

La dimension culturelle dans le commerce international: quelques réflexions en marge de l'accord de libre-échange Canada/États-Unis du 2 janvier 1988

IVAN BERNIER*

L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE signé le 2 janvier 1988 entre le Canada et les États-Unis¹ a soulevé tout au long de sa négociation un vif débat en ce qui concerne son impact sur l'identité culturelle canadienne, débat d'ailleurs qui est loin d'être clos. Malheureusement, ce débat, parce qu'il s'est développé de façon peu structurée et à partir de concepts souvent mal définis, s'est avéré dans l'ensemble plutôt décevant et n'a pas permis jusqu'à maintenant de faire la lumière sur la nature véritable des enjeux.² Ceci est d'autant plus regrettable que sous-jacent à cette polémique semble se poser un problème de fond qui dépasse le cadre des relations Canada/États-Unis, un problème lié à l'intensification même des échanges commerciaux internationaux. Aussi nous est-il apparu utile de revenir sur ce débat pour en dégager d'abord les principaux éléments théoriques et ensuite en montrer l'aboutissement pratique.

L'argument culturel à l'encontre de l'Accord de libre-échange Canada/États-Unis, il importe de le préciser immédiatement, s'est articulé autour de deux préoccupations majeures, l'une concernant les industries culturelles canadiennes en tant que telles, l'autre concernant l'identité et la souveraineté culturelles du Canada. Même si dans les faits on a souvent eu tendance à confondre ces deux pré-

* Ivan Bernier est Directeur, Centre Québécois des Relations Internationales, Université Laval.

¹ Gouvernement du Canada, Ministère des Affaires extérieures, *Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis*, décembre 1987, copie 4-01-88.

² J. Lewington, "Loose language blurs cultural-trade debate," *The Globe and Mail*, 5 février 1987, p. A-8.

occupations, la protection des industries culturelles étant généralement assimilée à la protection de l'identité culturelle canadienne, il apparaît utile, pour la clarté et la rigueur de l'analyse, de les traiter séparément. Nous nous pencherons donc, dans la présente étude, plus spécifiquement sur les préoccupations liées au sort des industries culturelles canadiennes réservant pour plus tard les questions concernant l'identité et la souveraineté culturelle. Nous nous arrêterons, dans un premier temps, à la formulation de l'argument favorable à la protection de ces industries par les personnes et groupes d'intérêts liés à celles-ci, ainsi qu'à la position adoptée par le gouvernement canadien sur ce sujet durant les négociations et à l'attitude inflexible adoptée par le gouvernement américain sur la même question en réponse aux prises de position canadiennes, puis, dans une deuxième section, au sort ultimement réservé aux industries culturelles dans l'Accord signé le 2 janvier 1988.

I. LE DÉBAT SUR LES INDUSTRIES CULTURELLES DURANT LES NÉGOCIATIONS

A. L'ANALYSE DES INTERVENANTS CULTURELS

Dès l'annonce par le gouvernement canadien, en septembre 1985, de son intention de négocier un accord de libre-échange avec les États-Unis, diverses personnes et groupes identifiés d'une façon ou d'une autre aux industries culturelles canadiennes ont eu tôt fait de s'organiser pour faire valoir l'impérative nécessité d'exclure les industries en question d'un tel accord, reprenant ainsi à leur compte une des recommandations du Rapport récemment paru de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada.³ C'est ainsi qu'au cours de l'automne 1985 était mis sur pied un "Comité de stratégie des industries de communications et de culture" dans le but explicite de voir à ce que les intérêts des industries canadiennes soient protégés dans toute négociation sur les échanges canado-américains, sans pour autant faire obstacle au libre-échange pour ce qui est des autres industries au Canada.⁴ Cette prise de position ferme, qui devait trouver un écho très large tant auprès des différentes

³ Gouvernement du Canada, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *Rapport*, Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1985, Vol. 1, p. 421.

⁴ "L'opposition au libre-échange s'organise," dans *Le Devoir*, 15 février 1986, p. 2.

formations politiques canadiennes que dans les médias,⁵ prenait appui sur une argumentation simple et efficace axée sur l'outrageuse domination du marché canadien par les industries culturelles américaines.

Les faits, il faut bien le reconnaître, sont accablants. Nonobstant certaines variations inévitables dans les données dues au choix de telle ou telle année de référence, les études existantes sur les industries culturelles canadiennes tendant à démontrer que les produits culturels américains occupent une part allant de 71 pourcent pour certains à 97 pourcent pour d'autres du marché domestique canadien. Un article paru en novembre 1987 dans le journal *The Globe and Mail*, sous la plume de Rick Salutin, résume ainsi la situation pour chacun des secteurs :

Only 3 to 5 per cent of all theatrical screen time in Canada goes to Canadian films; 2 to 4 per cent of video-cassette sales are Canadian titles; 97 per cent of profits from films shown in Canada go out of the country, 95 per cent to the United States; total prime-time broadcasting in drama and sitcoms is only 2 to 3 per cent Canadian; 95 per cent of English-language TV drama is non-Canadian; Canadian-owned publishers have only 20 per cent of the book market; 77 per cent of magazines sold here are foreign; 85 per cent of record and tape sales are non-Canadian.⁶

Ces données recourent dans une large mesure celles que l'on retrouve par exemple dans le rapport du Groupe de travail sur l'industrie du film mis sur pied par le ministère fédéral des Communications en 1985,⁷ ou encore, pour l'industrie du livre, celles fournies directement par ce même ministère.⁸ La situation en ce qui concerne le Québec, même si elle diffère nettement dans le domaine de la télévision, n'apparaît guère plus reluisante dans l'ensemble.⁹ De là à conclure, comme le fait une étude publiée en novembre 1985 dans la revue *Cinéma Canada*, que les industries culturelles canadiennes

⁵ Voir par exemple P. Juneau, "La souveraineté culturelle face au libre-échange," *Le Devoir*, 29 avril 1986, p. 7; S. Godfrey, "Writers talk tough on free trade issue," *The Globe and Mail*, 2 juin 1986, p. A-10; M. Bergman, "The impact of free trade on Canadian cultural industries," *Cinéma Canada*, novembre 1985, pp. 8-9; M. Girard, "La culture doit être exclue d'un accord sur le libre-échange, conclut le P.Q.," *Le Devoir*, 25 octobre 1986, p. A-2.

