

COMMUNICATIONS & STRATEGIES

n° 12, quatrième trimestre 1993
no. 12, fourth quarter 1993

Sommaire/Contents

Contributions/Articles

Résumés/Abstracts	7
Soutenabilité d'un réseau de transmission <i>Sustainability of a Trunk Network</i> Nicolas CURIEN	13
The Residential Market for Mobile Telephony - A Study of User Patterns and Preferences in Sweden <i>Le marché résidentiel de la téléphonie mobile - Une étude sur les modèles d'usage et les préférences, le cas suédois</i> Allan T. MALM & Fredrick LINK.....	31
La concurrence dans les télécommunications au Royaume-Uni et ses conséquences en Europe <i>Competition in the Telecommunications Sector in the UK and its Consequences in Europe</i> Godefroy DANG N'GUYEN, Denis PHAN	51
Développement culturel et économie ouverte : un enjeu démocratique Une perspective canadienne <i>Cultural Development and Open Economy: A Democratic Stake. A Canadian Perspective</i> Marc RABOY, Ivan BERNIER, Florian SAUVAGEAU et Dave ATKINSON.....	85

**Développement culturel et économie ouverte :
un enjeu démocratique
Une perspective canadienne (*)**

**Marc RABOY, Ivan BERNIER,
Florian SAUVAGEAU, Dave ATKINSON (**)**

Institut québécois de recherche sur la culture

■ **Introduction**

L'actualité de l'automne 1993 illustre fort à propos les questions que l'évolution de l'économie globale pose à la culture et au développement culturel. La volonté de quelques pays européens, au premier rang desquels

(*) Cet article s'inspire d'une étude préparée pour le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada et le ministère des Communications du Canada. Notre réflexion a été enrichie par les contributions à nos travaux de MM. Nicholas GARNHAM, directeur du Centre for Communication and Information Studies et professeur à l'Université Westminster à Londres, André LANGE, responsable du département Audiovisuel et industries culturelles à l'IDATE, William MELODY, directeur du Centre for International Research on Communication and Information Technologies de Melbourne, et Riccardo PETRELLA, chef du programme Forecasting and Assessment in Science and Technology (FAST) à la Commission des Communautés européennes à Bruxelles.

(**) Marc RABOY est professeur au département de communication à l'Université de Montréal ; Ivan BERNIER est professeur à la Faculté de droit de l'Université Laval ; Florian SAUVAGEAU est professeur au département d'information et de communication à l'Université Laval et directeur du Centre d'études sur les médias de l'IQRC (Institut québécois de recherche sur la culture) et Dave ATKINSON est chercheur au Centre d'études sur les médias de l'IQRC.

se trouve la France, de soustraire la **culture** aux négociations du GATT sur le commerce des services s'oppose aux intentions des Américains qui, aujourd'hui comme par le passé, rejettent l'appui que les Etats accordent à leur **industrie** audiovisuelle. Car il s'agit ici de culture, mais aussi de gros sous. En réclamant une exception pour sauvegarder leur culture, les Européens souhaitent protéger leur production audiovisuelle et cinématographique, à un moment où la technologie permet aux Américains d'envahir un peu plus un marché qu'ils dominent déjà.

