

CHRONIQUE 4

LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT ET LE PROJET DE CONVENTION INTERNATIONALE SUR LA DIVERSITÉ CULTURELLE

Ivan Bernier

A première vue, la question de la préservation de la diversité culturelle face à la mondialisation de l'économie et à la libéralisation des échanges peut paraître assez éloignée des préoccupations immédiates des pays en développement ; même lorsque ces derniers s'intéressent à la diversité culturelle, c'est d'abord et avant tout, semble-t-il, parce que celle-ci soulève des problèmes au plan interne, problèmes dont la solution est perçue comme liée à l'amélioration de leur situation économique. De là à conclure que pour les pays en question, le besoin d'une convention internationale sur la diversité culturelle est loin d'être évident, il n'y a qu'un pas. Mais cette conclusion, il faut prendre garde de ne pas la tirer trop rapidement car elle repose, comme nous le verrons dans les pages suivantes, sur une vision réductrice de l'intérêt des pays en développement qui ne tient pas compte de l'apport de la culture au développement économique et qui ignore les risques que font peser sur le développement culturel des pays en cause la libéralisation accélérée des échanges commerciaux.

I. L'apport de la culture au développement économique

En 1970, l'UNESCO organisait à Venise une Conférence intergouvernementale sur les aspects administratifs et financiers des politiques culturelles qui fut la première d'une série de rencontres régionales destinées à enclencher un processus de réflexion sur la question de savoir comment les politiques culturelles pourraient être intégrées dans les stratégies de développement¹. Toute cette activité déboucha par la suite sur la proclamation par l'ONU de la Décennie mondiale du développement culturel 1988-1997, Décennie dont la mission était de placer la culture au cœur du développement² et dont la réalisation principale devait être la création de la Commission mondiale indépendante de la culture et du développement ainsi que la publication du rapport de cette dernière, intitulé *Notre diversité créatrice*³. Au terme de la Décennie mondiale du développement culturel, l'UNESCO organisa la tenue, en 1998 à Stockholm, d'une importante conférence sur le thème "Les politiques culturelles pour le développement", conférence dont l'objectif principal était

¹ Voir L'UNESCO et la question de la diversité culturelle : bilan et stratégies, 1946-2000 : http://www.unesco.org/culture/policies/diversity/html_fr/index_fr.shtml

² Unesco, *Guide pratique de la Décennie mondiale du développement Culturel 1988-1997*, Vendôme, Presses universitaires de France, 1987, Annexe, pp. 17-18

³ UNESCO, Commission mondiale de la culture et du développement, Rapport: *Notre diversité créatrice*, 1995

de transformer en politiques et pratiques les nouvelles idées contenues dans le rapport de la Commission mondiale de la culture et du développement⁴. Les idées exprimées à cette occasion furent reprises lors d'une conférence organisée conjointement par la Banque mondiale et l'UNESCO en octobre 1999 à Florence, intitulée *La culture compte : financements, ressources et économie de la culture pour un développement durable*⁵ et font également partie maintenant du discours de la Banque interaméricaine de développement⁶. En novembre 1999, enfin, une table ronde des Ministres de la culture organisée à l'occasion de la 30^e session de la Conférence générale de L'UNESCO se penchait sur le thème général de *La culture et la créativité face à la mondialisation*⁷.

Que ressort-il de ce processus de réflexion sur le rapport entre culture et développement qui s'échelonne sur plus de trois décades ? Deux idées maîtresses en particulier semblent s'imposer. La première remonte au tout début du processus. Elle est exprimée de façon condensée dans ces propos de René Maheu, alors Directeur général de l'UNESCO, qui déclarait lors de la Conférence de Venise de 1970 :

L'Homme est l'agent et la fin du développement ; il n'est pas l'abstraction unidimensionnelle de *l'homo economicus*, c'est l'être concret de la personne dans la pluralité indéfinie de ses besoins, de ses possibilités et de ses aspirations...Le centre de gravité de la notion de développement s'est ainsi déplacé de l'économique vers le social et nous en sommes arrivés au point où cette évolution débouche sur le culturel⁸.

