de cause, en juin 1997, après que le Canada ait fait appel du jugement. En juillet 1998, pour se conformer à la décision de l'OMC, le gouvernement canadien abandonne sa politique sur les périodiques et annonce sa nouvelle stratégie. Le projet de loi C-55 interdirait aux éditeurs étrangers la vente d'espaces publicitaires à des annonceurs canadiens. Parce que cette loi porte essentiellement sur les services publicitaires, et parce qu'il n'a pris aucun engagement pour libéraliser la vente de tels services dans le cadre de l'OMC, le Canada espère ainsi continuer à préserver son marché publicitaire pour les seuls éditeurs nationaux tout en se conformant à ses obligations internationales en matière de commerce.

Les États-Unis ne tardent pas à réagir. Ils menacent d'utiliser des mesures de représailles en vertu des dispositions de l'ALENA. Selon leur interprétation, le Canada doit se prévaloir de la clause d'exception culturelle contenue dans cet accord. Mais, l'application de celle-ci leur permet, le cas échéant, d'user de représailles commerciales. Ce qu'ils menacent de faire. En effet, faute de pouvoir accéder au marché publicitaire que représentent celui des magazines de son voisin (il est estimé à 450 millions de dollars canadiens), les États-Unis envisagent des mesures à l'encontre des industries canadiennes de l'acier, du plastique, du bois et du textile. Les coûts de celles-ci sont estimés entre 3 et 4 milliards de dollars par les Canadiens. Soit 7 à 10 fois le chiffre d'affaires publicitaires des magazines. Ces menaces furent suffisantes pour amener les industries concernées à faire pression sur le gouvernement pour que celui-ci n'aille plus avant. Ils furent rejoints par les annonceurs qui, eux aussi, réagirent contre un projet de loi allant à l'encontre de leur liberté d'annoncer (et de commercer) où ils l'entendent.

Finalement, en mai 1999, les deux gouvernements s'accordent. Les éditeurs américains pourront vendre de l'espace publicitaire à des annonceurs canadiens jusqu'à concurrence de 18 % de la valeur totale des revenus publicitaires de leurs magazines, ceci après une période de trois ans après l'entrée en vigueur de l'entente. De plus, ils n'auront pas à inclure dans leurs publications des contenus rédactionnels canadiens.

Malgré l'attitude satisfaite des autorités canadiennes, ce règlement a été perçu par les milieux des industries culturelles comme une défaite amère du Canada et, surtout, comme une démonstration flagrante de l'inefficacité de la clause d'exception culturelle contenue dans l'ALENA.

En France, à la suite d'une consultation demandée par le Premier ministre, Catherine Lalumière, députée européenne mais aussi ancienne Secrétaire générale du Conseil de l'Europe à Strasbourg, et Jean-Pierre Landau, Inspecteur général des finances, ont rendu public, en juillet 1999, un rapport dans lequel ils y suggèrent la mise au point d'un nouvel instrument international rejoignant en cela sensiblement la position canadienne : « *On pourrait donc envisager le lancement d'une grande négociation spécifiquement consacrée au commerce international des biens culturels et, notamment audiovi-*

(8) La perception de cette taxe est complexe. Si on ne peut faire payer l'éditeur américain, on fera payer les intermédiaires canadiens qui ont concouru à la distribution des périodiques. En bout de ligne la taxe peut être imposée aux imprimeurs.

suels et à l'investissement dans ces secteurs. Cette négociation pourrait se tenir dans une conférence internationale spécifique, par exemple dans le cadre de l'UNESCO. Cette initiative serait lancée dès cette année, avec un ordre du jour et un calendrier spécifiques. Elle viserait à mettre au point un instrument juridique nouveau, adapté au secteur culturel, et dont les principes et modalités pourraient éventuellement ensuite être transférés dans le système de l'OMC » (9).