⁶ R. Salutin, "Our cultural air is being altered," *The Globe and Mail*, 5 novembre 1987, p. A-7.

⁷ Gouvernement du Canada, Ministère des communications, *Canadian Cinema: A Solid Base*, Report of the Film Industry Task Force, 1985.

⁸ Gouvernement du Canada, Ministère des communications, *Communications*, 24 septembre 1985.

⁹ J.-P. Langlois, "Les industries culturelles: un marché à sens unique," *Finance*, 18 novembre 1985, p. 14.

“need protectionism not only to grow — they need *growing* protectionism to grow faster and with increased vitality,”¹⁰ il n’y a qu’un pas. Mais encore faut-il être en mesure d’établir que les mesures protectionnistes proposées sont de nature à contrer véritablement cette pénétration culturelle américaine. En d’autres termes, il faut d’abord comprendre le pourquoi de la situation actuelle.

Le problème essentiel, au dire d’Hyman Solomon du journal *The Financial Post*, en serait un de “competitive imbalance,”¹¹ ou, si l’on veut, de position dominante, mais sans que l’on puisse nécessairement parler d’abus de position dominante au sens de l’article 86 du Traité de Rome ou des articles 51 et 52 de la *Loi sur la concurrence* du Canada.¹² Le fait est tout simplement que les industries culturelles américaines, parce qu’elles peuvent absorber sans difficulté leurs coûts de production aux États-Unis, ont le loisir de vendre leurs produits au Canada à des prix qui n’ont aucune commune mesure avec les prix de production canadiens.¹³ Dans un marché interne où la concurrence impose une pression à la baisse sur les coûts de revient, il devient alors fort tentant de s’approvisionner aux États-Unis, particulièrement lorsque langue et style de vie n’opposent pas d’obstacles sérieux.

La situation est rendue encore plus difficile pour les producteurs canadiens lorsque, dans un secteur comme celui du film, les producteurs américains contrôlent dans une large mesure les réseaux de distribution et de présentation en salle. Faut-il voir là une restriction induite à la concurrence au sens de la loi canadienne? Déjà en 1930, le gouvernement canadien s’était penché sur la question de savoir si semblable intégration verticale ne constituait pas une atteinte illégale à la concurrence; mais l’accusation formelle qui devait faire suite à cette enquête fut rejetée par la Cour suprême de l’Ontario dans l’arrêt *Rex vs. Famous Players* pour le motif que l’on n’avait pas prouvé l’intention criminelle.¹⁴ Plus récemment, soit en 1986, une nouvelle enquête était ouverte sur des faits assez semblables, enquête

¹⁰ M. Bergman, *supra*, note 5, p. 9.

¹¹ H. Solomon, “Dangerous game over publisher bid,” *The Financial Post*, 23 novembre 1985, p. 9.

¹² *Loi sur la Concurrence*, S.R.C. 1970, c. C-23, tel qu’amendé, art. 50 et 51.

¹³ R. D. French, “La survie culturelle et la télé: Québec contre Dallas,” extraits d’une causerie prononcée par le ministre québécois des Communications devant l’Annenberg School of Communications, de l’University of Southern California, *Le Devoir*, 28 janvier 1988, p. 9.

¹⁴ *Ontario Reports*, 1932, p. 307.

dont les résultats n'ont pas encore été rendus publics.¹⁵ Cette intégration est si poussée maintenant que les grandes sociétés de distribution américaines affiliées aux "majors" négocient des ententes de distribution avec des producteurs de films étrangers (européens ou autres) comportant une clause d'exclusivité pour l'ensemble de l'Amérique du Nord, y compris le Canada; pratique qui, on le comprendra, a pour effet inévitable de priver les sociétés de distribution canadiennes de gains non-négligeables.¹⁶

La puissance, de même que l'intégration verticale très poussées des industries culturelles américaines, ont donc eu pour conséquence de rendre difficile la survie d'industries culturelles canadiennes viables et dynamiques. Fallait-il dès lors intervenir pour sauvegarder une présence canadienne significative dans le domaine culturel? Depuis le rapport de la Commission royale d'enquête sur la radiodiffusion (Commission Aird) en 1929 jusqu'au rapport du groupe de travail Caplan-Sauvageau sur la politique de radiodiffusion en 1986, en passant par nombre d'autres études et rapports touchant aux industries culturelles, une réponse carrément positive a toujours été apportée à cette question.¹⁷ Certains travaux relativement récents, il est vrai, remettent en cause cette belle unanimité en suggérant que les goûts en matière de produits culturels devraient pouvoir s'exprimer librement et que l'État n'a pas nécessairement à intervenir parce que les Canadiens préfèrent les produits culturels américains.¹⁸ Poussé encore plus loin, l'argument va jusqu'à affirmer que: "Les politiques nationalistes fédérales et québécoises à incidence culturelle pénalisent l'ensemble des citoyens, consommateurs, contribuables ou travailleurs, au profit d'une minorité de professionnels 'nationaux des arts, de l'enseignement universitaire, du spectacle et de l'information'."¹⁹ Mais cette position demeure nettement minoritaire face à une opinion

¹⁵ L'annonce de cette enquête était rapportée dans le journal *Le Soleil*, 16 janvier 1986.

¹⁶ *Supra*, note 7, p. 7.

¹⁷ Pour une rétrospective des ces études et rapports, voir Gouvernement du Canada, Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Rapport du Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, 1986.

¹⁸ Voir en particulier S. Globerman, *Cultural Regulation in Canada*, 1983; J.-L. Migué, "Politique de la culture ou culture de la politique," *L'Analyste*, n° 14, été 1986, p. 3; R. Handler, "Canadian content and the nationalism of Applebaum-Hébert," (1985), XI *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, p. 667; M. Walker, "Cultural tastes must be free choice," *The Financial Post*, 30 août 1986, p. 8.

