

CONTENU D'UN ÉVENTUEL INSTRUMENT INTERNATIONAL SUR LA DIVERSITÉ CULTURELLE

Managing a world of converging economies, peoples and civilizations, each one preserving its own identity and culture, represents the great challenge and the great promise of our age.

Renato Ruggiero, Director-General of the WTO,
OMC, Press/74, 19 juin 1997

But de l'instrument

Sur le plan politique : construire une alliance de pays partageant les mêmes préoccupations en matière culturelle afin d'influencer les décisions dans des forums tels que l'OMC, l'OCDE, la Zone de libre-échange des Amériques, et promouvoir une approche des relations internationales qui favorise la diversité culturelle.

Sur le plan culturel proprement dit : faire reconnaître l'importance de la diversité culturelle et faire accepter le besoin d'un traitement différencié des biens et services culturels dans les accords commerciaux internationaux en fonction des exigences concrètes de chaque pays. À ces objectifs généraux qui recourent ceux identifiés dans le rapport du Groupe consultatif sectoriel sur les industries culturelles, il faudrait ajouter une référence à la nécessité de favoriser une diffusion plus large et plus diversifiée des produits culturels, le concept de « diversité culturelle » incorporant à la fois l'idée de préservation des cultures nationales et l'idée d'ouverture aux autres cultures et à leur production. Il faut éviter surtout que la diversité culturelle ne devienne identifiée essentiellement à des mesures de restrictions des échanges dans le domaine culturel.

Forme de l'instrument :

Diverses hypothèses peuvent être envisagées allant d'un texte essentiellement déclaratoire comme la Déclaration de Rio à un accord contraignant et justiciable, tel l'Accord sur l'agriculture de l'OMC. Dans un premier temps, il pourrait être nécessaire de se restreindre à l'hypothèse d'un instrument liant les parties mais non justiciable en tant que tel, un instrument s'apparentant aux codes de bonne conduite de l'OCDE. Une telle approche aurait pour avantage de rendre ce dernier plus facilement acceptable au plan politique, en attendant un éventuel transfert de ses principes et modalités dans le cadre de l'OMC où un mécanisme de règlement des différends contraignant s'appliquerait.

Rattachement de l'instrument :

L'organisation gouvernementale la plus évidente à première vue est l'UNESCO. La suggestion n'est pas sans mérite mais elle se butte aussi à certains inconvénients. Du côté positif, on peut mentionner, outre l'appui de la France, le fait

que cette organisation soit déjà sensibilisée à la question (colloque de juin 1999 à Paris, table ronde des Ministres de la culture à l'occasion de la 30^e session de la Conférence générale, novembre 1999), son caractère multilatéral et sa forte présence dans les pays en développement. Lors de la table ronde de novembre, en particulier, les quelques 50 ministres présents, dans leurs conclusions, ont identifié l'UNESCO comme le lieu le plus approprié pour faire avancer le débat sur la diversité culturelle et le dialogue entre les cultures, et comme le cadre adéquat pour envisager les moyens de la diversité culturelle face à la mondialisation.

Au débit, le point majeur est évidemment l'absence marquée des États-Unis de cette organisation, son efficacité relativement limitée et son absence de poids face à l'OMC. Une autre organisation qui a été mentionnée comme point de rattachement possible est l'OCDE. Mais cette hypothèse apparaît douteuse à première vue en raison de son membership limité et composé surtout de pays développés, de son orientation très près de celle de l'OMC et de son implication dans l'Accord multilatéral sur l'investissement. De plus, il est à parier que les organisations à vocation culturelle ne se montreront pas entichées par une telle suggestion. Le principal mérite de la suggestion réside dans le type d'approche souple qui caractérise le fonctionnement de l'OCDE (le but poursuivi est moins de contraindre les États à agir dans un sens donné que de les amener, particulièrement par la recherche, à modifier eux-mêmes leur propre comportement) ainsi que l'expertise de cette dernière au plan de la recherche. En dehors de ces deux organisations, et traitant à part le cas de l'OMC, aucune autre n'apparaît en mesure pour le moment d'abriter un instrument comme celui qui est envisagé ici. Reste la possibilité d'un instrument international non rattaché à une organisation en particulier, comme on en retrouve dans le domaine de l'environnement. Pour qu'une telle approche donne des résultats, il faudrait pouvoir compter dès le départ sur un nombre de signataires important, y compris une majorité de pays développés ; de plus, il faudrait au strict minimum que l'instrument en question incorpore des dispositions créant un comité du suivi.