Cette orientation a également été reprise dans le rapport d'information présenté par Béatrice Marre, députée à l'Assemblée nationale, en septembre 1999 (10). La convergence est nette et la corrélation d'autant plus intéressante si on considère la politique développée par un troisième acteur déterminant – mais non souverain – dans la position que le Canada développe et qui, de son côté, travaille de concert avec la France pour développer une attitude commune sur la diversité culturelle. Le cas du Québec mérite donc d'être souligné ici. Le Québec – qui revendique au sein de l'ensemble canadien une pleine compétence en matière de culture mais, dans les faits, partage celle-ci avec le gouvernement fédéral – a toujours été un partisan de l'exception culturelle. Dans un communiqué de presse daté du 16 juin 1999, trois ministres influents du gouvernement provincial faisaient valoir « *que la culture doit faire l'objet d'un statut particulier à l'égard des accords internationaux de commerce et que ce statut doit être balisé par des règles consignées dans une convention ou tout autre instrument international approprié* » (11). L'intérêt particulier que prend cette position est que lors de la visite au Québec, en décembre 1998, du Premier ministre français, Lionel Jospin, lui-même et son homologue Lucien Bouchard, ont convenu de la nécessité de se concerter sur le sujet. Ils ont décidé de mettre sur pied un Groupe de travail commun agissant comme force de proposition, notamment dans le cadre de la Francophonie. Parce que la position du Québec a dû tenir compte des sensibilités françaises et parce qu'il est aussi clair que la ligne de conduite du Canada ne peut ignorer la position québécoise, il semble se dégager une tendance lourde allant dans le sens d'une stratégie d'élaboration d'un instrument qui baliserait le commerce des produits culturels et qui, par le fait même, réserverait à ceux-ci un régime commercial particulier.

Même s'il est trop tôt pour déterminer l'instance au sein de laquelle une telle convention pourrait être élaborée – UNESCO ou autre forum international (12) – celle-ci pourrait recueillir plus d'appuis que la clause d'except-

(9) *Rapport sur les négociations commerciales multilatérales*, disponible sur Internet : http://www.finances-gouv.fr/pole_ecofin/international/rap_multilateral.htm.

(10) Assemblée nationale, *Rapport d'information* déposé par la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur la préparation de la Conférence ministérielle de l'OMC à Seattle, présenté par Béatrice Marre, députée. Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 septembre 1999, n° 1824. Disponible sur Internet : http://www.assemblee-nationale.fr/2/sae/rap_info/i1824.pdf.

(11) <http://www.mec.gouv.qc.ca/minister/cpress/1999/cabinet/c990616.htm>.

(12) L'UNESCO semble être le lieu favorisé pour l'élaboration d'un instrument international sur « la culture et le commerce ». Cependant, sa portée devra éventuellement être reconnue par l'OMC pour que celui-ci ait force d'application et qu'il puisse être pris en compte dans les différents accords de commerce, sinon le problème demeurera entier.

tion parce qu'elle ouvre la voie à une négociation et, en conséquence, à des compromis entre ceux qui sont attachés à un statut particulier pour la culture et ceux qui, jusqu'ici, en ont refusé le principe dont, au premier chef, les États-Unis.

QUELLE POSITION ADOPTER À L'OMC ?

Si la diversité culturelle peut nourrir l'espoir de réunir suffisamment d'appuis à l'élaboration éventuelle d'un instrument international permettant de baliser le traitement particulier à accorder à la culture, il demeure que des positions et stratégies devraient pouvoir être adoptées, à court terme, dans le cadre des négociations à l'OMC. Encore est-il nécessaire, ici, de souligner les positions françaises et canadiennes à ce propos.

Au mois d'octobre 1999, après d'âpres discussions, l'Union européenne convenait de veiller, pendant les négociations du « cycle du millénaire », à garantir comme lors du cycle de l'Uruguay, la possibilité pour la Communauté et ses États membres de préserver et de développer leur capacité à définir et à mettre en œuvre leurs politiques culturelles et audiovisuelles afin d'affirmer leur spécificité culturelle. Telle position est un compromis qui devrait satisfaire, à court terme, la France et ses alliés européens en faveur de la diversité culturelle. Cependant, si elle affirme que la capacité des États membres à mettre en œuvre leur politique culturelle ne doit pas être entamée par les négociations à l'OMC, cette position ne ferme pas la porte à des discussions sur ce sujet durant ce cycle. Ce compromis ne reprend pas explicitement la position de l'exception culturelle comme l'aurait peut-être souhaitée la France – il l'évoque indirectement – et il devrait rappeler que le refus de prendre des engagements pour libéraliser les secteurs culturels et audiovisuels ne consiste pas en une position gagnante à long terme puisque des failles pourraient bien apparaître au sein de l'Union dans les années à venir. Des pays comme le Royaume-Uni et les Pays-Bas pourraient bien inciter à des compromis futurs moins favorables. Le 15 novembre 1999, le gouvernement du Canada, tout en affirmant son intérêt pour l'élaboration d'un instrument international qui aurait pour but d'établir des règles claires qui permettraient au Canada et à d'autres pays de maintenir des politiques destinées à promouvoir la culture tout en respectant le cadre du système commercial international, soulignait qu'il tentera de conserver le maximum de flexibilité dans les accords internationaux au sujet de sa politique culturelle, sous réserve des progrès en matière de négociation d'un instrument international sur la diversité culturelle (13). En cela, le Canada rejoint la position du Québec qui avait annoncé, dès juin 1999, qu'il conserverait la