¹⁹ Migué, *supra*, note 18, p. 5.

favorable à l'intervention gouvernementale pour des motifs à la fois économiques et politiques.

Le plus ancien et le plus important argument utilisé pour justifier l'intervention gouvernementale face à la pénétration massive des produits culturels étrangers est l'argument nationaliste. Celui-ci voit dans l'intervention gouvernementale un moyen absolument essentiel pour développer ce sentiment d'identité nationale et d'appartenance que requiert la survie de l'État. Pour reprendre les termes de Thelma McCormack, "the assumption is that an aggregate of people who share the same territory, same history, and the same ethos do not become a community without some larger unifying sense of oneness within which various forms of diversity can be encouraged."²⁰

Or ce sentiment d'identité nationale et d'appartenance, poursuit l'argument nationaliste, c'est dans l'expression artistique qu'il trouve sa plus visible expression. Nous reviendrons plus loin sur cet argument qui demeure, nonobstant son apparente simplicité, entaché d'une certaine ambiguïté; pour le moment, il suffit de conserver à l'esprit le caractère éminemment politique de l'argument nationaliste.

À côté de cet argument essentiellement politique, toutefois, c'est aussi développé un argument économique favorable aux interventions gouvernementales en matière culturelle, donc en retrait du pur laissez-faire auquel il a été fait référence précédemment. Cet argument économique a pris une double direction, l'une s'attachant aux caractéristiques des produits culturels envisagés comme objets d'échange, l'autre s'arrêtant aux défaillances du marché dans le secteur culturel. L'argument fondé sur les caractéristiques des produits culturels veut que certaines catégories de biens et de services méritent d'être encouragés et supportés, tant au plan de leur production que de leur consommation, sans égard au fonctionnement du marché, parce qu'ils ont une valeur intrinsèque trop importante aux yeux de la société.²¹ Mais cet argument, repris entre autres dans le Rapport du Comité d'étude de la politique culturelle fédérale (Applebaum-Hébert) de 1982,²² nous ramène, qu'on le veuille ou non, à l'argu-

²⁰ T. McCormack, "Culture and the state," (1984) X *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, p. 272.

²¹ Voir D. Cwi, "Public support of the arts: three arguments examined," (1980) 4 *Journal of Cultural Economics*, p. 39. Sur les arguments économiques en général, voir A. Rotstein, "The Use and Misuse of Economics in Cultural and Broadcasting Policy (Caplan-Sauvageau)," Feb. 1986, pp. 28-35.

²² Gouvernement du Canada, Ministère des Communications, *Rapport du Comité d'étude sur la politique culturelle fédérale*, 1982.

ment nationaliste décrit plus haut. Ainsi que le fait bien remarquer Richard Handler dans un article intitulé "Canadian Content and the Nationalism of Applebaum-Hébert," ce n'est pas la culture en général que l'on cherche à promouvoir ainsi, mais bien une culture canadienne distincte et, sous-tendant celle-ci, des industries culturelles appartenant à des Canadiens et produisant des biens culturels canadiens.²³

L'argument économique fondé sur les imperfections ou les défaillances du marché justifie l'intervention de l'État en faveur des industries culturelles par le fait que les producteurs de biens culturels font bénéficier la collectivité de bienfaits qui débordent la rémunération qu'ils en reçoivent eux-mêmes. Ces bienfaits non rémunérés ou "externalités," on les retrouve par exemple dans le prestige qu'apporte à un État sa production culturelle de haut calibre, ou encore dans la contribution de celle-ci à l'éducation des générations futures.²⁴ Est également considéré comme une défaillance du marché le fait que certains biens culturels, tel une sculpture dans un parc public, sont difficilement susceptibles de contrôle au plan de leur consommation.²⁵ Mais encore ici, force est de reconnaître que semblable argumentation proprement économique fondée sur les imperfections du marché n'est pas dénuée d'ambiguïté dans la mesure où elle ne conduit pas forcément à la conclusion que seuls les produits culturels authentiquement canadiens doivent recevoir le support de l'État. Ne peut-on pas faire valoir que le prestige d'un musée national à Ottawa risque tout autant d'être rehaussé par l'achat d'une grande oeuvre d'un maître impressionniste du siècle dernier que par l'achat d'oeuvres proprement canadiennes? L'argument économique, comme on peut le voir, a également ses limites.

En réalité, si le gouvernement canadien n'a pas hésité au fil des années à intervenir dans le but de protéger et d'aider ses industries culturelles, on pourrait tout aussi bien avancer que c'est pour des motifs qui ont trait à la survie même d'un secteur en danger de disparition face à la concurrence étrangère que pour des motifs nationalistes ou des motifs de rationalité économique. Car le moins que l'on puisse dire est que les mesures adoptées n'ont pas eu pour effet d'empêcher ni même de restreindre sérieusement l'entrée des produits culturels américains; tout au plus ont-elles permis d'assurer une part

²³ R. Handler, *supra*, note 18, p. 679.

²⁴ Voir D. Neltzer, *The Subsidized Muse: Public Support for the Arts in the United States*, 1982, p. 23.