Le ministre français de la culture, monsieur Jacques TOUBON, exprimait ainsi, dans le quotidien *Le Monde* du 1er octobre 1993, ses craintes face à l'inclusion des biens culturels dans le cadre du GATT : "Nous ne saurions décider délibérément, en acceptant de soumettre les biens culturels au GATT, que dans dix ans les films et les programmes audiovisuels seront tous d'origine américaine ou japonaise" (TOUBON, 1993). Le ministre TOUBON entendait donc convaincre la Commission des Communautés européennes que seule une clause d'"exception culturelle" pouvait assurer l'indépendance et l'existence même du cinéma et de l'audiovisuel européen. Cette sortie du ministre français ne saurait surprendre si l'on considère que, dès le mois de juin, diverses organisations cinématographiques et audiovisuelles françaises avaient dénoncé avec véhémence la Commission, accusée de trahir les intérêts des professionnels de l'image dans les négociations du GATT. Alors que les Etats-membres de la Communauté européenne semblaient s'être mis d'accord pour opposer aux Américains une clause d'exception générale et illimitée protégeant l'avenir des industries culturelles européennes (cinéma et audiovisuel), la Commission "préparait la retraite sans avoir livré bataille en cédant sur la question des quotas prévus dans la directive Télévision sans frontières" (MAMOU, 1993). Encore, le 29 septembre 1993, les dénonciations de ce type atteignaient un nouveau sommet en France et en Europe avec la publication simultanée, dans cinq grands journaux européens, d'une déclaration des auteurs, artistes, interprètes et producteurs européens en faveur d'une exception culturelle au GATT (1)

L'affaire est manifestement sérieuse. Et il ne s'agit pas non plus d'un débat récent. Immédiatement après la Première guerre mondiale, la multiplication des quotas à l'écran dans le domaine du cinéma, particulièrement en Europe, avait entraîné une forte réaction de la part des

(1) *Le Monde*, 29 septembre 1993, pp. 12-13. Les autres journaux étaient *The Independent*, *El País*, *Die Frankfurter Allgemeine* et *Le Soir*.

Etats-Unis. Au sortir de la Seconde guerre mondiale, les discussions sur un nouvel ordre commercial international vont déboucher sur un accord, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, qui adopte une attitude ambiguë sur la place des produits culturels. Les années qui suivent, jusqu'au récent débat sur l'insertion d'une clause culturelle dans les accords du GATT, ne feront qu'amplifier cette ambiguïté, mettant en évidence ce qui semble bien être une incompatibilité fondamentale entre développement culturel et économie ouverte.

Cette problématique est bien connue au Canada qui a eu à faire face aux vues américaines en la matière lors des négociations de l'Accord de libre-échange Canada-Etats-Unis, puis de l'Accord de libre-échange nord-américain (Canada-Etats-Unis-Mexique). L'"exception culturelle" obtenue par le Canada dans ses accords commerciaux avec les Etats-Unis, soulignée notamment par le Président MITTERAND lors du 5ème Sommet francophone tenu à l'île Maurice, a semblé intéresser les Européens qui s'en sont servis comme d'un exemple à imiter. Mais il ne faudrait pas exagérer la portée réelle de cette exception dont le présent article permet, entre autres, de mesurer les limites. Chose certaine, les négociations avec les Américains ont fait comprendre aux Canadiens que la culture, dans un contexte d'économie ouverte, se limite pour certains à un simple enjeu commercial. Mais, paradoxalement, ces discussions ont aussi permis de prendre conscience que le développement culturel constitue, dans ce même contexte, un véritable enjeu démocratique qui oblige à repenser les bases sur lesquelles repose l'intervention traditionnelle de l'Etat dans le secteur culturel. Dans le cadre actuel d'internationalisation de l'économie, où l'accent est mis sur l'expansion des entreprises culturelles, le développement culturel doit prendre appui sur une nouvelle conception des politiques publiques, fondée sur une juste appréciation des capacités et des responsabilités des Etats, des réalités économiques, mais aussi de la demande sociale des publics. Cela est essentiel pour que le développement culturel favorise, selon la conception que nous en avons, le processus par lequel l'être humain, de même que les collectivités, acquièrent les ressources nécessaires pour participer à la vie publique.

Notre texte se divise en deux grandes sections. La première montre en quoi le contexte d'économie ouverte fait de la culture, ou tend à présenter la culture, comme un enjeu commercial, que ce soit au GATT ou, dans le cas canadien, eu égard aux traités favorisant la libéralisation des échanges. La seconde partie, plus "sociale", montre en quoi le développement culturel doit maintenant, plus que jamais, être associé à un enjeu démocratique. Ainsi, nous espérons souligner le besoin de revoir les

vieux schèmes de pensée concernant le développement culturel qui, trop souvent, en s'appuyant essentiellement sur la nécessité de préserver l'identité culturelle, n'est associé qu'à la volonté de certains Etats de maintenir des barrières protectionnistes autour d'industries culturelles incapables de faire face à la concurrence.