Dans cette conception du rapport entre culture et développement que l'on pourrait qualifier d'idéaliste, la culture englobe en quelque sorte l'économique. La perspective culturelle, plus vaste et plus large que la perspective économique, vient encadrer cette dernière en reformulant ses objectifs en fonction de valeurs qui favorisent l'édification d'une société vraiment humaine. Tout au long des années 1970 et 1980, cette conception du rapport entre culture et développement prévaudra. Mais une autre façon de concevoir le rapport entre culture et développement, nettement plus pragmatique, commence à s'exprimer au tournant des années 1990 : cette nouvelle conception fait valoir que la diversité culturelle, tant à l'intérieur de l'État qu'au plan international, constitue un puissant levier de développement économique. C'est cette dernière qui nous intéresse plus particulièrement ici. Deux arguments de base la sous-tendent, arguments qu'il importe d'examiner de plus près.

⁴ Voir : http://www.unesco.org/culture/development/policies/conference/html_fr/index_fr.htm

⁵ Voir : http://www.unesco.org/culture/development/highlights/activities/html_fr/florence.htm

⁶ Voir Inter-American Development Bank, Press release NR-60/99, "Forum on Development and Culture Stresses Role of Citizen Participation", 13 mars 1999. Aussi : <http://www.iadb.org/exr/am1999/ENSEM1.htm>

⁷ Voir : http://www.unesco.org/culture/development/highlights/activities/html_fr/roundtable1.htm

⁸ Voir : http://www.unesco.org/culture/development/highlights/background/html_fr/index_fr.htm

- *La diversité culturelle, source de créativité*

Un premier motif de considérer la diversité culturelle comme un facteur de développement économique réside dans l'apport de cette dernière au développement de la créativité, non seulement dans le secteur culturel mais aussi dans les autres secteurs, y compris le secteur économique. Déjà en 1995, la Commission mondiale de la culture et du développement mettait en évidence le rôle clef que la créativité pouvait jouer, « au-delà du domaine artistique, dans l'économie, l'innovation technologique, la vie privée et les initiatives de la société civile et dans le développement en général »⁹. En 1998, la Conférence de Stockholm sur les politiques culturelles pour le développement, dans son Plan d'action, affirmait que « l'une des fonctions des politiques culturelles c'est d'assurer l'espace nécessaire à l'épanouissement des capacités créatrices »¹⁰. En 1999, lors de la table ronde des Ministres de la culture organisée à l'occasion de la 30^e session de la Conférence générale de l'UNESCO, l'un des sujets de discussion proposés était celui « ... de la contribution de plus en plus importante que la création peut apporter au développement économique, notamment grâce à l'essor des industries culturelles »¹¹. Comme le souligne avec raison Gabriel Nestor Canclini, « la créativité commence à être valorisée dans une acception plus large, non seulement en tant que production d'objets ou de formes novateurs, mais également en tant que faculté de résoudre des problèmes sur un plan non strictement 'culturel' »¹². Mais qu'est-ce qui explique cet apport de la culture au développement des facultés créatrices, si ce n'est la diversité culturelle elle-même?

Pour comprendre comment il peut en être ainsi, il faut d'abord préciser que l'identité culturelle, composante de base de la diversité culturelle, ne renvoie jamais à quelque chose de figé. En réalité, toute culture, si elle doit demeurer vivante, est condamnée à s'adapter dans le temps à une variété de changements à la fois internes et externes. Or, la diversité culturelle joue un rôle capital dans ce processus d'adaptation en favorisant la comparaison entre ses propres façons d'être et d'agir et les façons d'être et d'agir des autres cultures. Les créateurs et les intermédiaires culturels eux-mêmes jouent souvent un rôle important à cet égard dans la mesure où ils créent un espace de confrontation critique entre valeurs nationales et valeurs étrangères, entre valeurs et comportements du passé et

