

LE DÉBAT SUR LA PLACE DES PRODUITS CULTURELS DANS LES ACCORDS COMMERCIAUX INTERNATIONAUX

Ivan Bernier
Université Laval

Contrairement à ce que l'on aurait pu imaginer, le débat sur la place des produits culturels dans les accords commerciaux internationaux ne s'est pas éteint avec la conclusion des négociations de l'Uruguay Round en décembre 1993. Bien au contraire, jamais n'aura-t-il été autant question de clauses d'exception culturelle que depuis ces dernières années, et le nombre surprenant d'articles publiés sur le sujet, en Europe comme en Amérique du Nord, témoigne bien, non seulement de l'intérêt que continue de soulever ce problème, mais aussi de la place importante qu'il est en voie de prendre sur la scène internationale¹. Et à en juger par les problèmes de plus en plus nombreux que soulèvent les industries culturelles dans les échanges commerciaux à l'heure actuelle, il est clair que les prochaines négociations de l'Organisation mondiale du commerce pourront difficilement ne pas revenir sur le problème. En prévision de ce moment, qui se situera autour de l'an 2000, il apparaît donc opportun d'entamer dès maintenant une réflexion en profondeur en vue préciser quel rôle exactement il y a lieu d'assigner à ce mécanisme de protection que représente la clause d'exception culturelle.

Entre autres questions, il faudra aborder d'abord celle de la demande réelle pour un tel type de mécanisme. Souvent, l'impression qui se dégage est que seul le Canada, la France et quelques autres pays militent vraiment en faveur de cette clause. Or, il appert que les préoccupations derrière celle-ci sont beaucoup plus généralisées qu'on ne le croit. Une

seconde question qu'il faudra envisager attentivement est celle de l'efficacité réelle du mécanisme. Malgré la clause d'exemption des industries culturelles dont bénéficie la Canada au sein de l'ALENA, ce dernier se retrouve présentement poursuivi devant le GATT par les États-Unis dans une affaire dont les répercussions à long terme risquent d'être importantes (il s'agit de l'affaire *Sports Illustrated*). Pour plusieurs, en outre, les développements technologiques dans le domaine des communications sont tels qu'il est illusoire maintenant de prétendre imposer des restrictions à la circulation des produits culturels. Si l'on ajoute à cela le climat de déréglementation qui prévaut dans la plupart des pays industrialisés et qui n'est guère favorable à la mise en place de contraintes aux échanges, force est de reconnaître qu'une étude du rôle que l'on entend faire jouer à la clause d'exception culturelle s'impose. Enfin, pour compléter ce portrait sommaire des questions qu'il y a lieu de soulever à propos des clauses d'exception culturelle, il apparaît important de se demander pourquoi il faudrait accorder ainsi un traitement préférentiel aux produits culturels. Divers arguments peuvent être mis de l'avant en faveur de ce type d'intervention, certains de nature politique, d'autres de nature économique. Certains de ces arguments, particulièrement celui relatif à l'importance des industries culturelles dans le fonctionnement démocratique de l'État et ceux concernant les défaillances du marché dans le domaine des industries culturelles (abus de position dominantes, etc.) méritent qu'on s'y attarde. Car ultimement, c'est de la survie même de ces industries culturelles dont on parle.

Le cas de l'industrie cinématographique est révélateur à cet égard. Dans une entrevue qu'il donnait à Montréal en octobre 1995, Kasuyoshi Okuyama, un des plus importants producteurs de cinéma japonais, se plaignait du fait qu'en l'espace de quelques décennies, son pays avait cessé à peu près toute production nationale d'envergure pour se consacrer à la reproduction et à la diffusion d'oeuvres essentiellement américaines². Un tel développement, malheureusement, est loin d'être un phénomène isolé. Le portrait que dresse du cinéma européen le rapport du Groupe de travail sur la politique audiovisuelle de l'union européenne, paru en mars 1994, n'est guère plus reluisant à cet égard. Dans son analyse d'une situation qu'il qualifie de "catastrophique", le rapport montre comment, d'une situation où, au milieu des années 1960, 35% des films présentés à l'écran

LE DÉBAT SUR LA PLACE DES PRODUITS CULTURELS DANS LES ACCORDS COMMERCIAUX INTERNATIONAUX

en Europe étaient américains et 60% européens, on est passé en 1993-94 à une situation où plus de 80% des films présentés à l'écran, dans pratiquement tous les États membres de l'Union européenne, sont américains, ce pourcentage atteignant même, pour certains de ces États, plus de 90%³. Au Canada, la situation est encore plus problématique, la part de marché des films nationaux, si l'on fait exception du Québec, atteignant en 1993 tout juste 2% alors que celle des films américains atteignait 96% et celle des autres films 2%. Au Québec, la part de marché des films américains s'élevait, la même année, à 83%, celle des films nationaux à 3% et celle des autres films à 14%. Une étude de Wildman et Siwek sur le commerce international du film et des programmes de télévision, parue en 1988, concluait, à partir de quatre critères différents, à la domination de la production cinématographique américaine sur le marché international⁴. Cette situation n'a fait que s'accroître depuis et est devenue encore plus difficilement tolérable du fait que la pénétration des films étrangers sur le marché américain est absolument minimale.

Ce portrait d'une industrie cinématographique mondiale de plus en plus dominée par la production américaine tend à faire oublier qu'au tout début du siècle, l'industrie européenne du cinéma occupait l'avant plan et que ce n'est qu'à partir des années 20 qu'elle commença à se replier, face à la concurrence des États-Unis. C'est de cette époque que datent les premières interventions de l'Allemagne, de la France et même de l'Angleterre en vue de garantir au cinéma national une part du temps à l'écran, ce qui entraîna naturellement une vive réaction de la part de l'industrie américaine qui obtint le support actif du gouvernement en vue de faire tomber ces restrictions. Au sortir de la Seconde Guerre, un *modus vivendi* sembla avoir été réalisé avec la reconnaissance, dans le cadre du GATT, du droit des États membres de maintenir une réglementation quantitative intérieure sur les films. Cela n'empêcha cependant pas la poursuite de la confrontation avec les États-Unis, ces derniers manifestant à plusieurs reprises par la suite, et de façon de plus en plus explicite, leur opposition à toute forme de restrictions des échanges dans le domaine de l'audiovisuel. Le débat du début des années soixante sur les films et programmes enregistrés destinés à la télévision, les plaintes américaines relatives à l'industrie du cinéma dans le catalogue des barrières non tarifaires constitué par le Secrétariat du GATT au début des années 70, la plainte portée par les États-Unis

devant le GATT contre la directive «Télévision sans frontière» à la fin des années 80 et enfin le débat sur la clause d'exception culturelle dans les dernières années des négociations de l'Uruguay Round, marquent les principales étapes de cette confrontation⁵.

La polémique sur la clause d'exception culturelle, qui est loin d'être terminée comme on peut le voir, aura au moins eu l'avantage de susciter un débat sur la justification des interventions de soutien et de protection de l'État dans le domaine culturel ainsi que sur l'attitude à prendre, par rapport à ce genre d'intervention, dans les accords commerciaux internationaux.

Pour faire le point donc sur l'avenir des clauses d'exception culturelles dans les accords commerciaux internationaux, nous chercherons dans un premier temps à voir de quelle façon sont présentement considérés les produits culturels dans les accords commerciaux internationaux ; on pourra constater alors que leur statut demeure toujours très ambiguë, et ce aussi bien dans les textes que dans la pratique. Nous pencherons ensuite sur les différents arguments qui ont été avancés relativement à l'intervention protectionniste de l'État en faveur de ses industries culturelles, et enfin, à la lumière de ces arguments, nous dégagerons l'éventail des solutions possibles en vue d'identifier celles qui semblent les plus plausibles.

1. Le traitement ambiguë des produits culturels dans les accords commerciaux internationaux

Les produits culturels font l'objet de mesures d'exception dans un certain nombre d'accords multilatéraux, la plupart rattachés à l'OMC, ou encore régionaux, comme l'ALENA. Une revue rapide de ces divers régimes d'exceptions nous permettra de déterminer de façon plus précise dans quel mesure le film, à titre de produit ou de service culturel, y est perçu comme devant faire l'objet d'un traitement particulier.