■ Un contexte d'économie ouverte : la culture comme enjeu commercial

La notion d'économie ouverte, lorsqu'utilisée pour qualifier une économie nationale, donne à entendre que la structure économique du pays ne fait pas obstacle à la pénétration des produits étrangers, tout en suggérant une certaine dépendance à l'égard des marchés extérieurs. Employée dans le contexte plus large du système commercial international, l'expression devient synonyme d'internationalisation de l'économie et fait alors essentiellement référence à un régime d'échange où les produits, les services et les capitaux circulent relativement librement, sans être restreints par l'intervention des Etats. Utilisée enfin en rapport avec l'intervention de l'Etat dans un secteur particulier d'activité, elle sous-entend un ajustement nécessaire au contexte international. En d'autres termes, envisager le développement culturel dans le contexte d'une économie ouverte, c'est suggérer plus ou moins ouvertement que face au mouvement général d'internationalisation, l'appui traditionnel de l'Etat au domaine culturel, fondé sur des raisons à la fois politiques, économiques et sociales, doit être réévalué dans le sens d'une ouverture plus grande à la concurrence.

Faut-il, au départ, accepter cet apparent déterminisme qui semble caractériser l'évolution du système international et déboucher sur un contrôle de plus en plus strict des interventions gouvernementales qui viennent perturber le jeu normal de l'offre et de la demande ? Le régime commercial international actuel est effectivement construit autour des grands principes qui sous-tendent la théorie libérale du commerce international. Que ce soit au sein du GATT, qui se veut l'expression normative de cette théorie sur le plan commercial, au sein du FMI qui joue un rôle identique au point de vue financier, ou encore au sein d'organismes d'intégration économique régionale tels que la Communauté européenne et l'Accord de libre-échange entre le Canada et les Etats-Unis, on retrouve des rapports organisés autour des règles de base du libre jeu de l'offre et de la demande. Dans un système ainsi orienté vers l'ouverture toujours plus poussée des marchés, l'objectif déclaré est de donner le dernier mot au consommateur. Toute intervention de l'Etat influençant le choix de ce

dernier est alors perçue comme une entrave à l'échange et donc comme une action à éviter dans la mesure du possible.

Mais entre la théorie et la réalité, il y a une certaine distance. S'il est effectivement courant de parler d'internationalisation de l'économie, de globalisation des marchés et de mondialisation de la production, il ne faut pas croire, pour autant, que l'économie internationale est une économie totalement ouverte. Certes, dans le domaine financier, la globalisation des marchés est devenue réalité : les capitaux circulent à peu près librement maintenant et leurs mouvements répondent quasi instantanément aux divers signaux qui émanent de l'environnement économique et politique, que ceux-ci indiquent un danger de perte ou une possibilité de bénéfice. Il en va différemment toutefois dans le domaine des échanges de biens, où de sérieux problèmes persistent dans plusieurs secteurs, comme l'agriculture et le textile et surtout dans le domaine des services, où la libéralisation s'amorce à peine. Même les gouvernements qui se proclament favorables à une ouverture complète des marchés n'hésitent pas à intervenir face à une menace de préjudice pour un secteur de leur économie. Il ne faut pas croire non plus que le secteur privé soit à l'abri de toute tentation de restreindre la concurrence ou de rechercher une position dominante susceptible de lui assurer un quasi-monopole. Les sociétés multinationales, en particulier, à travers un processus constant d'acquisitions, de fusions ou de prises de participation, atteignent un degré de concentration très prononcé à l'échelle mondiale qui ne manque pas d'inquiéter. Ceci étant, il n'en reste pas moins qu'aux yeux de la vaste majorité des observateurs, l'internationalisation de l'économie est un phénomène en voie de réalisation, dont l'aboutissement ultime est toutefois encore loin d'être évident. Pour le moment, la théorie classique du commerce international, avec ses éclaircissements plus récents (1) semble s'imposer comme seul cadre de référence possible pour une structuration efficace des échanges internationaux.