(13) *Le Canada et l'avenir de l'Organisation mondiale du commerce*, disponible sur Internet, <http://www.d-fait-maeci.gc.ca/tna-nac/Canwto-f.asp>.

position de l'exception culturelle aussi longtemps qu'un instrument de ce type n'aurait pas force d'application.

En somme, pour les principaux tenants de la thèse de la diversité culturelle, il s'agit d'éviter de s'engager à libéraliser leur secteur culturel lors des négociations à l'OMC et de convaincre le plus grand nombre de partenaires internationaux de faire de même. Si la nouvelle stratégie développée autour de la diversité culturelle semble prometteuse à moyen et long terme, il reste que toutes les parties au sein de l'OMC ne sont pas sensibles aux mêmes enjeux. Il deviendra bientôt impératif de proposer une formule de rechange à l'exception culturelle, sinon des pays aujourd'hui favorables à l'idée d'un traitement particulier pour la culture seront tentés de troquer l'ouverture de leurs marchés pour des concessions dans d'autres secteurs. On aurait tort de voir dans l'exception culturelle une panacée. Dans le contexte actuel, elle doit être vue pour ce qu'elle est : une stratégie pour gagner du temps. Et celui-ci doit être employé à offrir une autre voie afin de protéger et maintenir la diversité culturelle. L'instrument international évoqué jusqu'ici, qu'il s'agisse d'une charte ou d'une convention sur le commerce et la culture, qu'il soit élaboré et négocié à l'UNESCO ou ailleurs, devra prendre forme un jour. Car on continuera, dans des négociations commerciales multilatérales comme celles de l'OMC ou dans d'autres lieux où se déroulent des discussions bilatérales ou régionales, à débattre de la libéralisation des échanges pour les biens, les services, les investissements, la propriété intellectuelle, le commerce électronique, etc. Qu'on le veuille ou non, toutes ces négociations auront des incidences sur la capacité future des États à élaborer des politiques publiques pour la culture puis à les mettre en œuvre.

En effet, c'est bien de leur capacité effective dont il s'agit ici. La logique qui sous-tend le développement des règles du commerce international va à l'encontre du rôle des gouvernements. Dans cette tendance et dans cette logique, celui-ci reste synonyme d'entrave au commerce.

TABLEAU

Estimation des échanges de programmes audiovisuels entre l'Union européenne et l'Amérique du Nord (1993-1997) (en millions de dollars US) *

<i>Année</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>
Recettes des entreprises américaines sur le marché de l'Union européenne	4464	4886	5331	6262	6678
Estimation des recettes européennes en Amérique du Nord **	429	565	532	623	670
Déficit de l'Union européenne	- 4213	- 4320	- 4799	- 5639	- 6008

* *Source* : Observatoire européen de l'audiovisuel dans *Annuaire statistique, Cinéma, télévision, vidéo et nouveaux médias en Europe*, édition 1999, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 1999.

** À noter que le Royaume-Uni représente annuellement environ 80 % des recettes européennes en Amérique du Nord.

Bibliographie

Voir dans le *Rapport d'information* de Béatrice Marre, une bibliographie à jour aux pages 247 et 248.

Assemblée nationale, *Rapport d'information* déposé par la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur la préparation de la Conférence ministérielle de l'OMC à Seattle et présenté par Béatrice Marre, députée. Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 septembre 1999, n° 1824.

Catherine LALUMIÈRE et Jean-Pierre LANDAU, *Rapport au Premier ministre sur les négociations commerciales multilatérales*, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Paris, juillet 1999.

Marc RABOY, Ivan BERNIER, Florian SAUVAGEAU et Dave ATKINSON, *Développement culturel et mondialisation de l'économie, Un enjeu démocratique*, Institut québécois de recherche sur la culture, Québec, 1994.