1.1 Le GATT de 1947 et le GATT de 1994.

Les préoccupations de l'OMC à l'égard de la culture et des produits culturels ne sont pas un phénomène récent. Bien au contraire, on retrouve déjà dans le texte original de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* adopté en 1947 une disposition, l'article IV, qui montre bien jusqu'à quel point l'on était sensible à cette époque au danger que peut représenter pour les cultures nationales une mise en œuvre sans nuances du principe de la libre circulation des biens. Cette disposition, relativement peu connue, stipule qu'une partie contractante peut maintenir une réglementation quantitative intérieure comportant l'obligation de projeter, pour une période de temps déterminée, des films d'origine nationale pendant une fraction minimum du temps total de projection effectivement utilisé; mais les contingents à l'écran, est-il précisé, devront faire l'objet de négociations tendant à en limiter la portée, à les assouplir ou à les supprimer.

La disposition en question, suggère Jackson, fût insérée parce que de telles réglementations restrictives étaient perçues comme étant «more related to domestic cultural policies than to economics and trade»⁶. Derrière le langage technique de celle-ci, il faut voir surtout un effort en vue de réconcilier deux objectifs à première vue incompatibles, soit celui de faciliter les échanges en éliminant de façon générale la discrimination entre produits étrangers et produits domestiques et celui de protéger une production minimum viable dans le domaine du film.

L'intérêt premier de cette clause, toujours en vigueur dans le GATT de 1994, réside non pas tant dans son efficacité comme mesure de protection d'une industrie cinématographique nationale (assez peu d'États finalement ont recours aux quotas à l'écran comme mécanisme de protection de leur industrie cinématographique), mais plutôt dans sa reconnaissance explicite de la spécificité du film en tant que produit entrant dans le commerce international. Assez curieusement (on peut se demander en fait s'il ne s'agit pas là d'une erreur de la part des États-Unis), l'ALENA, en incorporant par référence l'article III du GATT au complet, se trouve effectivement à reconnaître le même droit à ses États membres de maintenir une réglementation quantitative intérieure sur les films cinématographiques⁷.

1.2 Les produits culturels dans l'Accord général sur le commerce des services (GATS).

Le GATS, contrairement à ce que l'on a laissé entendre à une certaine époque, ne comporte pas de clause d'exception culturelle. Néanmoins, le cinéma, en tant que service audiovisuel visé par cet accord, bénéficie de certaines dispositions qui permettent le maintien de mesures nationales autrement incompatibles avec l'engagement de base des parties d'octroyer le traitement de la nation la plus favorisée, ou permettent le maintien, dans des secteurs où aucun engagement spécifique n'a encore été pris, de mesures incompatibles avec le principe du traitement national ou qui viennent limiter l'accès au marché intérieur.

Le principal engagement des parties signataires de l'Accord général sur le commerce des services se retrouve à l'article II, paragraphe 1 qui décrète ce qui suit:

1. En ce qui concerne toutes les mesures couvertes par le présent Accord, chaque Partie accordera immédiatement et sans condition aux services et fournisseurs de services de toute autre Partie, un traitement non moins favorable que celui qu'elle accorde aux services similaires et fournisseurs de services similaires de tout autre pays.

Cette obligation d'octroyer le traitement de la nation la plus favorisée n'est pas absolue toutefois. Le paragraphe 2 du même article, prescrit qu'une Partie pourra maintenir une mesure incompatible avec le paragraphe 1 pour autant que celle-ci figure à l'Annexe relative aux exemptions à l'article II et satisfasse aux conditions qui sont énoncées dans ladite annexe. Les conditions en question prévoient que les exemptions accordées doivent être réexaminées cinq ans au plus tard après l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC lorsqu'elles sont d'une durée de plus de cinq ans et que l'exemption d'une Partie à ses obligations au titre de l'article II :1 ne devrait pas «en principe» dépasser une période de dix ans.

Pour bien comprendre l'importance de cette exception dans le cas du film, il suffit de rappeler que nombre de pays se trouvent présentement liés

par des accords bilatéraux de coproduction cinématographique qui dérogent ouvertement au principe du traitement de la nation la plus favorisée, ou encore sont parties à des accords destinés à favoriser le développement de l'industrie cinématographique à l'intérieur d'une région donnée. Or, et c'est là un fait révélateur d'une perception assez largement répandue de la spécificité du film en tant que produit entrant dans le commerce international, il faut savoir que pas loin de 25 Parties ont fait inscrire des réserves relativement à de tels accords, dont un bon nombre de pays d'Amérique du Sud, l'ensemble des pays nordiques, le Canada et la Communauté européenne. Et dans la plupart de ces cas, la justification première pour le maintien de ces mesures n'était rien d'autre que le maintien d'une identité et d'une culture régionale ou linguistique (latino-américaine, arabe, nordique, francophone).

Les dispositions les plus importantes de l'*Accord général sur le commerce des services*, celles touchant à l'accès au marché et au traitement national, se retrouvent à la partie III de ce dernier qui traite des engagements spécifiques des Membres. Suivant en cela le schéma originalement mis au point dans l'Accord du GATT de 1947 pour le commerce des biens, le nouvel accord sur les services prévoit, en effet, qu'en plus des engagements généraux incorporés aux parties I et II, les parties signataires devront assumer des engagements spécifiques concernant la libéralisation des échanges de services dans des secteurs de leur choix en réponse aux demandes des autres parties contractantes. Les partenaires visés ne sont pas obligés d'accéder à ces demandes, mais ils ont alors à assumer les conséquences de leur refus de négocier au niveau de leur propres demandes d'ouverture des marchés. Les principaux engagements qu'ils acceptent, en inscrivant une catégorie donnée de services dans leur liste, concernent l'accès au marché et l'octroi du traitement national, sujet dans les deux cas à des exceptions clairement explicitées dans la liste. C'est dans ce contexte précis qu'il faut situer la demande adressée par les États-Unis à la Communauté européenne d'éliminer les quotas audiovisuels autorisés par la directive «Télévision dans frontières». Les parties signataires acceptent également, aux termes de l'article XIX, d'engager des séries de négociations successives en vue d'élever progressivement le niveau de libéralisation, la première devant débiter au plus tard cinq ans après l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC.

Assez peu de membres de l'OMC ont assumé à ce jour des engagements spécifiques en matière de services culturels, ce qui est révélateur encore une fois d'une certaine réticence à prendre des engagements relativement à un type de production qui est souvent perçu comme ne répondant pas à des impératifs exclusivement commerciaux. En fait, le secteur culturel apparaît comme l'un de ceux où les Membres ont été les plus réticents à s'engager. Un document sur les résultats de l'Uruguay Round préparé par le Secrétariat du GATT fait état à cet égard d'engagements de la part de seulement 3 pays développés et 10 pays en voie de développement en ce qui concerne la production et la distribution de films et de vidéos, ainsi que d'engagements de 2 pays développés et 4 pays en voie de développement en ce qui concerne la production pour la télévision⁸. Il n'est pas impossible que lors des prochaines négociations sur les services, qui débiteront dans moins de cinq ans, les États-Unis, ainsi que d'autres États peut-être, comme le Japon, présentent des demandes concernant la libéralisation des échanges de produits culturels en général et des produits audiovisuels en particulier. Mais si de telles demandes devaient demeurer encore une fois largement sans réponse, il faudrait y voir une indication claire que les services culturels, dont le cinéma, ont effectivement quelque chose de spécifique.

1.3 Les produits culturels dans l'ALENA

L'annexe 2106 de l'ALENA stipule que les droits et obligations prévus à l'article 2005 de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALE), dans le domaine culturel, continueront de s'appliquer entre les deux mêmes pays sous l'ALENA et s'appliqueront également entre le Canada et le Mexique ainsi qu'entre le Canada et tout autre pays qui pourrait se joindre à l'ALENA. Toute évaluation de la portée de cette annexe exige donc au départ un examen attentif de la portée de l'article 2005 de l'ALE⁹.

L'article 2005, à son paragraphe 1, établit que «les industries culturelles sont exemptées des dispositions du présent accord, sauf stipulation expresse...». Si on laisse de côté ces exceptions, il appert donc que les Parties, aux termes de l'article 2005(1), conservent toute latitude pour intervenir en faveur de leurs industries culturelles. Cette exemption de ca-

LE DÉBAT SUR LA PLACE DES PRODUITS CULTURELS DANS LES ACCORDS COMMERCIAUX INTERNATIONAUX

ractère générale doit être interprétée à la lumière de la définition que l'article 2012 donne de l'expression «industrie culturelle», laquelle inclut, à son paragraphe b) «la production, la distribution, la vente ou la présentation de films ou d'enregistrements vidéo». Cependant, si le paragraphe 1 de l'article 2005 établit très clairement que les industries culturelles, telles que définies à l'article 2012, sont exemptées des dispositions de l'ALE, le paragraphe 2 du même article apporte un sérieux tempérament à cette exemption. Ce dernier se lit ainsi:

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.