²⁵ *Ibid.*, pp. 15-25.

infime du marché canadien aux industries culturelles canadiennes. Les droits de douane, par exemple, ne constituaient plus en 1986 un instrument significatif de protection, se limitant à un droit spécifique de 0,9 le pied linéaire sur les films et programmes de télévision sur films, et à des droits *ad valorem* variant entre 6,8 et 15,9% sur les disques et cassettes, de même que sur les journaux et périodiques paraissant moins de quatre fois par année avec un certain contenu canadien.²⁶ Au titre des mesures visant à assurer une protection à l'encontre des produits culturels américains, il faut encore mentionner l'interdiction contenue à l'annexe C de la *Loi sur le tarif des douanes* d'importer des périodiques qui constituent un tirage fractionné ("split run") d'éditions de périodiques américains,²⁷ de même que le règlement sur le contenu canadien et la substitution simultanée du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, et de façon générale l'ensemble de la réglementation relative à la radiodiffusion et à la câblodistribution.²⁸

Mais beaucoup plus importantes que ces quelques mesures qui visent à enrayer un tant soit peu la pénétration des produits culturels américains sont les mesures de soutien aux industries culturelles canadiennes. Parmi celles-ci on retrouve d'abord diverses dispositions de caractère fiscal permettant la déduction des frais de publicité dans un périodique, un journal, des entreprises de radio et de télévision canadiennes, de même que des déductions fiscales pour amortissement dans les secteurs du cinéma et de la radiodiffusion et des déductions de revenus au titre de l'impôt personnel pour investissement dans des films ou vidéos certifiés canadiens.²⁹ Ensuite on retrouve les diverses subventions accordées par les gouvernements aux industries culturelles, directement, ou sous forme de crédits gouvernementaux à des organismes tels que la Société Radio-Canada ou encore Téléfilm Canada.³⁰ Enfin, il y a diverses procédures de révision destinées à contrôler les investissements étrangers dans des secteurs d'activités

²⁶ *Tarif des douanes*, S.R.C. 1970, c. C-41, tel qu'amendé par S.C. 1980-81-82-83, c. 67, numéros 65706-1, 65805-1, 65810-1 et 65811-1.

²⁷ *Tarif des douanes*, S.R.C. 1970, c. C-41, tel qu'amendé, articles 99202-1 et 99221-1 de l'annexe C.

²⁸ *Règlement sur la radiodiffusion (AM)*, C.R.C. c. 379; *Règlement sur la radiodiffusion (FM)*, C.R.C. c. 380; *Règlement sur la télédiffusion*, C.R.C. 381; et finalement le *Règlement sur la télévision payante*, DORS/84-797.

²⁹ Voir M. Blouin, "Le libre-échange et les industries culturelles," *La Presse*, 24 avril 1987, p. B-3; voir également pour plus de détails, Globerman, *supra* note 18, chapitre 1.

³⁰ M. Blouin, *supra*, note 29.

reliés à l'héritage culturel et à l'identité nationale du Canada, de même que des restrictions particulières concernant l'acquisition par des intérêts étrangers d'entreprises d'édition, de radio et de télécommunication.³¹

Toutes ces mesures, à l'encontre des produits culturels étrangers ou en faveur des produits culturels canadiens, ont permis, non sans difficultés, de maintenir un secteur culturel canadien à peu près viable. N'est-il pas raisonnable alors de croire qu'un accord de libre-échange avec les États-Unis, qui ne peut que restreindre la liberté d'intervention du gouvernement, risque fort d'avoir des conséquences néfastes pour les industries culturelles canadiennes? Tel est précisément, nous l'avons vu, le sentiment des représentants de ces dernières. Reste à voir dans quelle mesure ces craintes ont pu influencer le gouvernement canadien.

B. LA POSITION DU GOUVERNEMENT CANADIEN

Dans les semaines qui ont suivi l'annonce par le Canada de son intention de négocier un accord de libre-échange avec les États-Unis, le gouvernement conservateur de M. Mulroney adopta une attitude que certains commentateurs qualifièrent d'ambiguë en ce qui regarde les industries culturelles.³² Très tôt, en effet, on s'empessa d'affirmer que l'identité et la souveraineté culturelle du pays n'étaient pas et ne pouvaient en aucune façon constituer un objet de négociation. Dès le 26 septembre 1985, le premier ministre du Canada, dans une déclaration en Chambre des communes, se prononçait très nettement en ce sens; et par la suite, d'autres ministres, ceux des Affaires extérieures et des Communications, entre autres, firent de même à l'occasion de discours publics.³³ Mais fallait-il comprendre que les industries culturelles seraient exclues de la négociation? Face à une opinion gouvernementale américaine peu enthousiaste à l'idée d'une telle exclusion, le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire de son Sec-

³¹ Voir *Investissement Canada*, S.C. 1985, c. 20; voir également *Règlement général sur la radio*, C.R.C., c. 1371 tel qu'amendé et la *Loi sur Telesat Canada*, S.R.C. 1970, c. T-4, annexe II.

³² B. Descôteaux, "Masse excluerait les industries culturelles," *Le Devoir*, 21 décembre 1985, p. 1.

³³ Voir Gouvernement du Canada, Ministère des Affaires extérieures, *Négociations commerciales canadiennes — Introduction, documents de base, bibliographie*, 15 décembre 1985; voir aussi Gouvernement du Canada, Ministère des Communications, Notes pour la déclaration d'ouverture par l'Honorable Benoît Bouchard à la Conférence sur la radiodiffusion de la Conférence canadienne des arts, *Communications*, 15 octobre 1985, p. 7.

rétaire d'État aux Affaires extérieures, exprimait à la fin de novembre 1985 un point de vue qui, tout en réitérant que l'identité culturelle canadienne ne saurait être de négociation, refusait d'exclure les industries culturelles des pourparlers.³⁴ Mais avec la rentrée de M. Marcel Masse au ministère des Communications au début de décembre 1985, un nouveau son de cloche devait se faire entendre, celui-ci suggérant qu'il était plutôt favorable à l'exclusion des industries culturelles.³⁵ En juin 1986, M. Masse reconnaissait que le Canada pourrait être amené à discuter les dossiers culturels, tout en spécifiant à nouveau que l'accord éventuel de libéralisation ne devrait rien contenir qui mette en cause l'identité culturelle du Canada.³⁶ Bien qu'au fil des négociations, l'intention du gouvernement canadien d'exclure les industries culturelles soit devenue de plus en plus évidente, cette ambiguïté ne devait être véritablement levée qu'au début d'octobre 1987, avec la publication du texte préliminaire de l'Accord de libre-échange Canada/États-Unis.³⁷

C. LA POSITION DU GOUVERNEMENT AMÉRICAIN

Pour véritablement comprendre cette attitude quelque peu équivoque du gouvernement canadien, il est nécessaire de s'arrêter plus longuement sur la position très ferme adoptée par le gouvernement américain en ce qui regarde les industries culturelles. D'octobre 1985 à mai 1986, durant toute cette période qui a précédé l'ouverture des négociations proprement dites, un nombre surprenant de haut fonctionnaires américains, allant du Secrétaire d'État Shultz, à l'ambassadeur des États-Unis au Canada, M. Thomas Niles, en passant par le Négociateur en chef américain, M. Peter Murphy, ont clairement fait comprendre qu'il ne pouvait être question d'exclure les industries culturelles des négociations sur le libre-échange.³⁸ Si tel devait être le

³⁴ B. Descôteaux, "Libre-échange: Mulroney et Reagan amorcent le processus en vue des prochaines négociations," *Le Devoir*, 27 septembre 85.