L'hypothèse d'un rattachement à l'OMC est définitivement la plus intéressante du point de vue de l'efficacité. Mais c'est aussi la plus difficile au plan de la réalisation dans la mesure où elle met en cause des règles juridiques fondamentales (traitement de la nation la plus favorisée, traitement national, etc.) et s'inscrit dans un contexte de négociations commerciales où les intérêts des uns sont confrontés aux intérêts des autres dans une perspective strictement économique. La réalisation d'un consensus dans un tel contexte ne sera pas aisée et ne se concrétisera qu'au prix de concessions concernant le contrôle rigoureux des actions des États dans le domaine culturel qui ne se retrouveraient vraisemblablement pas dans un instrument hors OMC. Un rattachement à l'OMC pourrait en théorie intervenir après la conclusion d'un instrument hors OMC, comme l'a suggéré le Rapport Lalumière/Landau en France, mais on se trouverait alors en présence, au moins pour un certain temps, de deux instruments distincts, avec priorité évidemment d'un point de vue commercial à l'OMC. Un tel rattachement pourrait être facilité si la déclaration finale de Seattle comportait une référence à la nécessité de préserver la diversité culturelle. En l'absence d'une telle référence susceptible de servir de point de ralliement pour les États non désireux de s'engager dans le domaine culturel, il y a risque qu'un nombre croissant d'États, dans le contexte de négociations ponctuelles autour de questions comme les subventions, les quotas, etc., acceptent de limiter encore davantage leur

capacité d'intervention dans le domaine culturel.

Tant et aussi longtemps que la question du rattachement ne sera pas réglée et qu'un instrument international sur la culture n'aura pas été élaboré, on peut facilement comprendre que le Réseau international sur la politique culturelle sera appelé à jouer un rôle crucial tant au plan des idées qu'au plan de l'action. Dans un contexte où le phénomène de la mondialisation soulève de façon très manifeste des inquiétudes, en effet, il apparaît particulièrement important qu'une réflexion structurée sur la diversité culturelle soit entamée au plan international afin de favoriser l'émergence d'un consensus sur la question. Or, le Réseau apparaît bien placé de ce point de vue.

Contenu de l'instrument :

L'instrument en question devrait contenir :

1. Un préambule articulant les justifications ainsi que les objectifs de l'instrument. Ce préambule devrait débiter par des considérants qui situent historiquement la négociation de cet instrument (références au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ONU), à l'action de l'UNESCO en faveur du développement culturel en général et à la Conférence de Stockholm de 1998 en particulier, au programme de la Banque mondiale en faveur du patrimoine culturel, aux déclarations de l'Agence de la francophonie, etc. Il devrait souligner ensuite le double caractère des produits culturels, à la fois objets de commerce et instruments de communication sociale. Il devrait mettre en particulier en évidence le fait que les produits culturels constituent une forme de capital culturel, c'est-à-dire un moyen de stockage et de transmissions de valeurs culturelles (Throsby 1998) et un moyen de communication sociale de premier plan et qu'à ce titre, ils participent au fonctionnement démocratique et au développement de toute collectivité. Des considérations de cette nature seront définitivement plus facile à développer dans un instrument hors OMC que dans un instrument à l'intérieur de l'OMC. Il pourrait être utile également que le préambule fasse référence à certains arguments de nature économique (théorie des biens publics par exemple) qui militent en faveur d'un traitement particulier des produits culturels. Enfin et surtout, il devrait mentionner l'objectif général de l'instrument en question, à savoir la préservation de la diversité culturelle.
2. Des dispositions qui établissent la portée de l'instrument, en définissent les concepts de base et en articulent les principes. La portée de l'instrument doit être précisée d'entrée de jeu : s'agit-il d'un instrument international sur la culture en général (rôle de l'État, développement culturel, protection du patrimoine, etc.) ou d'un instrument sur la circulation internationale des produits culturels ? La définition de ce qu'il faut entendre par produits culturels devrait également recevoir une attention toute particulière à cet égard, tout comme celui de « diversité culturelle ». Les principes culturels sous-tendant l'ensemble de l'instrument, enfin, vont devoir être précisés. Le traitement de ces derniers, sujet crucial et difficile, donnera une bonne idée du