Cette dernière disposition contredit dans les faits l'affirmation du paragraphe 1, car elle sanctionne le non-respect d'obligations dont les parties se trouvent en principe exemptées. Pour savoir si des mesures d'effet commercial équivalent peuvent être prises, en effet, il faut d'abord procéder comme si les industries culturelles décrites à l'article 2012 étaient visées par l'accord et se demander ensuite si des mesures qui leur sont applicables vont d'une façon ou d'une autre à l'encontre de l'ALE. Lorsqu'une Partie adopte ou maintient effectivement une mesure relative à une industrie culturelle couverte par l'article 2012 qui serait incompatible avec les exigences de l'ALE si ce n'était de l'exemption de l'article 2005(1), alors il devient loisible à la discrétion de la Partie plaignante et sans autre forme d'enquête, de recourir à des mesures commerciales compensatoires.

Si la clause d'exemption culturelle de l'ALENA, applicable exclusivement dans les relations entre le Canada et les États-Unis et le Canada et le Mexique, peut être considérée comme une acceptation explicite de la spécificité des produits culturels, force est de reconnaître que la très grande latitude qu'elle accorde en ce qui concerne le recours aux mesures d'effet commercial équivalent vient en limiter sérieusement la portée en forçant la Partie qui l'utilise à assumer le coût économique de cette dérogation. Même assortie de cette balise, cependant, la clause en question est vite apparue au secteur des industries culturelles américain comme une aberration à ne pas reproduire. C'est ainsi que le Mexique, qui se sentait beaucoup moins

menacé culturellement parlant que le Canada, a dû se contenter d'un nombre limité de réserves dans le domaine culturel qui ne sont toutefois pas sujettes à des mesures d'effet commercial équivalent¹⁰. Plus récemment, dans le cadre des négociations sur l'accession du Chili à l'ALENA, la Motion Picture Association of America annonçait qu'elle avait demandé au Représentant américain au commerce de rouvrir le dossier de la culture dans l'ALENA, ce qui entraîna immédiatement une vive réaction de la part du Canada¹¹. Même dans le contexte de l'ALENA, la clause d'exception culturelle n'apparaît donc pas comme quelque chose d'entièrement acquis du côté américain, encore que sa survie en tant que telle ne semble pas véritablement menacée¹².

1.4 Les produits culturels les codes de l'O.C.D.E.

Le *Code des opérations invisibles courantes* de l'O.C.D.E., qui couvre tout un complexe d'activités de services, vise spécifiquement le secteur de l'audiovisuel, autorisant dans ce dernier cas le recours aux quotas à l'écran ainsi que les aides à la production¹³. De plus, les États signataires ont le droit de faire inscrire des réservations en ce qui concerne leurs engagements dans le secteur de l'audiovisuel, ce qu'un pays comme le Canada, par exemple, n'a pas hésité à faire. De façon générale, le code manifeste une évidente préférence en faveur des interventions qui prennent la forme d'aides à la production plutôt que de quotas à l'écran, cette préférence s'exprimant en particulier dans la reconnaissance explicite du fait que les aides au secteur audiovisuel peuvent être maintenues pour des raisons "culturelles", ce qui n'est pas affirmé dans le cas des quotas. Même en ce qui concerne les aides, toutefois, il est précisé qu'elles ne peuvent être maintenues qu'à conditions qu'elles n'entraînent pas de distorsions sur les marchés d'exportation. Faisant le point sur les instruments de libéralisation de l'OCDE et le secteur de l'audiovisuel en 1993, l'administrateur principal de cette organisation présentait l'objectif poursuivi comme étant de traiter dans la mesure du possible les services audiovisuels comme une activité comparable à n'importe quelle autre, tout en reconnaissant l'existence de certaines contraintes de nature non économique¹⁴.

Tout récemment, l'ambiguïté qui caractérise la position de l'OCDE sur le traitement à accorder aux services audiovisuels dans les accords

commerciaux internationaux ressortait à nouveau à l'occasion du lancement des négociations relatives à un projet de nouveau code sur les investissements. En réponse à une demande de l'Union européenne que le projet de code en question incorpore une clause d'exception culturelle, les États-Unis répliquaient en affirmant catégoriquement qu'il n'était absolument pas qu'une telle clause trouve place dans le dit accord¹⁵.

Ainsi donc, lorsqu'on examine de près la position des produits culturels dans les accords commerciaux internationaux, ce qui ressort d'abord et avant tout est une absence de véritable consensus sur la façon de les aborder. Cette ambivalence, qui s'est manifestée on ne peut plus clairement dans le débat sur la clause d'exception culturelle à la fin des négociations de l'Uruguay Round, indique clairement que tout effort en vue de faire accepter, dans les accords commerciaux internationaux, des clauses qui auraient pour objet d'assurer une protection de base aux industries culturelles nationales doit s'appuyer sur des arguments convaincants. Voyons donc les principaux arguments qui ont pu être avancés à date sur cette question.

2. Intervenir ou ne pas intervenir en faveur des industries culturelles :

Les arguments

Dans la logique commerciale qui préside à la mise en place des accords commerciaux internationaux, la question revient à se demander s'il existe des arguments valables pour traiter les produits culturels différemment des autres produits. À cette question, les tenants d'un libéralisme économique pur et dur répondent automatiquement par la négative. Pour Michael Walker du Fraser Institute, par exemple, la culture n'étant rien d'autre que la somme totale, au niveau d'une société, des choix que font les individus, il ne saurait être question de traiter différemment les produits culturels¹⁶. Mais la réponse, un peu courte, ne dispense pas de jeter un coup d'oeil critique sur les arguments susceptibles de justifier une intervention de l'État en faveur de ses industries culturelles. Parmi ceux-ci, il

faut distinguer ceux qui reposent sur une logique essentiellement politique et ceux qui reposent sur une logique de type plutôt économique. À ces derniers, toutefois, il faut rajouter un autre type d'argument dont nous ne pourrions éviter de dire un mot, parce qu'il pose la question préalable de la capacité de l'État de contrôler la circulation des produits culturels ; cet argument, c'est celui qui veut que l'ouverture des marchés dans le domaine culturel soit inévitable en raison des développements technologiques.

2.1 Les arguments politiques

Les arguments en question se ramènent fondamentalement à trois, à savoir, l'argument de l'identité nationale, l'argument de l'impérialisme culturel et l'argument démocratique.

2.1.1 L'argument de l'identité nationale

Le motif le plus fréquemment avancé pour justifier l'intervention de l'État en faveur de ses industries culturelles est un motif politique, celui de la préservation de l'identité nationale¹⁷. En faisant de la présence sur leur territoire d'industries culturelles dynamiques une condition essentielle à la sauvegarde de la culture et de l'identité nationale, il est clair que les gouvernements ne visent pas uniquement la mise en place de politiques susceptibles d'encourager la production nationale de biens culturels, mais ont aussi à l'esprit des politiques pouvant aller jusqu'à restreindre la pénétration de produits culturels étrangers lorsque celle-ci menace l'existence même d'une telle production nationale de produits culturels¹⁸. C'est ainsi que différents rapports d'enquête sur les industries culturelles en général, réalisés notamment en France, au Canada, en Grande Bretagne et dans l'Union européenne, ont clairement fait état du danger que représente pour les cultures nationales une pénétration massive des produits culturels américains. Pour Richard Collins, qui s'est intéressé de près à l'action de l'Union européenne dans ce domaine,

The European Parliament's prioritization of «cultural identity» over economic and industrial factors as a policy issue is striking but representative. Terms such as «cultural identity», «national culture» and «national identity» are pervasively invoked as a basis for public policy with respect to various forms of cultural production of which the audiovisual sector - film and television - is the most important»¹⁹.

Deux critiques en particulier sont formulées à l'encontre de ce point de vue. La première est à l'effet que la pénétration des produits culturels étrangers sur un territoire national n'a qu'un impact très restreint sur les cultures nationales, les consommateurs de ces produits prenant presque toujours une certaine distance par rapport au contenu de ceux-ci²⁰. La seconde est à l'effet que toute intervention de l'État en faveur de ses industries culturelles en vue de protéger l'identité nationale suppose au départ une perception relativement claire de ce qui caractérise cette identité, laquelle fait généralement défaut, où alors se ramène à des généralités qui n'ont rien de vraiment caractéristique. C'est précisément ce qu'ont fait valoir les États-Unis, dans le débat sur la directive «Télévision sans frontière», en mettant en doute l'existence d'une véritable identité culturelle européenne²¹. Néanmoins, le fait demeure que pour bon nombre d'États, la préservation de quelque chose que l'on appelle l'identité nationale demeure une préoccupation importante.