³⁵ *Supra*, note 32.

³⁶ B. Descôteaux, "Masse reconnaît que le Canada pourrait être amené à discuter les dossiers culturels," *Le Devoir*, 29 juin 1986, p. A-2.

³⁷ Gouvernement du Canada, Transcription préliminaire, *Accord sur le libre-échange entre le Canada et les États-Unis, Éléments de l'accord*, 7 octobre 1987.

³⁸ Pour la déclaration du Secrétaire d'État Shultz, originalement parue dans *The New York Times*, 12 février 1986, voir M. Arsenault, "Clark redit le refus de négocier les industries culturelles," *Le Devoir*, 13 février 1986, p. 2; pour la déclaration de l'ambassadeur Niles, voir *Le Devoir*, 13 novembre 1985, p. 1; pour la déclaration du négociateur américain Murphy, voir *The Globe and Mail*, 18 février 1986, p. B-11.

cas, ajoutait même M. Murphy, alors les négociations sur le libre-échange présenteraient moins d'intérêt pour les États-Unis.³⁹ Tout en admettant ne pas très bien comprendre ce que les Canadiens désignaient par souveraineté culturelle, il était porté à voir dans l'insistance du Canada à protéger celle-ci "une espèce de déguisement pour le protectionnisme."⁴⁰ En juin 1986, le malentendu était tel que le président et directeur général de TV Ontario allait jusqu'à accuser les négociateurs américains "of attempting to frighten Canadians with an ill-informed claim that key cultural industries in Canada can be negotiated away in talks."⁴¹ Puis graduellement le ton sembla se modifier. En janvier 1987, M. Murphy déclarait que les États-Unis n'avaient aucunement pour objectif d'affaiblir la culture canadienne; ce qui était visé était essentiellement l'élimination des entraves au commerce.⁴² Malheureusement cette accalmie devait être de courte durée. En février 1987, le Représentant au commerce américain, M. Clayton Yeutter, déclarait à nouveau lors d'une conférence sur le libre-échange à Washington, qu'il n'était pas question d'exclure les industries culturelles des négociations; et il ajoutait sous forme de boutade: "I am prepared to have America's culture on the table and take the risk of having it damaged by Canadian influence after a free-trade arrangement."⁴³

Cette boutade devait elle-même entraîner immédiatement une très vigoureuse réaction de la part du Premier ministre du Canada, qui dénonça la totale insensibilité des États-Unis à l'égard des préoccupations culturelles canadiennes; mais elle entraîna aussi une réaction de la part des partis d'opposition au Canada qui en profitèrent pour mettre en évidence l'ambiguïté de la position canadienne.⁴⁴ Face à une situation qui risquait d'affecter le déroulement des négociations, on s'entendit apparemment pour ne plus faire de déclaration publique sur la culture et c'est finalement en octobre 1987 que le voile se leva sur le sort réservé aux industries culturelles dans l'accord de libre-échange.

³⁹ *Supra*, note 38.

⁴⁰ "L'insistance du Canada à vouloir protéger sa souveraineté culturelle inquiète les américains," *Le Devoir*, 7 mai 1986, p. 2.

⁴¹ R. Howard, "U.S. tactics on culture are assailed by Ostry," *The Globe and Mail*, 11 juin 1986, p. A-20.

⁴² J. Lewington, "Murphy denies talks threaten Canadian culture," *The Globe and Mail*, 14 janvier 1987, p. B-4.

⁴³ M. Gee, "Fighting words on trade," *Maclean's*, 16 février 1987, p. 16.

⁴⁴ *Idem*.

Avant de nous pencher sur le sort réservé à celles-ci dans l'Accord en question, il n'est peut-être pas inutile de souligner l'étrange tension qui s'est développée entre le Canada et les États-Unis tout au long des négociations sur cette question des industries culturelles. D'une part, en effet, on voit le Canada affirmant de façon catégorique que la préservation de l'identité et de la souveraineté culturelle du Canada constitue une question non-négociable, mais sans exiger pour autant que les industries culturelles en tant que telles soient exclues de la table des négociations, de peur apparemment de compromettre le succès de ces mêmes négociations; et on voit, d'autre part, les États-Unis déclarant de façon tout aussi catégorique que les industries culturelles ne peuvent être exclues de la table des négociations, de crainte, semble-t-il, que le Canada n'utilise la préservation de son identité et de sa souveraineté culturelles comme un argument commode pour justifier des pratiques protectionnistes susceptibles ensuite d'être copiées par d'autres pays. En d'autres termes, là où les Canadiens discutent de commerce en termes d'impact culturel, les Américains discutent de culture en termes de produits de divertissement, c'est-à-dire en termes commerciaux.⁴⁵ Reste à voir maintenant le compromis réalisé dans l'Accord proprement dit.

2. LES INDUSTRIES CULTURELLES DANS L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE CANADA/ÉTATS-UNIS

A. LA POSITION DE PRINCIPE

La situation réservée aux industries culturelles aux termes de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis signé le 2 janvier 1988 reflète assez bien l'ambiguïté qui a entouré leur sort tout au long des négociations. Sont-elles visées ou non par celui-ci? L'article 2005, à son paragraphe 1, établit que les industries culturelles sont exemptées des dispositions de l'Accord, sauf stipulation expresse à l'article 401 (élimination des droits de douane), au paragraphe 4 de l'article 1607 (cession forcée d'une acquisition indirecte) et aux articles 2006 et 2007. Le moins que l'on puisse dire, après lecture de ce texte, est que les industries culturelles n'ont certainement pas été écartées des négociations proprement dites, et qu'elles ne sont pas non plus absentes de l'Accord.