Avec la libéralisation du commerce international et le développement croissant des échanges internationaux, on constate un déplacement de la logique traditionnelle d'intervention économique de l'Etat, axée sur l'offre de biens et de services répondant à certaines considérations politiques et sociales, vers une nouvelle logique axée plutôt sur la satisfaction, la plus large possible, de la demande des consommateurs. Or, un tel déplacement a pour effet d'exacerber la tension traditionnelle entre culture et économie

(1) Pour une présentation générale de ces développements plus récents, voir MUCCHIELLI, 1987.

qui, à notre avis, a caractérisé jusqu'à aujourd'hui l'évolution des sociétés industrialisées. Pour s'en convaincre, il suffit d'observer l'évolution du GATT lui-même.

Les préoccupations du GATT 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 à quel point l'on était sensible, à cette époque, au danger que peut représenter pour les cultures nationales (dans ce contexte, le développement culturel est assimilé à la préservation de la culture nationale) une mise en œuvre sans nuances du principe de la libre circulation des biens. Cette disposition, relative aux films cinématographiques, stipule qu'une partie contractante peut maintenir une réglementation quantitative intérieure comportant l'obligation de projeter, pour une période déterminée, des films d'origine nationale pendant une fraction minimum de temps de projection effectivement utilisé.

La disposition en question, suggère JACKSON, fut insérée parce que telles réglementations restrictives étaient perçues comme "*more related to domestic cultural policies than to economic and trade*" (JACKSON, 1969, p. 293). Derrière le langage technique de celle-ci, il faut voir surtout un effort pour réconcilier deux objectifs à première vue incompatibles, celui de faciliter les échanges en éliminant de façon générale la discrimination entre produits étrangers et produits domestiques, et celui de protéger une production nationale minimum viable dans le domaine du film. Il n'est pas inutile de rappeler ici qu'entre les deux grandes guerres, les Etats-Unis étaient intervenus bilatéralement, à plusieurs reprises, afin de contrer la montée des quotas cinématographiques en Europe (Institut européen de la communication, 1987). L'article IV, adoptée en 1947, peut être considéré, de ce point de vue, comme l'expression d'un véritable compromis. Mais parce que l'article IV va manifestement à l'encontre d'une règle fondamentale du GATT qui est celle du traitement national (article III), une exception dut être rajoutée à la toute fin de l'article III dans le but de couvrir le cas de l'article IV. Si ce n'était de l'article IV et de son intérêt spécial pour le film, on aurait facilement pu croire que les produits culturels ne soulevaient aucun problème particulier et devaient donc être traités exactement comme n'importe quel autre produit.

La problématique des produits culturels, telle qu'on la trouve exprimée à l'article IV, devait trouver une première application concrète en 1961, lorsque les Etats-Unis décidèrent de soulever, devant le GATT, le problème

des restrictions quantitatives imposées par certains Etats, dont le Canada, à l'encontre des émissions de télévision américaines (JACKSON, 1969, p. 294). De tels agissements, aux yeux du gouvernement américain, étaient incompatibles avec la règle du traitement national de l'article III ; pour le Canada, par contre, ils trouvaient leur fondement juridique dans l'article IV, même si celui-ci ne parlait pas en tant que tel des programmes de télévision sur films, un développement difficilement prévisible en 1947. Un groupe de travail fut constitué pour étudier la question, mais s'avéra incapable, en dernier ressort, de proposer une solution acceptable (GATT, 1962). Des démarches subséquentes en vue d'en arriver à un règlement s'avèrent tout aussi infructueuses, de sorte que la portée exacte de l'article IV, en ce qui concerne les programmes de télévision, demeure encore imprécise. La controverse, toutefois, fit clairement voir le peu de sympathie du gouvernement américain à l'endroit de restrictions aux échanges fondées sur un argument culturel.