2.1.2 L'argument de l'impérialisme culturel

Selon la thèse de l'impérialisme culturel, mise de l'avant par des théoriciens tels que Schiller, Hamelink et Beltran, l'envoi massif de produits culturels des pays dominants vers d'autres pays signifierait l'adoption de techniques, symboles, modes d'organisation sociale répondant davantage aux intérêts et besoins des pays dominants qu'à ceux des populations des pays hôtes. Pour Luis Ramiro Beltran, par exemple

[...]the term «cultural imperialism» denotes a verifiable process of social influence by which a nation imposes on other countries its set of beliefs, knowledge and behavioural norms as well as its overall style of life²².

Dans le même sens, Herba et Schiller affirme :

[...] the concept of cultural imperialism today best describes the sum of the processes by which a society is brought into a modern world system and how its dominating stratum is attracted, pressured, forced, and sometimes bribed into shaping social institutions to correspond to, or even promote, the values and structures of the dominating center of the system²²

L'argument de l'impérialisme culturel, comme on peut le voir, met essentiellement l'accent sur la dimension systémique des échanges culturels. Ce qu'il entraîne comme question, c'est celle de la résistance à un tel développement : « comment se protéger contre l'assaut culturel (aussi bien économique que politique) de plus en plus généralisé des spécialistes du marketing global ? », écrit Herbert Schiller à ce sujet²³. De ce point de vue, l'argument de l'impérialisme culturel aboutit à des prescriptions culturelles qui, à certains égards, ne sont pas si loin de celles de l'argument de l'identité nationale.

Deux critiques en particulier sont formulées à l'encontre de cette thèse. La première met en doute l'existence de cette volonté délibérée de domination que suppose l'impérialisme culturel²⁴. Si impérialisme il y a, il semble que ce n'est bien davantage celui d'un système d'échanges internationalement accepté qui impose sa propre logique. La deuxième critique est à l'effet que la thèse de l'impérialisme culturel a tendance à surestimer l'efficacité réelle des médias et de produits culturels à modeler les consciences collectives²⁵; elle rejoint de près encore la critique de base formulée à l'encontre de l'argument de l'identité nationale.

2.1.3 L'argument démocratique

Conscients de la difficulté de fonder l'intervention de l'État en faveur de ses industries culturelles sur une argumentation liée exclusivement à l'identité, certains auteurs, influencés entre autres par le discours de l'UNESCO sur le développement culturel, ont mis de l'avant une conception de la place des industries culturelles au sein d'une société qui fait de celles-ci un instrument essentiel du débat démocratique. Un chercheur australien, John Sim laiz, exprime ainsi leur importance

LE DÉBAT SUR LA PLACE DES PRODUITS CULTURELS DANS LES ACCORDS COMMERCIAUX INTERNATIONAUX

Les industries culturelles sont des industries qui produisent des biens ou des services qui expriment d'une façon ou d'une autre la manière de vivre d'une société, comme le film et la télévision, ou encore qui occupent une place particulière dans son système de communications sociales, comme la publicité ou la presse. Ce sont des industries qui expriment et transposent la vie sociale en musique, en mots et en images. Elles offrent les termes et les symboles qui façonnent notre pensée et notre discours à propos de nos différences sociales, du désir de divers groupes d'être reconnus, de l'affirmation et de la contestation des valeurs sociales, et enfin de l'expérience du changement social" (notre traduction)

Cette conception de la place des industries culturelles dans une société se rapproche effectivement de celle mise de l'avant par l'UNESCO lors de la proclamation en 1987 de la « Décennie mondiale du développement culturel ». Dans le document de présentation de cette décennie mondiale, on peut y lire l'affirmation suivante :

La participation à la vie culturelle est la traduction, au plan des valeurs, de la participation de tous à la vie publique et au développement des sociétés. C'est pourquoi, sans l'exercice effectif des droits culturels, il ne saurait y avoir de démocratie culturelle véritable et peut-être même, en fin de compte, de démocratie politique authentique²⁸

Les industries culturelles, donc, au même titre que l'éducation, apparaissent susceptibles de permettre à l'individu de s'émanciper et au citoyen qu'il est de s'adapter et de participer à la vie des milieux et des collectivités dans lesquels il opère. Ainsi envisagé, l'argument démocratique rejoint certains des arguments mis de l'avant par les économistes, en particulier ceux relatifs au fait que les produits culturels constituent des biens publics parce qu'ils contribuent à éduquer et que l'éducation elle-même est un prérequis à toute participation responsable au processus démocratique.

L'argument démocratique n'est pas un argument qui s'intéresse en tant que tel aux problèmes liés à la circulation internationale des produits culturels. C'est un argument qui vise plutôt à justifier l'intervention de l'État lorsque celle-ci apparaît indispensable à la mise en place d'un

espace public permettant la participation de tous les citoyens à la vie culturelle. Néanmoins, il ne fait pas de doute qu'un tel argument peut tout aussi bien justifier des interventions à caractère protectionniste s'il s'agit que celles-ci sont nécessaires pour conserver ou redonner une voix aux producteurs culturels nationaux. N'est-ce pas un peu dans cette perspective que bon nombre d'états ont adopté des législations visant à réserver la propriété des entreprises de radiodiffusion à leurs propres ressortissants ?

2.2 Les arguments économiques

Les arguments économiques, plus diversifiés et plus nombreux, ont été regroupés ici dans trois catégories, à savoir ceux qui sont liés aux caractéristiques essentielles du produit ou arguments intrinsèques, ceux liés aux défaillances du marché ou arguments extrinsèques et enfin ceux qui justifient l'intervention de l'Etat en faveur de ses industries nationales à partir des principes ce qu'il est convenu d'appeler « la nouvelle théorie du commerce international ».

2.2.1 Les arguments liés aux caractéristiques du produit ou arguments intrinsèques.

Un premier argument lié aux caractéristiques des produits culturels veut que certaines catégories de biens et de services méritent d'être encouragés et soutenus, 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. C'est un argument qui a été repris par exemple, au Canada, dans le Rapport du Comité d'étude de la politique culturelle fédérale de 1982¹⁹. Entre autres motifs pour accorder une importance particulière aux produits culturels, on retrouve le prestige, lié à une production culturelle de haut niveau, ou encore les retombées pour les générations futures, qui continuent de bénéficier souvent pendant de très nombreuses années de la production culturelle du passé²⁰. La principale critique adressée à cette approche est qu'elle repose sur un jugement relativement à l'importance des produits culturels qui est plus souvent qu'autrement celui d'une élite qui décide en fonction de ses propres critères²¹.

Un second argument lié aux caractéristiques des produits culturels veut que ceux-ci soient considérés différemment des autres produits parce qu'ils constituent des « biens publics » plutôt que des « biens privés ». Dans sa définition la plus courante, un « bien public » est un bien accessible à tous sans que son usage par un agent quelconque ne mette en cause sa disponibilité pour les autres, tels que les routes ou la défense. Un tel bien, lorsqu'il est fourni à certains, se trouve offert à tous, qu'ils le veulent ou non. Dans le cas d'un bien public pur, on considère justifié au plan économique que l'État prenne en charge la fourniture de ce bien pour en répartir ensuite le coût sur l'ensemble de la population par le moyen d'une taxe. Un bien « privé », par opposition, est un bien dont le coût de production est directement relié au nombre de personnes qui consomment le bien. Appliquée au secteur des produits culturels, cette distinction conduit à considérer les produits de l'audiovisuel, la télévision en particulier, comme des produits mixtes mais plus près des biens publics que des biens privés, parce que l'addition d'un spectateur supplémentaire n'entraîne pratiquement aucune augmentation dans les coûts de production. Mais la distinction perd rapidement de son intérêt lorsqu'on se penche sur les conséquences concrètes d'une classification des produits de l'audiovisuel parmi les biens « publics ». Il ne peut manifestement pas être question, dans leur cas, de mettre en place un système public chargé de la fourniture de ces services avec répartition du coût sur l'ensemble de la population. Reste la possibilité que l'État compense financièrement les producteurs pour la consommation élargie de leur produits. Mais encore faut-il établir que l'ensemble des consommateurs tirent un bénéfice des produits culturels fournis, ce qui est une question qui relève plutôt des analyses liées aux défaillances du marché.

2.2.2 Les arguments liés aux défaillances du marché ou arguments extrinsèques

Divers arguments liés aux défaillances du marché ont été avancés en vue de justifier l'intervention des gouvernements en faveur de leurs industries de façon générale. Nous nous pencherons ici sur trois de ces arguments qui sont particulièrement pertinents à l'étude du secteur de l'audiovisuel, à savoir l'existence d'externalités, l'abus de position dominante et enfin les empêchements structurels. Nous nous contenterons d'exposer brièvement ici l'essentiel de ces arguments.