positionnement de l'instrument par rapport à la logique commerciale de l'OMC. Selon la position adoptée, on mettra de l'avant des principes qui feront prévaloir en toutes circonstances les préoccupations culturelles sur les préoccupations commerciales, ou encore des principes qui adopteront une approche plus nuancée sur le sujet. Il ne faut pas perdre de vue à cet égard que pour plusieurs encore, la conclusion d'un instrument international sur la diversité culturelle demeure synonyme d'une exclusion complète des produits culturels de la portée des accords commerciaux internationaux. Mais il est loin d'être évident qu'une telle position serait de nature à rallier un grand nombre d'États.

3 Des dispositions favorisant l'accès à une production culturelle diversifiée. Parmi les questions susceptibles d'être abordées sous cette rubrique, il faut mentionner :

- Le respect des règles de la concurrence et le contrôle des abus de position dominante. C'est un problème important qui a trop longtemps été négligé dans le domaine culturel. Faut-il aborder la question des empêchements structurels, cela reste à voir.
- La reconnaissance de la place d'un secteur public à côté du secteur privé. Face à des attaques multipliées contre ce qui est appelé « la concurrence déloyale du secteur public », il faudra préciser le rôle de celui-ci au plan de la diversité des idées et établir les paramètres d'une concurrence acceptable.
- La facilitation des échanges. Bon nombre d'obstacles à la circulation des produits culturels ainsi qu'à celle des créateurs sont de nature purement administrative et pourraient être éliminés sans trop de difficultés.
- Le respect des règles régissant le commerce international, sauf dans la mesure nécessaire pour assurer la préservation d'une présence culturelle sur le territoire national.

4 Des dispositions favorisant la préservation d'une présence culturelle sur le territoire national et la préservation des langues. C'est là évidemment l'aspect qui nous préoccupe le plus. Il faudrait se pencher en particulier sur les différents types d'instruments d'intervention de l'État dans le domaine culturel, (subventions, contrôle de la propriété, exigences de contenu, accords de coproduction et de co-distribution, entreprises d'État, etc.) en cherchant à définir la marge de manœuvre de celui-ci eu égard aux objectifs poursuivis. Il s'agit d'un exercice complexe et risqué mais qui n'est définitivement pas hors de portée. S'agissant des subventions, par exemple, les Majors ont souvent laissé entendre qu'ils n'avaient pas d'objection fondamentales à ce type d'interventions. Certains développements récents tels l'augmentation importante des films US tournés à l'étranger pourraient soulever quelques

difficultés toutefois à cet égard, sans compromettre pour autant un accord. En dehors des États-Unis, l'octroi de subventions aux industries culturelles ne semble pas soulever de problèmes majeurs. Il faudra cependant que des distinctions soient établies entre les subventions qui poursuivent un objectif d'abord et avant tout culturel, qui pourraient être autorisées sans restrictions et les autres, qui tomberaient alors sous les règles générales de l'OMC en la matière. En ce qui concerne l'investissement, une augmentation substantielle du niveau de propriété étrangère autorisé dans le secteur culturel, sans aller nécessairement jusqu'au contrôle, pourrait faciliter la réalisation d'un consensus (c'est du moins ce que semble croire l'Association canadienne des radio diffuseurs). Dans le cas des quotas (y compris les exigences de contenus), qui posent le problème le plus sérieux, des conditions plus précises relativement à leur utilisation devraient être envisagées en fonction des objectifs poursuivis. Si l'objectif est de préserver un espace vital aux industries culturelles locales, cela n'implique pas que ces dernières doivent occuper une place majoritaire sur le territoire.