Une nouvelle occasion de faire valoir son refus de toutes restrictions à la libre circulation des produits culturels se présenta au gouvernement américain à la fin des années 1960, lorsque le Secrétariat du GATT, à la demande des parties contractantes, entreprit de réaliser un catalogue des barrières non tarifaires existantes (1). La méthode utilisée pour obtenir l'information pertinente était relativement simple : on demandait à chacune des parties contractantes d'établir une liste des obstacles érigés par les autres parties contractantes à l'encontre de ses propres exportations. Or, dans la liste établie par les Etats-Unis, on retrouve mentionnées diverses pratiques étrangères limitant quantitativement les importations de produits audiovisuels américains. Ce qui attire davantage l'attention, cependant, ce sont les plaintes formulées à l'encontre de quelque vingt-et-un pays accusés d'accorder des subventions à leurs producteurs et distributeurs de films (2). De semblables mesures, aux dires des Etats-Unis, avaient des répercussions négatives sur les importations de films américains dans ces pays, ainsi que sur les exportations de films américains concurrençant ces films subventionnés sur des marchés tiers. Le seul pays à réagir par écrit à ces plaintes, dans le cadre même du catalogue des barrières non tarifaires, fut la République fédérale allemande. Cette réponse est particulièrement intéressante parce qu'elle présente les subventions dans le domaine culturel comme un cas particulier. On y lit cet argument, qui fait ressortir

(1) Celui-ci fut complété et distribué en 1974 sous la cote GATT, doc. MTN/3B/1.

(2) Les pays en question sont les suivants : Allemagne, Argentine, Autriche, Belgique, Brésil, Canada, Chili, Danemark, Egypte, France, Grèce, Inde, Indonésie, Israël, Italie, Japon, Pays-Bas, Norvège, Pakistan, Portugal, Royaume-Uni.

une certaine tension entre développement culturel et développement industriel :

"Sans vouloir diminuer les intérêts économiques importants liés à la production, la distribution et la représentation des films, il est nécessaire de faire ressortir également l'élément culturel du film. Elément des activités culturelles nationales, il est impossible d'appliquer à un film les mêmes critères sévères d'une organisation économique, de le juger de la même manière qu'on le fait à l'égard des données qu'il faut considérer comme purement économiques. Or, on ne peut pas juger tout simplement une promotion de l'industrie cinématographique d'après des règles qui sont valables pour des assistances à une production industrielle" (GATT, doc. MTN/3B/1, p. 19).

Ce catalogue de plaintes, destiné à alimenter la réflexion des parties contractantes lors des négociations du Tokyo Round, ne déboucha cependant sur aucune mesure spécifique en ce qui concerne le domaine de l'audiovisuel. Néanmoins, la démarche américaine ne laissa plus aucun doute sur la volonté du plus grand exportateur de produits audiovisuels de faire obstacle à toute velléité de restreindre les échanges dans ce domaine, fut-ce pour des raisons d'identité ou de sécurité culturelle.

Jusque-là, les efforts américains avaient été quelque peu contrecarrés parce que l'essentiel de la production culturelle était souvent considéré, particulièrement au sein de l'OCDE, comme relevant des échanges de services plutôt que des échanges de biens, ce qui l'excluait du champ d'application du GATT qui ne traite que des biens. Mais une toute nouvelle perspective se fit jour en 1986, lorsque les parties contractantes décidèrent à Punta d'el Este, à la demande pressante des Etats-Unis, de lancer une nouvelle ronde de négociations incluant, outre les sujets traditionnels (droits de douane, obstacles non tarifaires), trois nouveaux sujets, soit la propriété intellectuelle, les investissements et les services (Uruguay Round). Graduellement, il devenait de plus en plus difficile de soustraire l'ensemble des produits culturels à la logique marchande qui caractérise le GATT.