- Les externalités

L'argument économique fondé sur les défaillances du marché justifie l'intervention de l'État en faveur des industries culturelles par le fait entre autres 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 l'État sa production culturelle, dans le fait qu'une production culturelle dynamique influence les décisions d'investissement et attire les consommateurs ainsi que les touristes, dans le fait que les produits culturels jouent un rôle important dans l'intégration des individus au sein d'une société, etc.²¹

Les critiques de la théorie économique à l'encontre de cet argument ont surtout trait au fait qu'il repose sur des hypothèses difficilement vérifiables et qu'il pourrait être étendu sans difficulté à nombre d'autres produits. Ces critiques soulignent en particulier la difficulté de mettre en œuvre des politiques responsables et efficaces sur la seule base de considérations aussi imprécises. Ce qui explique que l'argument des externalités est souvent invoqué conjointement avec les arguments liés aux caractéristiques du produit, dont il se rapproche beaucoup.

- Abus de position dominante

L'abus de position dominante est un argument qui a souvent été mentionné, particulièrement en rapport avec l'industrie cinématographique, pour justifier les clauses d'exception culturelle²². On fait valoir alors que de telles mesures sont nécessaires en vue de contrer les pratiques déloyales des producteurs américains qui abusent de leur position dominante dans le secteur de la distribution pour imposer des conditions qui favorisent leurs producteurs au détriment des producteurs étrangers. De fait, forte est de reconnaître que le contrôle des réseaux de distributions par les majors américaines dans certains pays est tel que l'on peut difficilement parler d'une véritable concurrence dans ce domaine. Le Canada plus spécialement est victime de ce type de situation qui a atteint un point tel que lorsque les grands sociétés de distribution affiliées aux "majors" négocient des ententes de distribution avec des producteurs de films étrangers, elles vont jusqu'à exiger une clause d'exclusivité pour l'ensemble de l'Améri-

LE DÉBAT SUR LA PLACE DES PRODUITS CULTURELS DANS LES ACCORDS COMMERCIAUX INTERNATIONAUX

que, y compris le Canada. Mais le Canada n'est pas la seule victime d'une telle situation. À en juger par le Rapport du groupe de travail sur la politique audiovisuelle de l'Union européenne, qui conclutait en 1974 que la carrière des films européens était de plus en plus sacrifiée aux intérêts des sociétés de distribution américaines, il ne semble pas que la situation soit plus rose en Europe.

L'argument de l'abus de position dominante est un argument qui n'est pas dépourvu de force. Lorsqu'on connaît le caractère très intégré de l'industrie américaine du cinéma, lorsqu'on sait que les tribunaux avaient forcé, au sortir de la Seconde Guerre, les majors à se départir de leurs intérêts dans les salles de cinéma américaines en vue de rétablir une certaine concurrence, ce qui les amena aussitôt à se tourner de bord pour investir dans les réseaux de salles à l'étranger, lorsqu'on considère leur position de fait et au niveau de la distribution dans plusieurs pays étrangers, on est quelque peu surpris du petit nombre de poursuites pour abus de position dominante intentées contre les majors hors des États-Unis. Au Canada, en 1930, le gouvernement n'était bien persuadé sur la question de savoir si ce type d'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 pour le motif que l'on n'avait pas prouvé l'intention criminelle¹⁶. Plus récemment une nouvelle enquête était ouverte sur des faits assez semblables; mais celle-ci devait avorter lorsque le plaignant, qui s'était associé entre temps à une entreprise anglaise pour pénétrer le marché américain, abandonna sa poursuite¹⁷.

- Les empêchements structurels

La notion d'«empêchements structurels» fait référence à des entraves à l'importation qui ne découlent pas de barrières tarifaires ou non tarifaires en tant que telles, mais bien plutôt de l'organisation de l'économie interne d'un pays et de son fonctionnement pratique. C'est une notion qui a été développée en particulier par les États-Unis qui y ont eu recours à plusieurs reprises pour tenter d'obtenir une ouverture plus large du marché japonais pour ses produits industriels, la dernière tentative concernant plus spécialement les produits de l'automobile. Cette démarche, qui a fait l'objet d'une plainte du Japon devant l'OMC, a été résolue finalement par un

accord en vertu duquel le Japon s'est engagé à augmenter le nombre de voitures japonaises vendant des voitures étrangères, lequel devait passer de 200 en 1990 à 1000 cinq ans plus tard, et également à acheter pour 4 milliards de dollars américains de pièces détachées, soit une hausse de 50%. Même si l'argument des «empêchements structurels» est un argument orienté davantage vers l'ouverture des marchés étrangers que vers la protection du marché domestique, il est clair qu'il est destiné à profiter en dernier ressort à l'industrie domestique dans la mesure où il lie l'ouverture du marché interne à une ouverture dans les faits des marchés étrangers.

Or, le même argument relatif aux «empêchements structurels» apparaît tout à fait applicable au marché américain de l'audiovisuel, lequel est largement fermé en pratique aux produits étrangers qui représentent tout juste, en ce qui concerne le cinéma, un pour cent de la consommation locale. Est-ce pour cette raison qu'au tout début de la présente année, il a été question d'une ouverture accrue du marché américain aux produits audiovisuels de l'Europe en contrepartie d'une élimination graduelle des quotas de la directive «Télévision sans frontières», cela reste à voir.

2.2.3 L'intervention de l'État dans la nouvelle théorie du commerce international

Depuis le tournant des années 1980, différentes recherches ont convergé vers une «nouvelle théorie du commerce international» qui, sans remettre totalement en question la théorie classique, prend une certaine distance par rapport à cette dernière. Elle reconnaît que la différence en dotation des divers États offre une explication valable du commerce international, mais elle en ajoute une autre, tout aussi importante, qui est que les États concourent entre eux pour tirer profit des rendements croissants qui vont avec la spécialisation. Or, dans ce dernier cas, la localisation même de la production importe peu; ce qui importe, c'est que cette production donne lieu à des rendements croissants. De là à suggérer que le recours à des politiques industrielles et commerciales en faveur des entreprises nationales, dans certains cas, puisse efficacement contribuer à améliorer leur compétitivité au plan international et à maximiser ainsi le bien-être social, il n'y a qu'un pas qui a vite été franchi. La nouvelle théorie du

commerce international favorise particulièrement de ce point de vue les appuis liés avec sur l'investissement, le contrôle des canaux de distribution, le respect des droits de propriété intellectuelle et les politiques fiscales en vue d'influencer le commerce international dans l'intérêt national³⁰.

Cette nouvelle théorie du commerce international, décrite communément sous le nom de «stratégie trade policy», remonte plus précisément aux écrits de Dixit et Norman³¹, Krugman³² et Lancaster³³, à la fin des années 70 et au tout début des années 80, ainsi qu'aux développements subséquents de Brander et Spencer³⁴, entre 1981 et 1985. Depuis 1985 jusqu'à maintenant, l'auteur le plus prolifique sur la question est sans nul doute Krugman qui seul ou en collaboration, a publié divers ouvrages, dont le plus récent, en date de 1994, intitulé *Empirical Studies of Strategic Trade Policy*³⁵. En 1993, la nouvelle théorie du commerce international recevait un appui de taille avec la nomination de Laura Tyson, étroitement identifiée aux thèses de la "stratégie trade policy"³⁶, à titre de présidente du groupe des conseillers économiques du Président Clinton. Ce qui n'était pas pour autant de nature à rassurer les États étrangers.

De sérieuses critiques ont été soulevées à l'encontre de cette théorie, dont la plus importante, au dire d'Amir Sapir³⁷, est que le recours à la politique commerciale en vue d'augmenter le bien-être national au détriment du bien-être à l'étranger est un jeu dangereux susceptible de dégénérer facilement en guerre commerciale. Des auteurs aussi connus que J.N. Bhagwati³⁸ et H. E. Baldwin³⁹ ont été jusqu'à parler de menace au système commercial international. Malgré tout, force est de reconnaître que cette "nouvelle théorie du commerce international", malgré ses failles, demeure encore bien vivante.