⁴⁵ C. Doran, "Three U.S. hypotheses about culture and trade in search of Canadian validation," Conference, Association québécoise des études américaines, octobre 1986.

Ceci est encore plus évident lorsqu'on se penche sur le contenu du paragraphe 2 de l'article 2005. Le texte de cette disposition mérite d'être cité au long car il risque, à terme, d'acquiescer à une importance considérable :

2. Malgré les autres dispositions du présent accord, chaque Partie pourra prendre des mesures ayant un effet commercial équivalent en réaction à des interventions qui seraient incompatibles avec le présent accord, si ce n'était du paragraphe 1.

Pour bien comprendre la portée d'une telle mesure, il apparaît utile de rappeler qu'en vertu de l'article 23 du GATT, qui traite de la protection des concessions et des avantages, les parties contractantes ne peuvent user de rétorsion sans être passées au préalable par des procédures de consultation, puis d'enquête et enfin avoir été autorisées à utiliser semblables mesures. Le texte du paragraphe 2 de l'article 2005, par contraste, laisse à chaque Partie une marge de manoeuvre qui ne peut manquer d'inquiéter, d'autant plus qu'aux termes de l'article 2011, paragraphe 2, la possibilité est écartée qu'une action engagée en vertu de cette disposition soit elle-même contestée.

La disposition elle-même par ailleurs est ambiguë. Rick Salutin écrivait récemment au sujet de celle-ci "that U.S. retaliation is not restricted to the cultural area," ce qui signifie en clair que les mesures ayant un effet commercial équivalent pourraient viser un secteur tout autre que celui de la culture.⁴⁶ Certains sénateurs américains ont même été jusqu'à demander que la loi américaine de mise en oeuvre de l'Accord rende le Canada responsable, aux termes de l'article 2005 (2), non seulement des mesures protectionnistes canadiennes, mais également de celles que d'autre pays, copiant le Canada, pourraient être amenés à adopter. Cette disposition, on le constate, donne ouverture à certaines interprétations très extensives.

De façon plus immédiate, un point important à élucider est de savoir si cette disposition pourrait à la limite entraîner renonciation implicite au bénéfice de l'article 4 du GATT qui autorise les contingents à l'écran, mesures à première vue incompatibles avec la lettre et l'esprit de l'Accord de libre-échange.⁴⁷ Cette hypothèse semble devoir être exclue, toutefois, dans la mesure où l'article 501 de l'Accord, qui porte sur le traitement national, incorpore intégrale-

⁴⁶ *Supra*, note 6 ; voir également J. Simpson, "Is culture protected?," *The Globe and Mail*, 12 janvier 1988, p. A-6.

⁴⁷ Voir en particulier l'article 407 de l'Accord.

ment l'article 3 du GATT, y compris donc son paragraphe 10, lequel se lit ainsi :

Les dispositions du présent article n'empêcheront pas une partie contractante d'établir ou de maintenir une réglementation quantitative intérieure sur les films cinématographiques impressionnés, conforme aux prescriptions de l'article IV.

Peut-on déduire de cette disposition que le contenu de l'article 4 du GATT se trouve incorporé par référence au texte de l'Accord de libre-échange Canada/États-Unis? À moins d'enlever toute signification au texte du paragraphe 10 cité plus haut, telle est la conclusion à laquelle il faut en arriver. Dès lors, les États-Unis ne pourraient, aux termes de l'Accord, prendre des mesures d'effet équivalent dans le but de contrer une réglementation quantitative intérieure adoptée par le Canada pour protéger sa production cinématographique. Une telle conclusion n'est pas dénuée d'importance lorsqu'on sait que déjà au début des années 60, les États-Unis portaient plainte contre certains États, dont le Canada, qui imposaient des restrictions quantitatives à l'encontre des programmes de télévision américains.⁴⁸ Le Canada répondait alors à cette attaque en alléguant justement que sa conduite était autorisée par l'article 4 du GATT.⁴⁹

B. LES EXCEPTIONS AU PRINCIPE

L'abolition des droits de douane affectant les produits culturels ne soulève pas de semblables problèmes d'interprétation. Conformément au principe énoncé à l'article 401 et aux dispositions spécifiques de l'annexe 401.2, les quelques droits qui demeurent sur les disques et films, relativement peu importants, seront éliminés graduellement, certains sur une période de cinq ans, d'autres sur une période de dix ans.⁵⁰ Tout aussi claire est la prescription de l'article 2007: dorénavant, pour bénéficier de la déduction finale offerte à ceux qui placent de la publicité dans un journal ou un périodique canadien, il ne sera plus nécessaire que celui-ci soit composé et imprimé au Canada; il suffira qu'il soit édité et publié ici. Cetter dernière disposition est conforme à la définition de l'expression "industrie culturelle" que l'on

⁴⁸ Voir J. Jackson, *World Trade and the Law of Gatt*, 1^e éd. (1969), 294; voir aussi GATT, Doc. L/1741 (1962).

⁴⁹ GATT, Doc. L/1741 (1962).

⁵⁰ Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, Liste tarifaire du Canada, Annexe 401.2, n° 85.24 et 37.06.

retrouve à l'article 2012, laquelle exclue l'impression et la composition des revues, livres, etc. Dans un cas comme dans l'autre, l'impact sur les industries culturelles n'apparaît pas devoir être très considérable, la protection accordée étant plutôt faible.