En 1989, toute l'ambiguïté entourant le statut des produits culturels dans le régime juridique du GATT devait éclater au grand jour à l'occasion d'une demande de consultations des Etats-Unis concernant la Convention européenne sur la télévision transfrontalière, adressée à quatre Etats signataires, le Luxembourg, les Pays-Bas, l'Espagne et le Royaume-Uni, et d'une autre demande concernant la directive "Télévision sans frontières" de

la Communauté européenne (1). En acceptant de donner suite à cette demande de consultations, la Communauté expliqua clairement qu'elle le faisait sous toute réserve, considérant qu'il s'agissait là d'une question qui ne relevait pas du GATT (GATT, 1989). Dans les échanges qui suivirent, la Communauté alléguait entre autres que la télévision était un service, donc exclu de la compétence du GATT, et invoqua l'existence d'une exception reconnue en droit du commerce international concernant la culture (2). Les Etats-Unis prirent appui pour leur part sur l'article III du GATT et tout en reconnaissant l'exception de l'article IV, firent valoir que celle-ci n'était applicable qu'aux films présentés dans les cinémas et permettait de soutenir que les émissions de télévisions enregistrées sur films constituaient des produits soumis au GATT (3). Le débat ainsi engagé ne devait guère progresser par la suite, ces premiers échanges étant en quelque sorte relégués au second plan par de nouveaux développements concernant le secteur de l'audiovisuel dans le cadre des négociations de l'Uruguay Round.

Ce n'est qu'en 1990 que fut mis sur pied, dans le cadre des négociations sur les services, un groupe de travail dans le secteur des produits culturels proprement dits, ayant plus précisément pour mandat d'examiner l'opportunité d'élaborer une annexe faisant état de l'engagement des parties signataires de libéraliser leurs échanges dans le domaine spécifique de l'audiovisuel, au-delà des principes généraux prévus dans le projet d'Accord sur les services. Deux conceptions en particulier s'affrontaient au sein de ce comité, celle des Etats-Unis et celle de la Communauté européenne. La première interprétait de façon restrictive toute exception à la libre circulation des biens et des services, l'autre voulait que là où l'identité culturelle d'un Etat est en cause, celui-ci ne soit pas contraint de faire des concessions susceptibles de la menacer (PETERSON, 1989, p. 62). Après plusieurs séances de travail, ce comité fut aboli, sans que ses membres ne se soient entendus sur le contenu éventuel d'une telle annexe. Pour le moment, les services culturels, à l'instar des autres types de services, demeurent visés par les obligations et dispositions générales prévues dans le projet d'Accord général sur le commerce des services, telles que formulées dans le rapport soumis par le

(1) Les deux plaintes sont en date du 11 octobre 1989 ; voir, pour la demande relative à la Convention européenne, GATT doc. DS4/2 (1989), et pour la demande relative à la directive communautaire, GATT doc. DS4/3 (1989).

(2) Voir, pour une analyse détaillée de cet échange de vues entre les Etats-Unis et la Communauté européenne, Jon FILIPEK, GATT, doc. MTN/3B/1, pp. 345-362.

(3) Idem.

directeur général du GATT, Monsieur Arthur DUNKEL, en décembre 1991. C'est dans le contexte des discussions sur le projet d'Accord que le débat sur les industries culturelles devait refaire surface en 1993. Il n'est donc pas inutile de voir en quoi les services culturels pourraient être affectés par l'adoption formelle et la mise en œuvre de celui-ci.

Le principal engagement des parties signataires d'un tel accord 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 et fournisseurs de services similaires de tout pays."

Cette obligation d'octroyer le traitement de la nation la plus favorisée n'est pas absolue toutefois. Le paragraphe 2 du même article introduit, en effet, un régime d'exemption dont la portée éventuelle pourrait être assez considérable ; cette disposition se lit comme suit :

"2. 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."