Or, lorsqu'on considère les rapports étroits qui unissent depuis le début des années vingt le gouvernement des États-Unis à l'industrie américaine du cinéma (rapports parfaitement mis en évidence dans une étude magistrale de Thomas Cuhaciak⁴⁰), qu'on observe par ailleurs le comportement des majors américains avec leur stratégie de contrôle direct ou indirect des réseaux de distribution et qu'on envisage enfin cela à la lumière du fait que l'industrie du cinéma est précisément une de ces industries où les économies d'échelles sont généralement considérables comme jouant un

rôle important⁶¹, on ne peut faire notamment que de voir, dans la situation actuelle du cinéma une application concrète des préceptes qui sous-tendent cette nouvelle théorie du commerce internationale, aussi décrite comme "théorie stratégique du commerce international". Dans un tel contexte, que d'autres États cherchent eux aussi à utiliser des moyens stratégiques pour se défendre doit être considéré comme une réaction légitime.

2.3 L'impact des développements technologiques dans le domaine culturel

Il est de plus en plus courant à l'heure actuelle de lire et d'entendre dire qu'en raison des développements technologiques, il n'est plus possible aux États de contrôler efficacement la circulation des produits culturels. On en donne pour exemple le cas de la télévision directe par satellite, ou encore celui de l'autoroute électronique, et on cite des affaires précises comme l'affaire *Sports Illustrated*, où une interdiction d'importer des périodiques contenant plus de cinq pour cent de publicité destinée aux canadiens a été contournée par la communication électronique du contenu à un imprimeur situé au Canada, et l'affaire du volume de l'ex-médecin de François Mitterrand en France, où une interdiction de mettre en vente un volume a été contournée par sa mise en disponibilité sur le réseau Internet.

Mais ce qu'il est intéressant de souligner en rapport avec cet argument, c'est qu'il est généralement utilisé dans le but de hâter le démantèlement de ce qui est généralement perçu comme des entraves aux échanges dans le domaine des produits culturels. Or, il y a quelque chose de quelque peu paradoxal dans cette affirmation de la non pertinence des contrôles sur les échanges en matière culturelle qui aboutit à une demande de leur démantèlement. Ne pourrait-il que l'affirmation corresponde davantage à un vœux qu'à une réalité ? La multiplication des conflits dans le domaine culturel entre les États-Unis d'une part et l'Europe et le Canada d'autre part, démontre effectivement que les possibilités d'interventions des États en faveur de leurs industries culturelles demeurent encore très réelles. Même dans le domaine de la télévision directe par satellite, la réaction des États-Unis qui, à l'annonce récente qu'une entreprise américaine entendait diffuser vers les États-Unis à partir d'un satellite canadien, nuageant de prendre des mesures appropriées pour empêcher un tel deve-

LE DÉBAT SUR LA PLACE DES PRODUITS CULTURELS DANS LES ACCORDS COMMERCIAUX INTERNATIONAUX

loppement tant et aussi longtemps que le Canada n'allait pas la récupérer dans ce domaine, montre bien que l'arsenal des États est loin d'être démuné face au développement de la technologie.

3. LES SOLUTIONS POSSIBLES

Les solutions envisagées vont du laissez-faire plus ou moins intégral à une référence à la culture dans les exceptions générales du GATT de 1947 et de l'Accord général sur le commerce des services. Elles sont envisagées ici à la lumière des divers arguments examinés précédemment.

3.1 Laisser le marché décider dans le respect des règles de la concurrence

Une première solution serait évidemment de considérer que les produits et services culturels ne diffèrent pas des autres produits ou services et devraient donc être traités, au plan international, de la même façon. La circulation internationale des produits culturels, en d'autres mots, serait régie exclusivement par les règles du marché. C'est, à toute fin pratique, la position déclarée des États-Unis qui, sauf dans le cas de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, s'est toujours opposé à l'inclusion de clauses d'exception ou de spécificité culturelle dans les accords commerciaux internationaux.

Dans un tel contexte, les seuls moyens qui seraient laissés aux États désireux de soutenir leurs industries culturelles seraient ceux qui sont conformes aux exigences de l'Organisation mondiale du Commerce ou encore ceux qui relèvent de l'application des lois sur la concurrence.

3.2 Ne rien changer pour le moment au régime international actuel en espérant un élargissement du nombre de pays qui refusent d'assumer des engagements spécifiques dans le cadre du GATS

Il s'agit là de la stratégie qui a été adoptée, dans le cadre des négociations sur l'Accord général sur le commerce des services, par un certain

nombre de pays désireux de ne pas restreindre leur liberté d'action dans le domaine des services culturels, dont la Communauté européenne et le Canada. Après avoir constaté, en effet, que sa proposition de clause de spécificité culturelle de décembre 1993 ne recevait pas d'appui, la Communauté européenne retira immédiatement cette dernière pour déclarer tout simplement qu'elle ne prendrait aucun engagement spécifique dans le domaine de l'audiovisuel. Quant au Canada, il avait déjà laissé entendre depuis un certain temps qu'il n'entendait pas prendre des engagements spécifiques dans le domaine culturel si l'Accord ne comportait pas de véritables clause d'exception culturelle.

À ce jour, comme nous l'avons vu, très peu d'États ont accepté en fait d'assumer des engagements spécifiques dans ce domaine. Qui plus est, un nombre assez surprenant d'États ont inscrits des exceptions à l'octroi du traitement de la nation la plus favorisée qui convertissent soit la directive «Télévision sans frontière», soit divers régimes d'aides applicables à un nombre restreint d'États, le motif allégué pour le maintien de telles mesures étant dans la plupart des cas le désir de préserver une culture et une identité régionale. Il y a là une forme de résistance à une ouverture complète des marchés nationaux de l'audiovisuel qui pourrait bien, lors des prochaines négociations, donner une nouvelle impulsion à la négociation d'un accord sur une forme quelconque de clause de spécificité culturelle ou d'exception culturelle.

3.3 Une clause d'exception culturelle du type ALENA

Contrairement à ce que suggère un récent rapport publié par des chercheurs américains¹⁰¹, la clause d'exception culturelle de l'ALENA, dont nous avons décrit le fonctionnement précédemment, ne devrait définitivement pas servir de modèle aux autres accords commerciaux internationaux, parce que son contenu soulève en réalité de sérieux problèmes. Telle que rédigée, en effet, elle ouvre la porte à une utilisation abusive - elle peut être invoquée librement, sans la soumission de justification de la part de son utilisateur - et rend donc inévitable, par voie de conséquence, la reconnaissance d'un droit à des mesures d'effet commercial équivalent pour l'État qui subit un préjudice du fait de son utilisation. L'exercice de ce dernier droit échappant lui-même pratiquement à tout contrôle, la clause a surtout

ou pour effet, dans le cas du Canada, de le dissuader de recourir à des mesures législatives ou réglementaires incompatibles avec l'ALE ou l'ALENA, ce qui, dans le cas du cinéma, l'aurait amené à renoncer à toute intervention concernant la distribution des films.

3.4 Une clause de spécificité culturelle telle qu'envisagée en 1993 par la Commission de l'Union européenne

En décembre 1993, à la toute veille de la conclusion des négociations de l'Uruguay Round, la Communauté européenne rendit public un projet de clause culturelle qui aurait d'abord précisé qu'en ce qui concerne les futures négociations dans le domaine des services, les besoins spécifiques des États membres relativement à la préservation des valeurs culturelles nationales seraient pleinement reconnus. En deuxième lieu, un amendement aurait été apporté à l'article XV qui traite des subventions dans le domaine des services pour préciser que les négociations sur cette question spécifique tiendraient compte du besoin de flexibilité des États dans la mise en oeuvre des grands objectifs de politique nationale. Enfin une note interprétative annexée à l'annexe à l'article II aurait venu préciser que les accords de reproduction pourraient être maintenus au delà d'une période de 10 ans.

Des trois éléments contenus dans cette proposition, le premier est définitivement le plus intéressant. Il s'agit en fait de ce que l'on a appelé, dans le jargon communautaire, une clause de spécificité culturelle. Sans exclure en tant que telle le secteur de l'audiovisuel de la portée de l'*Accord général sur le commerce des services*, celle-ci aurait reconnu le caractère culturel particulier des services audiovisuels et autorisé une partie à faire valoir cette particularité dans le cadre de ses négociations sur des engagements spécifiques. Une telle clause est à distinguer d'une clause d'exception culturelle qui aurait exempté les industries de l'audiovisuel de la portée de l'*Accord général sur le commerce des services* et laisse, par le fait même, davantage de latitude aux parties signataires. La distinction d'ailleurs ne passa pas inaperçue aux auteurs, artistes interprètes et producteurs européens qui, dans une déclaration publique en date du 29 septembre 1993, dénonçaient le recul de la Commission européenne et réclamaient l'inclusion d'une véritable clause d'exception culturelle⁴⁹. Malgré tout, le recul

de la Communauté ne devait pas être suffisant pour rallier l'appui des États-Unis, de sorte qu'on peut s'interroger sur les possibilités de mise en œuvre d'une telle solution.