⁹ http://www.unesco.org/culture/development/highlights/activities/html_fr/roundtable1.htm

¹⁰ http://www.unesco.org/culture/development/policies/conference/html_fr/actionpl1.htm

¹¹ http://www.unesco.org/culture/development/highlights/activities/html_fr/roundtable3.htm

¹² Néstor García Canclini, « Politiques de créativité culturelles », UNESCO, document préparatoire 3, Conférence de Stockholm sur Le pouvoir de la culture, p. 5 :

perspectives d'avenir¹³. C'est précisément cette confrontation qui agit comme moteur de la créativité. Ce qui nous permet d'affirmer que les problèmes qui se posent pour la préservation de la diversité culturelle affectent également les possibilités d'épanouissement de la créativité et, en bout de ligne, le développement économique¹⁴.

- *Le patrimoine et la production culturels envisagés comme forme de capital.*

Une seconde raison de considérer la diversité culturelle comme un facteur de développement économique réside dans le fait que le patrimoine d'une communauté ainsi que sa production culturelle constituent un actif important – un capital culturel si l'on veut – qui peut être utilisé pour créer de l'emploi, générer des revenus et mobiliser les citoyens. L'exemple le plus évident de l'apport du patrimoine culturel d'une communauté à son développement économique réside dans le tourisme culturel. Pour plusieurs pays en développement, en fait, cette activité constitue une source majeure de devises étrangères. Le défi, ainsi que le souligne la Banque mondiale, est de développer une industrie touristique qui ne dégrade pas la culture qui lui sert de base mais contribue plutôt à la faire connaître internationalement dans toutes ses facettes¹⁵. Mais davantage encore que le patrimoine, parce que constamment renouvelée dans le temps, la production de biens et de services culturels est un puissant facteur de développement économique. Comme le souligne l'UNESCO,

Reproduits et multipliés par des procédés industriels et distribués ou diffusés massivement, les oeuvres de la créativité humaine deviennent des produits d'industries culturelles que sont l'édition de livres, de journaux et hebdomadaires, l'édition musicale du disque, la production cinématographique et vidéographique, et plus récemment, l'édition électronique multimédia, sans préjuger des nouvelles industries encore à créer. Les industries culturelles constituent l'une des sources - parfois très importante - de revenus économiques¹⁶.

Cette dernière affirmation vaut en particulier pour les pays développés, au premier rang desquels on retrouve les États-Unis avec leurs puissantes industries culturelles qui représentent une des plus importantes sources de devises étrangères. Elle s'applique aussi très clairement à des pays en

¹³ Comme le faisait remarquer M. Fulvio Massard de l'Agence suisse de développement et de coopération lors de la conférence de Florence en 1988.

¹⁴ http://www.unesco.org/culture/development/highlights/activities/html_fr/roundtable3.htm

¹⁵ Banque mondiale, *Culture and Sustainable Development : A Framework for Action*, 1998, chapitre 1. Mais voir plus particulièrement sur ce sujet The Nordic World Heritage Office, *Sustainable Tourism and Cultural Heritage*, en collaboration avec l'UNESCO, Oslo, 1999

¹⁶ Voir : http://www.unesco.org/culture/industries/html_fr/index_fr.htm

développement, tels que l'Inde, le Brésil et le Mexique qui sont d'importants exportateurs de produits audiovisuels. Mais pratiquement tous les pays en développement peuvent tirer profit de leur production culturelle dès lors que la chance de développer ces dernières leur est offerte. L'exemple de la musique à cet égard est particulièrement intéressant. David Throsby, dans une étude intitulée *Le rôle de la musique dans le commerce international et le développement économique*, écrit à cet égard :

Assimiler la musique à un bien marchand permet de ne plus la considérer simplement comme une forme d'expression culturelle mais d'y voir aussi un instrument d'autonomisation économique, ce qui nous fournit une clef pour comprendre son rôle potentiel dans le processus de développement économique¹⁷.