L'article 2006 de l'Accord vise, pour sa part, à assurer la protection des droits d'auteur sur les programmes transmis au moyen de signaux à distance dans un pays, puis captés gratuitement et retransmis par des cablo-distributeurs dans l'autre pays. Le Canada, particulièrement visé par cette disposition, devra mettre en place un système de rémunération des droits d'auteur en question au plus tard 1^{er} janvier 1990. Une fois en vigueur, celui-ci coûtera, suivant les chiffres couramment avancés, autour de \$70 millions annuellement au Canada. Mais outre le fait que cette disposition constitue en vérité une mesure de stricte équité, il ne semble pas qu'elle soit de nature à causer un tort significatif aux industries culturelles canadiennes. Au contraire, on peut faire l'hypothèse qu'en haussant les prix des programmes de télévision américains, elle favorisera ces dernières.

Enfin, sauf pour ce qui est de l'article 1607(4), sur lequel nous reviendrons plus loin, les industries culturelles ne sont pas visées par les dispositions du chapitre 16 qui traite des investissements. Cette constatation, qui découle de l'exclusion de principe de l'article 2005(1), doit cependant tenir compte du second paragraphe du même article, lequel, nous l'avons vu, autorise le recours à des mesures d'effet commercial équivalent en réaction à des interventions qui seraient incompatibles avec l'Accord si ce n'était du paragraphe 1. En conséquence, il faut revenir au texte du chapitre 16 pour déterminer la nature des engagements du Canada dans le domaine des investissements. La stipulation la plus importante à cet égard, outre le traitement national, est celle de l'article 1607 qui rend l'essentiel du chapitre 16 applicable uniquement pour l'avenir. Ceci veut dire en pratique qu'Investissement Canada demeure autorisé à enquêter, jusqu'à changement de la loi du même nom, sur tout investissement étranger ou acquisition dans le domaine culturel,⁵¹ sans que le États-Unis ne puissent user des mesures d'effet commercial équivalent prévues à l'article 2005(2). Toutefois, l'exigence du paragraphe 4 de l'article 1607 demeure, qui veut que si le Canada exige le cession forcée d'une entreprise commerciale du secteur culturel située au Canada par suite de son examen de l'acquisition indirecte d'une telle entreprise par un investisseur des États-Unis, il doive offrir à cet investisseur

⁵¹ *Investissement Canada*, S.C. 1985, c. 20, art. 20.

d'acheter son entreprise à la juste valeur marchande sur le marché libre, telle que déterminée par une évaluation impartiale et indépendante.

C. LE PROBLÈME DES SUBVENTIONS

Reste une dernière question à envisager, celle du droit de l'État canadien de subventionner ses industries culturelles. Les négociations qui ont conduit à l'Accord du 2 janvier 1988, on le sait, n'ont pu dégager une position commune sur les subventions. Les États-Unis et le Canada ont cependant convenu, aux articles 1906 et 1907, de constituer un groupe de travail chargé d'élaborer un nouvel ensemble de règles concernant les subventions gouvernementales et droits compensateurs au plus tard sept ans après l'entrée en vigueur de l'Accord. Entre temps, leurs engagements mutuels en ce qui concerne les subventions demeurent ceux définis à l'Accord du GATT sur les subventions et droits compensateurs, avec au surplus la nouvelle possibilité d'un recours à la procédure de révision judiciaire par un groupe spécial binational prévu au chapitre 19 de l'Accord de libre-échange. Mais comme les industries culturelles elles-mêmes sont exemptées des dispositions de l'Accord, y compris celles du chapitre 19, cela revient à dire que les subventions qu'accorde le Canada aux entreprises en question peuvent toujours être contestées en vertu des lois américaines sur les droits compensateurs, sans autres recours que les procédures de l'Accord du GATT sur les subventions et droits compensateurs.

Cette situation sera évidemment modifiée lorsque de nouvelles règles sur les subventions et droits compensateurs viendront compléter l'Accord de libre-échange entre les deux pays. À moins que ces nouvelles règles n'en décident autrement, toutefois, l'exclusion des industries culturelles prévue à l'article 2005, paragraphe 1, jouera, et les États-Unis pourront prendre des mesures ayant un effet commercial équivalent en réaction à toute subvention canadienne qui serait incompatible avec ces règles, si ce n'était de l'exclusion en question. Paradoxalement, le Canada se trouverait encore plus démuné alors que ce n'est le cas présentement, car les États-Unis n'auraient même plus à prouver le préjudice. Ceci serait d'autant plus dramatique que le préjudice aux industries culturelles américaines pourrait bien constituer le principal obstacle à l'application des lois américaines sur les droits compensateurs dans l'hypothèse où des subventions à des industries culturelles canadiennes étaient attaquées.

D. L'IMPACT GLOBAL DE L'ACCORD

Dans l'ensemble, donc, le traitement réservé aux industries culturelles dans l'Accord de libre-échange ne paraît pas devoir affecter celles-ci de façon substantielle dans l'immédiat. Écartées en principe de la portée de celui-ci, elles ne sont que minimalement touchées par les quelques mesures qui leur seraient applicables dès l'entrée en vigueur de ce dernier. Pour l'avenir, cependant, il faudra surveiller avec attention le comportement des États-Unis relativement au recours de l'article 2005(2), lequel pourrait facilement donner lieu à une interprétation abusive si des balises adéquates ne sont pas établies. Le strict minimum à cet égard, nous semble-t-il, est que le Canada ne doit pas se retrouver vis-à-vis ses industries culturelles dans une situation moins favorable que ce qui lui est déjà garanti par le GATT. Il faudra également surveiller l'évolution des négociations à venir sur les subventions et droits compensateurs. Nous avons vu que si on n'y prend garde, le Canada pourrait justement se retrouver, en ce qui regarde les subventions aux industries culturelles, dans une situation pire que celle qui prévaut présentement, c'est-à-dire que les États-Unis pourraient user de mesures d'effet commercial équivalent sans même avoir à prouver le préjudice.