3.5 Le remplacement de l'article IV du GATT par une référence à la culture dans les exceptions générales de l'article XX du GATT de 1994 et de l'article XIV du GATS

La solution idéale résiderait dans une clause d'exception culturelle dont la forme et la portée se rapprocheraient de celles des exceptions générales du GATT. Se substituant en quelque sorte à l'article IV du GATT de 1994, qui prévoit déjà la possibilité d'imposer des contingents nationaux pour la projection de films cinématographiques, on la retrouverait également à l'article XIV de l'*Accord général sur le commerce des services*. Elle ferait du maintien d'une présence nationale de base dans le domaine des industries culturelles un objectif supérieur à celui de la libre circulation des biens et des services. Elle viserait plus spécialement à la concrétisation de ce que David Throsby envisage, dans un article récent, sous le concept de « développement culturel durable »²¹. Mais le recours à cette dernière clause demeurerait sujet à contrôle. Elle ne pourrait être utilisée en particulier pour mettre en place des mesures qui constitueraient un moyen de discrimination arbitraire ou injustifié ou une restriction déguisée aux échanges et ne pourrait être maintenue que s'il n'existe pas d'autres moyens moins dommageables pour le commerce de réaliser l'objectif légitime visé. En ce sens elle introduirait une ligne de démarcation entre ce qui relève de la culture envisagée à la fois comme bien public et comme enjeu démocratique et ce qui relève de la concurrence entre industries culturelles.

CONCLUSION

Au terme de cette étude, il apparaît clairement que le débat sur les clauses d'exception culturelle, et plus généralement sur la place des produits culturels dans les accords commerciaux internationaux, est loin d'être terminé, et ce aussi bien dans les faits que dans les idées. En ce qui concerne les accords commerciaux internationaux présentement en vigueur, la place faite aux produits culturels dans ceux-ci est marquée essentiellement par l'imprécision et l'ambiguïté. Dans la pratique, notwithstanding le nouvel *Accord général sur le commerce des services*, on constate une certaine résistance des États à prendre des engagements qui les conduiraient à ouvrir toutes grandes les portes de leur marché de l'audiovisuel. Au contraire, on assiste, dans divers contextes régionaux, à l'échouement de projets de coopération dans ce domaine destinés à préserver les identités linguistiques et régionales. Au plan des idées, la multiplication remarquable des études sur le sujet, aux États-Unis comme ailleurs, témoigne de l'importance et de la vitalité du débat qui a présentement cours autour de cette question. L'impression très nette qui se dégage de toute cette activité est qu'on se trouve présentement à un point tournant et que des décisions susceptibles d'orienter l'avenir sont sur le point de se prendre.

Mais quelles décisions ? Celle des États-Unis, qui rejettent toute reconnaissance d'un statut spécial aux produits culturels, ou celle de l'Union européenne et d'un certain nombre d'autres pays, dont le Canada, qui soutiennent au contraire que l'on accepte que les produits culturels ne sont pas des produits tout à fait comme les autres ? Les arguments en faveur d'une prise en compte du caractère spécial des produits culturels son nombreux et variés, mais pas toujours très convaincants. Si on laisse de côté ceux qui reposent essentiellement sur les préférences d'une élite ou de groupes particuliers, ou encore sur des données difficiles à manipuler comme le prestige national, on retrouve en fait deux catégories d'arguments qui apparaissent capables de justifier un traitement particulier pour les produits culturels. Il y a d'abord le fait que ces derniers constituent des biens publics qui jouent un rôle assimilable à certains égards à l'éducation, laquelle est un prérequis à toute participation responsable des citoyens au processus démocratique. L'objectif alors n'est pas tant d'empêcher les produits culturels étrangers d'entrer - ils peuvent eux aussi contribuer à cette

fonction éducative — mais bien plutôt de garantir que les produits culturels domestiques ne se retrouvent pas totalement évincés du marché national, ce qui constituerait un danger pour la vie démocratique de l'État. Le second type d'arguments vise ensuite de justifier une intervention en faveur des produits culturels à trait à l'absence d'un véritable marché concurrentiel sur la scène internationale dû à la position dominante des producteurs américains qui imposent leurs produits sur les marchés étrangers tout en réservant leur marché national pour eux-mêmes. Ces derniers arguments supposent par définition que si les imperfections du marché sont corrigées, les interventions protectionnistes fondées sur ceux-ci devraient être éliminées : en ce sens, ils ont une valeur essentiellement conjoncturelle. Dans le contexte actuel, peut-être effectivement que des échanges plus équilibrés dans le domaine cinématographique contribueraient à diminuer la menace que fait planer sur les productions cinématographiques nationales la domination du film américain. Mais cela ne ferait pas disparaître pour autant le besoin d'une clause autorisant les États à intervenir lorsqu'ils ont des raisons valables de craindre que les produits culturels domestiques ne se retrouvent largement évincés du marché national.

Notes

1. Voir entre autres, pour obtenir une idée plus complète des nombreuses études publiées sur le sujet, W. L. Northgate, "The Treatment of Culture and Cultural Industries Under the Canada-U.S. Free Trade Agreement and in the European Community" (1991) 2 *Media and Communications Law Review*, p. 27 à 34; Vincent Salvendy, "Quelques TV Programs and E.U. Law", (1992) *Canadian Market Law Review*, No 7, A. Lange, « Deviation, c'est la Hollande! La Communauté européenne: culture et audiovisuel! », *Quadrant*, No 19, hiver 1993, p. 83; Richard Collins, "The Screening of Jacques Tati - Broadcasting and Cultural Identity in the European Community" (1993) *Canadian Arts and Entertainment Law Journal*, Vol 11, p. 30; Hans-Joerg Siebenhaar, "Européanisation des Audiovisuels? Options pour la promotion de la production audiovisuelle en Europe", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, No 379, juin 1994; Laurence G. G. Kaplan, "The European Community's 'Television Without Frontiers' Directive: Stimulating Europe to Regulate Culture" (1994) *Emerging International Law Review*, Vol. 8, p. 254; Lois J. Garret, "Commerce versus Culture - The Battle Between the United States and the European Union Over Audiovisual Trade Policies", (1994) *North Carolina Journal of International Law & Commercial Regulation*, Vol. 19, p. 323; W. Ming Shiu, "A Thesis on Business Like Show Business - Free Trade and Cultural Protectionism" (1995) *Year Book of International Law*, Vol. 20, p. 105; Kiron L. Koshik, "Protecting Free Trade in Audiovisual Entertainment - A Proposal for Coordinating the European Community Trade Officers to the U.S. Entertainment Industry's Exports", (1995) *Law and Policy in International Business*, Vol. 26, No 2, p. 163; Jesse M. Grant, "Juristic Trade Dispute - The Exclusion of the Audiovisual Trade Sector from the GATT",

(1995) *Indiana Law Journal*, Vol 70, p. 1333; Ivan Bertoni et Jean-François Lamonteur, "Les politiques culturelles du Canada et du Québec, l'impact sur le monde du commerce (OMC) et l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA)", dans *Les politiques culturelles à l'épreuve - La culture entre l'État et le marché*, sous la direction de Florian Sauvageau, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1996, p. 13.

2. "Les défillements du commerce japonais", *Officiel Toronto, Le Devoir*, 18 octobre 1993, p. B8.

3. *Report of the Think Tank on the Audiovisual Policy in the European Union*, Office for Official Publications of the European Communities, 1994, p. 20.

4. S. S. Wildman et S. E. Swick, *International Trade in Films and Television Programs*, 1988, p. 110.

5. Sur l'évaluation du développement à la place des produits culturels dans le cadre du GATT, voir Louis Berthelette, "Commerce international et cultures nationales - le débat sur la clause d'exception culturelle dans les négociations de l'Uruguay Round", dans Mario Beaulieu et François Collard (sous la direction de), *Industries culturelles nationales et mondialisation des marchés. Étude des hautes études internationales*, Montréal, 1993, pp. 45-76.

6. JACKSON, John H. *World Trade and the Law of GATT*, Indianapolis, Kansas City, New York, The Bobbs-Merrill Co. Inc. 1969, p. 293.

7. L'article 303 de l'ALENA, en effet, incorpore intégralement à l'accord l'article III du GATT (paral. deux paragraphes 10), précisant que "[l]es dispositions du présent article s'appliqueront pas une partie contractante si l'établissement de manière un règlementation quantitative ou un autre sur les films cinématographiques ou photographiques, conforme aux prescriptions de l'article 15".