À titre d'exemple témoignant du potentiel de la musique comme facteur de développement économique, Throsby mentionne l'émergence sur la scène internationale de la « World Music » qui englobe une large part des musiques populaires et folkloriques du tiers-monde. Or ce qui est vrai de la musique l'est également des autres formes d'expression culturelles.

En fait, jamais le lien entre l'expression culturelle, entendue au sens de production de biens et de services culturels, et le développement économique n'aura été aussi évident que maintenant. Il suffit d'observer comment les pays développés, convaincus de l'importance des industries culturelles pour le développement futur de leur économie, mettent de l'avant maintenant des stratégies élaborées en vue d'assurer leur place dans la nouvelle économie internationale de la communication, elle-même largement basée sur l'apport en contenu culturel des industries en question¹⁸. Les pays en développement, pour la plupart, n'ont peut-être pas la capacité de mettre en œuvre de telles stratégies pour le moment. Mais ils peuvent toujours chercher à stimuler, dans la mesure de leurs moyens, la production de contenus culturels adaptés à leur propre expérience. Encore faut-il qu'ils n'en soient pas empêchés.

¹⁷ Throsby, David, «Le rôle de la musique dans le commerce international et le développement économique », UNESCO, *Rapport mondial sur la culture*, Éditions UNESCO, Paris, 1998, p. 225.

¹⁸ Voir Ivan Bernier et Dave Atkinson, *Mondialisation de l'économie et diversité culturelle : les arguments en faveur de la préservation de la diversité culturelle*, Etudes de l'Agence intergouvernementale de la Francophonie, Paris, 2000 : http://agence.francophonie.org/diversiteculturelle/fichiers/aif_mondialisation_eco.pdf

II. L'impact de la libéralisation des échanges sur la diversité culturelle

Malheureusement, le processus de libéralisation multilatéral des échanges, tel qu'il se poursuit présentement dans le cadre de l'OMC, place les pays en développement dans une situation délicate lorsque vient le temps d'assumer des engagements dans le secteur culturel car il leur est souvent difficile sinon impossible, compte tenu de leur situation, de prévoir le type de mesures dont ils auront besoin à court et à moyen terme pour assurer le développement de leur production culturelle. Même pour les pays développés, comme nous le verrons plus loin, un tel exercice peut s'avérer risqué. Or, il est demandé aux pays en développement de prendre des engagements dans le domaine de l'audiovisuel qui impliquent non seulement une diminution de leur capacité de mettre en œuvre des solutions déjà utilisées par les pays développés, mais qui peuvent aussi, dans certains cas, équivaloir à une ouverture complète de leur marché, et ce alors même que leur présence sur ce dernier n'est pas assurée. Pour comprendre comment il peut en être ainsi, nous nous pencherons brièvement dans les pages qui suivent sur les trois principaux modes d'interventions ouverts aux pays en développement pour stimuler le développement de leur production culturelle. On verra qu'en l'absence d'un accord international traitant d'un point de vue spécifiquement culturel des problèmes que soulève l'interface entre commerce et culture, il peut s'avérer extrêmement difficile parfois de résister à des pressions commerciales venant de pays désireux d'exporter leur propre production culturelle à partir d'industries solidement implantées.

- Les subventions

Pratiquement tous les États utilisent d'une façon ou d'une autre les subventions pour venir en aide à leurs industries culturelles. Même les États-Unis, qui affirment parfois le contraire, le font¹⁹. Mais à la différence des pays développés, qui disposent pour la plupart de programmes de soutien importants pour leur secteur culturel, les pays en développement, et en particulier les pays les moins avancés, n'ont souvent que des budgets très limités pour promouvoir le développement de leurs industries culturelles. Toutefois, au fur et à mesure qu'ils en auront les moyens, on peut concevoir que ces derniers voudront s'impliquer davantage au plan financier dans le développement de celles-ci. C'est alors que les engagements pris dans le cadre multilatéral de l'OMC, ou dans le cadre

¹⁹ Voir Martha Jones, « Motion Picture Production in California », California State Library, California Research Bureau, CRB 02-001 (2002). Il ressort de cette étude que la quasi totalité des états américains soutiennent d'une façon ou d'une autre la production de films sur leur territoire.

d'autres accords commerciaux bilatéraux ou régionaux, pourront avoir des conséquences importantes sur leur capacité d'agir.