Ces inquiétudes sont-elles suffisantes pour dénoncer globalement le traitement réservé aux industries culturelles dans l'Accord? Répondre par l'affirmative serait oublier que l'essentiel des problèmes qui assaillent les industries culturelles canadiennes présentement est lié à la concurrence des produits culturels américains. Or, le rejet de l'Accord de libre-échange ne changerait rien à cette situation; bien au contraire, il ferait perdre le bénéfice d'un cadre de discussion plus structuré, ce qui n'est pas négligeable dans une situation où le rapport de force au départ est nettement inégal. L'autre solution est de chercher à tirer profit de toutes les possibilités qu'offre l'Accord. Celui-ci, par exemple, donne une assise plus solide à notre politique de canadienisation des industries culturelles; or, beaucoup reste encore à faire dans ce domaine. Les négociations sur les subventions et droits compensateurs offrent également l'occasion de définir les contours d'une politique d'aide aux industries culturelles qui corresponde aux conditions particulières qui prévalent au Canada et qui soit en même temps conforme à l'esprit de l'Accord. Et les dispositions institutionnelles de l'Accord prévoient divers recours qui, utilisés judicieusement, pourraient faciliter le règlement de certaines questions. En somme, les avantages positifs semblent au moins contrebalancer les impacts

négatifs, avec le résultat que l'Accord, en ce qui regarde les industries culturelles, ne semble pas devoir avoir un impact considérable. Mais même une conclusion aussi prudente ne saurait rallier ceux qui considèrent qu'au-delà des industries culturelles, ce qui est véritablement en cause, c'est l'identité culturelle du Canada.

CONCLUSION

L'ambiguïté qui a entouré le débat sur les industries culturelles dans la négociation de l'Accord de libre-échange Canada/États-Unis s'est clairement transposée, comme on l'a vu, dans le contenu même de l'Accord sur le sujet. Écartées sans vraiment l'être, peu affectées dans l'immédiat mais susceptibles de l'être plus tard, les industries culturelles canadiennes se retrouvent somme toute dans une situation toujours aussi inconfortable que par le passé. La menace à leur survie met carrément en cause, au dire de certains, la volonté du gouvernement canadien de préserver une identité nationale distincte.

Toutefois, ce passage un peu rapide des industries culturelles à l'identité nationale n'est pas dénué lui non plus d'ambiguïté. Il pré-suppose l'existence d'une culture nationale distincte, propre au Canada, qui n'a jamais été décrite en termes significatifs et qui ne peut tout simplement pas l'être, dès lors que l'on s'attache à mettre en évidence des valeurs, des convictions, des émotions supposément partagées par tous les Canadiens. Un semblable exercice tenté dans les années cinquante en vue de décrire la culture québécoise n'a abouti qu'à représenter une société qui, si elle a jamais existé — les caractéristiques mentionnées étaient loin d'être partagées par tous — n'avait déjà plus guère à voir avec la réalité du moment. La seule façon scientifiquement justifiée de parler de culture nationale est d'identifier cette dernière à l'ensemble des dispositions législatives, réglementaires, institutionnelles et organisationnelles qui caractérisent un État. En ce sens, on peut, en se basant sur des données vérifiables, parler d'une culture nationale vraiment canadienne qui, reflet fidèle dans le temps des rapports de force propres à cette société, intègre les valeurs, les convictions, les émotions d'une multitude d'individus et de groupes sans qu'on puisse jamais parler d'une personnalité ou d'une conscience collective canadienne. Ainsi conçue, la culture nationale canadienne pourrait très bien en théorie survivre à la disparition des industries culturelles canadiennes. Mais la culture nationale alors ne serait définitivement plus la même, étant privée d'un instrument non négligeable de lecture de la réalité multiforme du Canada.

Au-delà de cette ambiguïté de base qui caractérise le rapport entre industries culturelles et identité nationale, il en est une autre, plus fondamentale encore, qui a trait au rapport entre commerce international et culture nationale.⁵² Celle-ci s'exprime particulièrement dans l'attitude ambivalente de la grande majorité des États qui, tout en cherchant à préserver des modes d'intervention propres à leur société, acceptent de plus en plus d'harmoniser leurs interventions étatiques dans le but de faciliter leur intégration dans une économie internationale en constante mutation. En limitant ainsi leur liberté d'action, ceux-ci se trouvent à imposer un moule aux multiples attentes de leurs citoyens. En ce sens, on a pu avancer que l'Accord de libre-échange Canada/États-Unis menaçait la souveraineté culturelle du Canada. Mais on peut aussi affirmer que la signature d'un tel accord de libre-échange ne constitue pas tant une limite à la souveraineté culturelle canadienne que l'expression concrète de celle-ci.⁵³ La véritable question en fait est de savoir si le Canada a vraiment le choix de s'insérer ou non, dans un processus d'intégration économique internationale dont les limites, malheureusement, sont loin d'être évidentes. Mais il s'agit d'un tout autre débat.

⁵² "I don't see anything in a free-trade agreement preventing Canada from pursuing its culture. The essence of the difficulty is between culture and commerce": les mots sont d'un fonctionnaire américain non-identifié cité dans une analyse de Jennifer Lewington, "Ottawa will play on sovereignty in seeking support for trade deal," *The Globe and Mail*, 9 mars 1987, p. A-1.

⁵³ On reconnaîtra là l'important principe énoncé dans *L'affaire du vapeur Wimbledon*, 1923 C.P.J.I., série A, n° 25.

Summary

The Cultural Dimension in International Trade: The Canada/United States Free Trade Agreement of January 2, 1988 as a Case Study

The debate that has emerged during the Canada/U.S. free trade negotiations regarding the fate of Canada's cultural industries and cultural identity has been blurred by the use of loose language and simply has not yielded a clear image of what was at stake. This article, in its first part, looks at the various arguments put forward during the negotiations by representatives of the cultural industries and considers the respective

positions of the American and Canadian governments on the subject. The second part analyses the actual content of the free trade agreement between Canada and the United States signed in January 1988 in so far as it relates to cultural industries. The conclusion suggests that the ambiguity that has characterized the discussions on culture during the negotiations and has found its way into the content of the agreement itself may be due to a blurred vision of the relationship between cultural industries and cultural identity, and more fundamentally to a lack of understanding of the relationship between culture and commerce.