En l'absence d'un tel régime d'exemption, nombre de pays, dont le Canada, qui ont déjà conclu des accords bilatéraux de coproduction, se verraient contraints d'étendre les bénéfices découlant de ceux-ci à l'ensemble des signataires du nouvel arrangement sur le commerce des services. Lorsqu'on sait que les accords bilatéraux de coproduction ont fait leur apparition dans les années 1970 pour contrebalancer l'avantage dont bénéficiaient les Etats-Unis à cause de l'importance de leur marché intérieur, on comprend mieux tout l'intérêt du principe énoncé au paragraphe 1 pour les Etats-Unis et l'importance de l'exception du paragraphe 2 pour les autres pays en proie à une invasion de produits culturels américains offerts à bon marché. Mais peut-on dire que la question des accords de coproduction est pour autant réglée ? Rien n'est moins évident. En fait, lorsqu'on examine les conditions d'utilisation du régime d'exception de l'article II, paragraphe 2, on a plutôt l'impression de se trouver en présence d'un accommodement temporaire (1).

(1) Il faut savoir, en effet, qu'aux termes de l'annexe à l'article II qui énonce ces conditions, les exemptions autorisées ne concernent que les mesures existantes au

Le second point à souligner dans le projet d'Accord général sur le commerce des services a trait aux engagements spécifiques des parties prévus à la partie III. Suivant en cela le schéma 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 à la partie 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. C'est dans ce contexte précis qu'il faut situer la demande adressée par les Etats-Unis à la Communauté européenne d'éliminer les quotas audiovisuels autorisés par la directive "Télévision sans frontières". Les parties signataires acceptent également, aux termes de l'article XIX, d'engager de nouvelles négociations au fil des ans en vue d'élever progressivement le niveau de libéralisation. Les partenaires visés par une demande de négociation ne seraient pas obligés d'y accéder, mais ils auraient alors à assumer les conséquences de leur refus de négocier relativement à leurs propres demandes d'ouverture des marchés.

Il faut enfin signaler que le projet d'Accord général sur le commerce des services ne comporte pas de clause particulière concernant les produits culturels. On pourrait facilement en conclure au triomphe définitif des thèses américaines sur le sujet, si ce n'était le fait que la question n'est manifestement pas encore réglée. Alors que les Etats-Unis, appuyés par le Japon, le Brésil et le Mexique, continuent de s'opposer à l'insertion d'une quelconque clause culturelle, la Communauté européenne semble s'être finalement ralliée autour d'une proposition de clause dite de "spécificité culturelle" qui pourrait, elle aussi, recevoir l'appui de plusieurs parties contractantes au GATT. Quelle que soit la solution qui l'emporte, cependant, il est douteux qu'elle permette de mettre véritablement fin au conflit fondamental qui oppose économie et culture.

Pour s'en convaincre, il suffit d'observer l'expérience du Canada qui, en 1988, signait un accord de libre-échange avec les Etats-Unis comportant

moment de l'entrée en vigueur de l'Accord : toute nouvelle exemption doit être approuvée par une majorité qualifiée des signataires. En outre, l'annexe prescrit que l'exemption d'une partie à ses obligations au titre de l'article II ne devrait pas "en principe" dépasser une période de dix ans. L'approche adoptée à l'égard des exemptions au principe du traitement de la nation la plus favorisée se veut restrictive, mais force est de constater que le langage utilisé est loin d'être étanche. En fait, on ne serait pas surpris de constater que nombre d'exemptions continuent d'exister bien au-delà de la période de dix ans prévue.

une véritable clause d'exception culturelle. Le Canada n'avait pas sitôt annoncé son intention de négocier un accord de libre-échange avec les Etats-Unis que diverses personnalités, et pratiquement tous les groupes de pression identifiés d'une façon ou d'une autre au milieu des arts et aux industries culturelles s'organisaient pour lutter contre cet accord ou, à tout le moins, pour convaincre de l'impérieuse nécessité d'en exclure les produits culturels. Toutefois, l'argument culturel à l'encontre de l'Accord de libre-échange Canada-Etats-Unis n'était pas dénué d'ambiguïté. Pour les uns, il s'agissait de l'identité et de la souveraineté culturelles du Canada ; pour les autres, il était question plus prosaïquement des industries culturelles canadiennes (BERNIER, 1987).