L'expérience découlant de la négociation et de la mise en œuvre de l'Accord général sur le commerce des services (GATS) est particulièrement révélatrice à cet égard. L'ensemble des États participants, développés et en développement, étaient conviés lors de ces négociations à prendre des engagements spécifiques en matière d'accès au marché et de traitement national dans les secteurs de services de leur choix. Or, à l'entrée en vigueur du GATS, le 1^{er} janvier 1995, seulement treize pays membres, dont quatre développés (États-Unis, Japon et Israël et Nouvelle Zélande) et 9 en développement (Hong-Kong, Indes, Kenya, Corée, Malaisie, Mexico, Nicaragua, Singapour, Thaïlande), avaient pris des engagements dans le secteur de l'audiovisuel. Depuis, 10 pays en développement (Albanie, République Centre africaine, République Dominicaine, El Salvador, Gambie, Jordanie, Lesotho, Oman, Panama, Chine) et 3 pays à économie en transition (Georgie, Kirghiz et Arménie) ont pris des engagements dans le secteur audiovisuel au moment de leur accession. Peu de pays développés, comme on peut le constater, ont pris des engagements dans le secteur audiovisuel, comme si on était réticent à le faire. Parmi ceux qui l'ont fait, trois sur quatre ont assorti leur engagement en matière de traitement national d'une réserve concernant l'octroi de subventions. C'est le cas des États-Unis, qui ont pris soin d'écarter les subventions octroyées aux seuls citoyens américains par le *National Endowment for the Arts*, de la Nouvelle Zélande qui a agi de la même façon pour ses subventions aux films d'origine néo-zélandaise et enfin d'Israël pour ce qui est des films israéliens. Un certain nombre de pays en développement et à économie en transition ont également assorti leurs engagements, en ce qui concerne le traitement national, de réserves concernant l'octroi de subventions aux seuls producteurs et distributeurs nationaux (c'est le cas de la Chine par exemple), mais malheureusement une majorité ont omis de le faire. Pour ces derniers, cela signifie qu'à l'avenir, toute subvention octroyée par ceux-ci dans le secteur audiovisuel à leurs producteurs et distributeurs nationaux devront aussi l'être aux producteurs et distributeurs étrangers présents sur leur territoire, y compris ceux provenant des pays développés. Un tel résultat, pour le moins paradoxal, ne peut pas avoir été voulu comme tel ; il ne peut être que la conséquence d'un manque d'appréciation de la portée des engagements pris sur le plan culturel.

En ce qui concerne plus spécialement le domaine du film, un autre exemple intéressant est celui des accords de coproduction cinématographique qui présentent un intérêt particulier pour les pays en