- 5 Des dispositions concernant la rémunération des créateurs. Il s'agirait d'abord de rappeler l'importance d'une mise en œuvre efficace des engagements pris dans le contexte de l'OMPI et de l'OMC. Ensuite, il y aurait lieu d'envisager des dispositions faisant état des préoccupations largement partagées sur la place de la culture dans le contexte de l'Internet et des nouvelles technologies .
- 6 Des dispositions favorisant l'établissement de liens avec d'autres organisations gouvernementales œuvrant dans le domaine culturel. Ces liens pourraient varier selon le lieu de rattachement de l'instrument et selon son contenu.
- UNESCO et développement culturel
 - Banque mondiale/ UNESCO et patrimoine culturel
 - Agence de la francophonie
 - Réseau international sur la politique culturelle

Il pourrait être intéressant aussi de prévoir une forme de rapprochement avec les organisations non gouvernementales œuvrant dans le domaine.

- 7 Des dispositions traitant plus spécifiquement des problèmes des pays en développement dans le domaine culturel. Il s'agit là encore une fois d'un problème difficile, surtout si l'on songe à la circulation des personnes. Mais c'est aussi une condition sine qua non si l'on veut intéresser les pays en développement. On peut songer ici par exemple à des mesures tendant à faciliter la distribution des produits culturels qui proviennent des pays en développement dans les pays développés.
- 8 Des dispositions concernant le règlement des différends dans le domaine culturel. Diverses options sont possibles allant d'un mécanisme contraignant de type OMC à un simple mécanisme de règlement à l'amiable des différends.

- 9 Une clause d'accession largement ouverte aux nouveaux membres. Dès lors que l'on parle d'un instrument hors OMC, il faut bien comprendre que la force d'un tel instrument est directement proportionnelle au nombre de signataires. Il y a donc lieu de favoriser dans la mesure du possible les nouvelles adhésions.

La rédaction de l'instrument

La rédaction de l'instrument sera évidemment la tâche de l'équipe de négociateurs désignés par les États intéressés. Toutefois, le Canada, qui est l'initiateur de ce projet, ne voudra pas se présenter à ces négociations sans une idée assez définie de ce que pourrait être l'instrument en question.

Il est assez évident par ailleurs qu'au Canada même, divers intervenants voudront mettre de l'avant leur propre vision de ce que devrait être l'instrument international sur la culture, comme par exemple le Comité consultatif sectoriel sur les industries culturelles ou encore les provinces. Mais le gouvernement canadien se doit d'avoir sa propre idée sur le sujet, tout en demeurant sensible aux points de vue de ces autres intervenants. Il devra donc articuler sa pensée sur le contenu souhaitable d'un tel instrument.

Une approche utile pour ce faire serait de créer un petit nombre de groupes de travail qui se pencheraient sur les principaux thèmes abordés dans l'instrument en question. Une liste non-exhaustive de ces thèmes, par ordre de priorité, inclurait d'abord les principes culturels proprement dit, ensuite les principes applicables au commerce des produits culturels, puis les mesures relatives à la propriété intellectuelle et aux nouvelles technologies, les mesures traitant des pays en développement et enfin les mesures institutionnelles y inclus le règlement des différends. Dans l'immédiat, pour lancer le processus de rédaction, un premier groupe sur les principes culturels pourrait être créé.

Ivan Bernier

1999-11-24