8. GATT, *The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations - Market Access for Goods and Services: Overview of the Results*, Genève, novembre 1994, p. 80.

9. Les programmes qui ont été mis en œuvre de 2003 de l'ALEC et 2004 de l'ALENA sont eux-mêmes d'un caractère étonnamment précis (voir dans J. BERNIER et A. MALEPART, *Les dispositions de l'Accord de libre-échange nord-américain relatives à la propriété intellectuelle et la clause d'exemption culturelle* dans *Les Cahiers de prospective culturelle*, Vol. 6, no 2, 1994, pp. 139-171).
10. Comme qui n'en a pas assez, plus particulièrement l'industrie musicale, il est prévu que 30 p. 100 du temps de programmation télévisuelle de chaque réseau doit être réservé aux films produits par des citoyens, soit au Mexique, soit à l'étranger du Mexique. *Accord de libre-échange nord-américain*, article I-M-22.
11. "U.S. seeks new NAFTA talks" *The Globe and Mail*, 20 août 1995, p. B1.
12. L'article ambivalence de l'ALENA à l'égard de la culture et des produits culturels constitue avec le BADA MERU OSI, Riqui à son tour, peut être considéré comme le plus net de la culture. En mars 1995, lors de la première session technique de ce comité, a eue cours de laquelle il fut question d'un autre aspect des problèmes de distribution dans le domaine du film, en un moment d'extrême difficulté pour ce qui est de la possibilité d'un projet de coopération de coopération culturelle à être soumis aux États membres. Voir *Historia de integración latinoamericana*, 1995.
13. M. F. Hojso, "The OECD Liberalization Instruments and the Audiovisual Sector". Société de coopération internationale de communication, *Canada Bulletin SDIE Bulletin*, Vol. 6, No 2, p. 13.
14. Idem.
15. Voir *ENCA International Trade Reporter*, Vol. 12, p. 692 (21 mai 1995).
16. Voir Michael Walker, "Comments on the Role of Governments in Understanding Cultural Change" dans un rapport présenté pour l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques, The United States, 1992, p. 1.
17. A. Masson, dans "International Trade in Cultural Goods - A Cross-Sectoral Analysis" (1991) 10 *Journal of Cultural Economics*, p. 123, écrit: "However, the main policy objective is to protect indigenous production of cultural products in the acceptance of a large of national identity".
18. Atkinson, Dave, "Télévision, entre nationalités et cultures nationales. Des questions aux réponses" dans D. Atkinson, J. Bernier et J. Sauvageau, *Souveraineté et protection culturelle en matière culturelle*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1991, p. 29.
19. Collins, supra note 1, p. 361.
20. Voir par exemple Edda KATZ et Janice Litch, "Movie and television cultural policies: a critique of the reaction des télé-spectateurs au caractère éditorial de télévision publique" dans Dave ATKINSON, Jean BERNIER et Florian SALVAGEAU, *sovereignty and protectionisme en matière culturelle*, Québec, Presses de l'Université du Québec, Centre québécois de relations internationales, 1991, p. 17.
21. Voir à ce sujet J. Filipek, "Culture Quand? The Trade Controversy over the Community Broadcasting Directive" (1992) 20 *Stanford Journal of International Law*, p. 323 à 351.
22. Julia Ranta-Beltran, "Communication and Cultural Domination - USA Latin American Case" *Media Asia*, vol. 5, no 4, 1978, p. 181.
23. Herbert I. Schiller, *Communications and Cultural Domination*, New York, International Arts and Science Press Inc., West Plains, 1975, p. 9.
24. *Sugra*, note. Schiller lui-même est un peu pessimiste à cet égard. Il écrit, en réponse à sa question: "Dans la plupart des pays, le rôle vital de l'État de la culture transnationale est déjilé. À côté des productions médiatiques et informationnelles des industries culturelles globales américaines ou autres, les fabricants locaux d'images ne font qu'ajouter les mêmes produits".
25. Voir Jean Bernier, "Les cultures nationales dans une économie mondiale de marché", dans Dave Atkinson, Jean Bernier et Florian

LE DÉBAT SUR LA PLACE DES PRODUITS CULTURELS DANS LES ACCORDS COMMERCIAUX INTERNATIONAUX

- Sauvagnat, *Souveraineté et protectionisme en matière culturelle*, Québec, Presses de l'Université du Québec et CQR, 1991, p. 291.
26. Voir Dave Atkinson, "Télévision internationale et médias nationaux. Des questions sans réponses" dans Dave Atkinson, Jean Bernard et Florian Sauvagnat, *Souveraineté et protectionisme en matière culturelle*, Québec, Presses de l'Université du Québec et CQR, 1991, p. 23.
27. J. Simola, *Media and Cultural Industries - An Overview*, *CIRCI Newsletter*, Vol. 3, No 5, août 1992, p. 3-4.
28. UNESCO, "Qu'est-ce que la diversité mondiale du développement culturel", dans *Guide pratique de la diversité mondiale du développement culturel* (1993-1997), Venlo, Centre d'investigations de Finis, 1997, annexe, p. 22.
29. *Caractéristiques du Canada*, Ministère des Communications, *Rapport du Comité d'étude de la politique culturelle fédérale*, 1982.
30. Voir ce sujet aussi dans Wang K. (1990) "Cultural Goods as a Trade Injurer Between the European Community and the United States", Paper presented at the 6th International Conference on Cultural Economics, Louvain.
31. Voir David Cwi, "Public Support of the Arts: Three Arguments Examined" (1989) *Journal of Cultural Economics*, p. 39 à 43-52.
32. *Ibid.* p. 42.
33. Voir en particulier à ce sujet W. Ming Shao, "Is There No Business Like Show Business? Free Trade and Cultural Protectionism", (1994), *23 Yale Journal of International Law*, p. 103 à 131.
34. *Bessis, Kinross Placette*, Ontario Reports, 1912, p. 307.
35. L'annonce de cette nouvelle enquête était rapportée dans le journal *Le Soleil*, 16 janvier 1992.
36. Voir S. Horne, E.M. et Blinn, R. S. *Exploited Task: Trade Theory and the Five Country Round Challenges*, North-North American Committee, Issue Paper No 3, 1991, p. 27.
37. David A.K. et Norman, V. *Theory of International Trade: A Dual, General Equilibrium Approach* Cambridge, Cambridge University Press, 1980.
38. Krugman, P.R. "Increasing Returns, Monopolistic Competition and International Trade" (1979) *Journal of International Economics*, vol. 9, 469-479.
39. Lancaster, K.J. "Intra-industry Trade Under Perfect Monopolistic Competition" (1980) *Journal of International Economics*, vol. 10, 151-175.
40. Voir entre autres "Tariffs and the Estimation of Foreign Monopoly Rents Under Potential Entry" (1981) *Canadian Journal of Economics*, vol. 14, 371-391, "International R&D Rivalry and Industrial Strategy, *Review of Economic Studies*, vol. 50, 700-724, "Export Subsidies and International Market Share and Rivalry" (1985), *Journal of International Economics*, vol. 18, 83-100.
41. *Empirical Studies of Strategic Trade Policy* (R. Krugman et A. Smith (ed.) Chicago, Chicago University Press, 1994. Voir également *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, P.R. Krugman, ed., The MIT Press, Cambridge, Mass., et Londres, 1984, ainsi que *Establishing International Trade*, The MIT Press, Cambridge, Mass. et Londres, 1981.
42. L'annexe Tient en outre d'un livre blanc intitulé *What is Bashing about? Trade conflicts in high technology industries*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1992.
43. "Protectionism and the New Theory of International Trade: Do the Bells Toll for the GATT? A European Outlook" (1991) *The World Economy*, vol. 14, p. 121 à 131.
44. Blagosta, J.N. "The Threats to the World Trading System" (1992) *The World Economy*, vol. 15, 433-436.
45. Baldwin, H.E. "Are Economists Traditional Trade Policy Views Still Valid?" (1992) *Journal of Economic Literature*, vol. 30, B01-B21.

10. T. Culnan, *Non-Market Factors in the International Distribution of American Films*.
11. En sus que dans l'étude précitée de A. Marvasti, *supra*, note 17 l'auteur conclut que si la grandeur d'un marché semble être un déterminant des courants d'échange, les économies d'échelles en tant que telles jouent un rôle non négligeable à cet égard.
12. "Free trade with US hailed by new study". *The Globe and Mail*, Toronto, December 1, 1993, p. B2.
13. Voir Bettier, Ivan et Lammiman, Jean-François, *supra*, note 1.
14. David Throsby, "Culture, Economics and Sustainability", (1993) 19 *Journal of Cultural Economics* 193-206.