développement dans la mesure où ils leur permettent d'accéder aux programmes de subventions des pays développés. De tels arrangements, dans la mesure où ils vont à l'encontre de l'article II, paragraphe 1, du GATS (obligation d'octroyer le traitement de la nation la plus favorisée) devraient normalement être interdits parce que les avantages qu'ils octroient ne bénéficient qu'aux États signataires et non à l'ensemble des Membres. Mais en vertu du paragraphe 2 du même article, un Membre peut maintenir une mesure incompatible avec le paragraphe 1 si la demande en est faite avant l'entrée en vigueur de l'OMC (le 1^{er} janvier 1995) et si celle-ci figure à l'annexe sur les exemptions des obligations énoncées à l'article II. Les Membres qui avaient déjà conclu des accords de coproduction (la plupart des pays développés et un certain nombre de pays en développement) ont pris soin d'inclure ce type d'arrangements dans leur liste d'exemptions à l'article II. Bon nombre de pays en développement malheureusement ne l'ont pas fait pour la bonne raison qu'ils n'avaient pas conclu de tels accords en date du 1^{er} janvier 1995 ; ils ne pourront donc le faire à l'avenir, à moins de demander une dérogation spéciale suivant la procédure prévue au paragraphe 3 de l'article IX de l'Accord sur l'OMC, ce qui requiert l'assentiment de trois quarts des membres. C'est ainsi que récemment, la Corée s'est retrouvée dans la malencontreuse situation de ne pouvoir conclure un accord de coproduction cinématographique avec la France parce qu'elle n'avait pas demandé à cet effet d'exemption aux obligations de l'article II. Un problème tout à fait identique se soulève à propos des fonds régionaux d'aide à l'industrie cinématographique, lesquels sont incompatibles a priori avec le traitement de la nation la plus favorisée dans la mesure où ils ne bénéficient qu'aux seuls États membres. En principe, seuls les membres qui ont demandé une exemption pour le maintien de ce type d'intervention, comme l'Union européenne (programme Média) et les Pays nordiques (Fonds nordique pour le film et la télévision) par exemple, peuvent les maintenir en place. Ici encore, on constate que les pays en développement se retrouveront désavantagés par rapport aux pays développés lorsqu'ils voudront mettre en place un tel mécanisme.

Les quotas

Tolérés moins facilement que les subventions comme mode d'intervention gouvernemental dans l'économie, les quotas ou restrictions quantitatives sont interdits en ce qui concerne le commerce des biens (sauf dans le domaine du film où les quotas à l'écran font l'objet d'une exception à l'article IV du GATT) et sont sujets à négociations en vue de leur élimination en ce qui concerne le

commerce des services. En pratique, les quotas sont encore largement utilisés par plusieurs pays développés ainsi que par un certain nombre de pays en développement dans les domaines de la radio et de la télévision ; beaucoup moins fréquents dans le domaine du film, les quotas à l'écran sont encore utilisés par quelques États. L'objectif premier des quotas audiovisuels est de réserver un pourcentage minimum de temps aux programmes d'origine nationale (ou si l'ont veut au contenu local) parce que ceux-ci jouent un rôle essentiel dans le fonctionnement démocratique de l'État tout en contribuant à son développement économique. Dans certains cas, ils sont aussi utilisés en vue d'assurer la préservation de diversité linguistique. L'utilité des quotas comme moyen de préserver un minimum de contenu local dans le secteur audiovisuel ressort particulièrement bien des deux études de cas suivantes.

Au terme des négociations du cycle de l'Uruguay, en 1993, la Nouvelle Zélande s'était engagée à ne pas recourir à l'avenir aux quotas ou restrictions quantitatives dans le secteur de l'audiovisuel. Or, une étude rendue publique en 1999 démontra que le contenu local à la télévision néo-zélandaise n'atteignait plus alors que 24% du temps total d'écoute, ce qui plaçait la Nouvelle Zélande au dernier rang dans une étude comparative impliquant 10 autres pays (États-Unis, Royaume-Uni, Canada, Australie, Finlande, Afrique du Sud, Ireland, Pays-Bas, Singapour)²⁰. En 2001, le Gouvernement de la Nouvelle Zélande annonça son intention d'introduire des quotas de contenu local à la radio et à la télévision, le recours aux seules subventions ne s'avérant pas assez efficace²¹. Mais très rapidement, le Représentant américain pour le commerce international fit savoir qu'une telle mesure violerait les engagements de la Nouvelle Zélande²². Le projet fut donc abandonné pour être remplacé par une simple entente entre le gouvernement néo-zélandais et les propriétaires de stations de télévisions en vertu de laquelle ces derniers s'engageaient à faire de leur mieux pour améliorer le niveau de contenu local sur leurs stations. Fait intéressant à souligner, le voisin immédiat de la Nouvelle Zélande, l'Australie, arrivait à maintenir durant la même période un niveau de contenu local de 55% grâce à son système de quotas²³.

²⁰ New Zealand On Air, "Broadcasting And Cultural Issues At The Start Of The New Millennium": <http://www.nzonair.govt.nz/media/policyandresearch/otherpublications/issues.pdf>. Une étude similaire en date de 2001 démontrait que le niveau de contenu local ne s'était pas améliorée depuis 1999 : <http://www.nzonair.govt.nz/media/television/tvpdfs/Local%20Content%202001.pdf>

²¹ New Zealand, Ministry for Culture and Heritage, Department Forecast Report 2001, p. 9: [http://www.mch.govt.nz/publications/dfr2001/MCH 2001 DFR.pdf](http://www.mch.govt.nz/publications/dfr2001/MCH%202001%20DFR.pdf).

²² Office of the United States Trade Representative, *National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers 2001*.

²³ Voir pour des statistiques sur le sujet : <http://www.pc.gov.au/inquiry/broadcst/finalreport/chapter11.pdf>

Le second cas concerne le système de contingent à l'écran mis en place par la Corée dans le but de développer sa production cinématographique. Cette approche, conforme en tout point aux exigences de l'article IV du GATT, devait effectivement permettre avec le temps de donner un nouvel essor au cinéma coréen. Mais profitant de l'ouverture de négociations avec la Corée en vue d'en arriver à un accord bilatéral en matière d'investissement, les États-Unis demandaient en 1998 l'élimination graduelle de ce système de quota, ce qui ne les empêchait cependant pas quelques années plus tard de citer l'article IV du GATT comme un exemple de la capacité du système commercial multilatéral de s'ajuster aux exigences de la préservation de la diversité culturelle dans une communication au Comité du commerce des services de l'OMC en date de décembre 2000²⁴. Cette demande, qui fut immédiatement perçue comme une menace sérieuse pour la survie de l'industrie cinématographique coréenne, devait donner lieu à un vigoureux débat en Corée même²⁵, débat qui perdure encore à ce jour.

Le contrôle des investissements

Un autre mécanisme couramment utilisé pour encourager la production culturelle locale est le contrôle des investissements étrangers. Deux arguments sous-tendent ce type d'intervention : le premier est que les entreprises culturelles contrôlées par des investisseurs locaux sont plus susceptibles de s'intéresser à la production culturelle locale que celles contrôlées par des investisseurs étrangers ; le second est que les médias en général jouent un rôle trop important dans le fonctionnement démocratique de l'État pour que des intérêts étrangers en acquièrent la pleine propriété. En pratique, on retrouve des mesures de contrôle des investissements dans le secteur culturel dans de nombreux États, plus particulièrement dans les domaines de la radio et de la télévision. Jusqu'à maintenant, les pressions pour éliminer ces mesures de contrôle demeuraient limitées étant donné l'absence d'un véritable accord multilatéral sur le sujet²⁶. Dans le contexte du GATS, toutefois, les États qui ont pris des engagements dans le secteur audiovisuel en matière d'accès au marché et de traitement national (essentiellement des pays en développement ou à économie en transition comme on l'a déjà vu) sans inscrire de limites, restrictions ou conditions en ce qui concerne l'établissement d'une présence commerciale étrangère sur place, se retrouvent dans

²⁴ WTO, Council for Trade in Services, Communication from the United States, Audiovisual and Related Services, Paragraph 9, 18 December 2000 : Doc. S/CSS/W/21.

²⁵ Voir : "Korean Film industry's plea for screen quota turns emotional", *Korea Herald*, June 18, 1999.

²⁶ On se rappellera à cet égard l'échec des négociations de l'OCDE en vue d'en arriver à un accord multilatéral sur l'investissement.

l'impossibilité dorénavant de restreindre l'accès à leur marché aux investisseurs étrangers dans ce secteur. Il est très possible que ces pays ce faisant aient cherché à attirer ainsi de précieux investissements étrangers sur leur territoire. Ce qui est moins clair, c'est jusqu'à quel point les répercussions à moyen et à long terme d'un tel choix sur la production culturelle locale ont été prises en compte. Si ces investissements étrangers par exemple devaient servir essentiellement à établir une tête de pont pour l'importation de produits audiovisuels étrangers, il y aurait lieu de s'inquiéter des répercussions d'un tel choix sur la préservation d'un contenu local minimum. Il n'est pas sans intérêt de souligner à cet égard que la plupart des pays développés n'ont pris aucun engagement dans le secteur audiovisuel et que parmi ceux qui l'ont fait, certains, comme les États-Unis, ont inscrit des réserves en ce qui concerne l'accès des investisseurs étrangers à leur marché radiophonique et télévisuel.

Conclusion :

Dans l'un des considérants du programme *Culture 2000* adopté par le Parlement européen et le Conseil en février 2000, on retrouve l'affirmation suivante qui nous semble valide non seulement pour la Communauté européenne et les pays développés en général, mais davantage encore pour les pays en développement dont les infrastructures dans le domaine culturel demeurent souvent fragiles et incomplètes :

La culture est à la fois un facteur économique et un facteur d'intégration sociale et de citoyenneté. Pour cette raison, elle a un rôle important à jouer face aux défis nouveaux auxquels la Communauté est confrontée, comme la mondialisation, la société de l'information, la cohésion sociale ou encore la création d'emplois²⁷.

Dans les pages qui précèdent, nous avons voulu montrer que contrairement à une idée trop facilement reçue à l'effet que le développement culturel ne peut que suivre dans l'ordre des priorités le développement économique, l'un et l'autre en fait étaient intimement liés. Un discours nouveau, comme on l'a vu, tend effectivement à supporter depuis le milieu des années 1990 ce point de vue. Mais nous avons vu aussi, à partir d'exemples récents, qu'entre ce discours et la réalité très concrète des négociations commerciales internationales, il y avait un fossé en ce sens qu'il était souvent demandé aux pays en développement, sous prétexte de développement économique, d'assumer des engagements de nature à compromettre à la limite leur développement culturel. La seule façon de

²⁷ Décision du Parlement européen et du Conseil, du 14 février 2000, établissant le programme "Culture 2000", *Journal officiel* no L 063 (du 10/03/2000) : http://europa.eu.int/eur-lex/fr/lif/dat/2000/fr_300D0508.html

combler ce fossé, avons-nous suggéré, était de mettre en place au plan international un instrument qui offrirait un cadre de référence et un lieu de concertation pour tous les États qui considèrent le maintien de la diversité des expressions culturelles comme un élément essentiel à la réalisation d'une mondialisation à visage humain et qui prendrait en compte de façon spéciale les problèmes que rencontrent les pays en développement à cet égard.

L'urgence d'une action en ce sens se confirme au fur et à mesure que progressent les négociations commerciales multilatérales en matière de services. On ne peut que s'inquiéter à cet égard de la revendication de base des États-Unis dans le secteur audiovisuel. Ces derniers demandent, dans leur *Proposition de libéralisation du commerce des services* en date de juillet 2002, que les pays membres prennent des engagements garantissant les niveaux actuels d'accès au marché dans les secteurs des services de production et de distribution de films cinématographiques et bandes vidéo, des services de radio et de télévision et des services d'enregistrement sonore²⁸. Dans le cas des pays en développement, qui maintiennent présentement très peu de restrictions aux échanges dans le secteur audiovisuel, un tel engagement aurait pour effet de les empêcher à l'avenir d'adopter des mesures qu'ils pourraient juger nécessaire à leur développement culturel mais qui iraient à l'encontre de leur engagement, alors même que les pays développés qui ont déjà de telles mesures verraient la validité de ces dernières confirmées.

²⁸ Voir : <http://www.ustr.gov/sectors/services/2002-07-01-proposal-execsumm.PDF>