Dans une étude préparée pour la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Kim Richard NOSSAL définit ainsi la conception de la culture défendue par les tenants du nationalisme économique au Canada :

"La culture est ici définie en fonction de tous ses aspects, c'est-à-dire non seulement en fonction de la langue, des institutions sociales et familiales, des us et coutumes particuliers, des réalisations artistiques et littéraires et des divertissements populaires, mais aussi, pour paraphraser George GRANT, en fonction du mode de vie, qui englobe tous les éléments de l'activité humaine, qu'ils soient d'ordre social, religieux, athlétique, culturel, politique ou économique". (NOSSAL, 1986).

Ainsi comprise, la notion de culture, utilisée conjointement avec celle de souveraineté, semble référer à la capacité d'un Etat de déterminer librement ses propres orientations dans toutes les sphères de l'activité humaine.

Dans le dossier du libre-échange, on a constaté la difficulté d'utiliser une conception aussi large de la culture pour contrer tout effort d'intégration économique plus poussée avec les Etats-Unis. Elle manque trop de précision pour être véritablement fonctionnelle : appliquée au Canada, par exemple, elle présuppose l'existence d'une culture nationale distincte, propre à ce pays, qui n'a jamais été décrite en termes clairs, 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. En second lieu, parce qu'elle englobe en définitive presque tout, elle risque de freiner l'évolution du pays dans la mesure où tout changement peut être perçu comme une atteinte à la culture nationale. Aussi n'est-il pas surprenant de constater que l'essentiel du débat sur la culture, lors des négociations sur le libre-échange Canada-Etats-Unis, a porté surtout sur les industries culturelles.

Tout au long de la négociation, l'attitude du gouvernement canadien sur la question demeurera ambivalente, celui-ci affirmant de façon catégorique que la préservation de l'identité et de la souveraineté culturelles du Canada constitue une question non négociable, sans exiger que les industries culturelles soient exclues de la table des négociations, de peur apparemment d'en compromettre le succès. De fait, une étude du quotidien *The Globe and Mail*, basée sur des documents confidentiels des années 1986 à 1991, montre bien comment le gouvernement canadien décida alors de mettre au rancart un projet de loi sur le cinéma devant entre autres garantir un meilleur contrôle sur la distribution des films étrangers à l'intérieur du pays (*The Globe and Mail*, 1992). Le gouvernement américain, quant à lui, déclara que les industries culturelles ne pouvaient être exclues de la table des négociations, de crainte, semble-t-il, que le Canada n'utilise la préservation de son identité culturelle comme un argument commode pour justifier des pratiques protectionnistes susceptibles d'être reprises par d'autres pays.

La situation finalement faite aux industries culturelles aux termes de l'Accord de libre-échange (ALE) entre le Canada et les Etats-Unis reflète assez bien l'ambiguïté qui a entouré leur sort tout au long des négociations (1). Au point de départ, on retrouve un article, l'article 2005, qui se lit ainsi :

"1. Les industries culturelles sont exemptées des dispositions du présent 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 du présent chapitre.

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."

En dehors de ces exceptions, dont l'effet sur les industries culturelles proprement dites apparaît plutôt limité, le Canada, aux termes de l'article 2005-1, conserve donc théoriquement toute latitude pour intervenir en faveur de ces dernières (2). Ce qui ne veut pas dire qu'il puisse le faire

(1) Sur la place des industries culturelles dans l'accord de libre-échange, voir JOHNSON, 1988 ; NORTHCOTE, 1991 ; CARR, 1991 et PATRICK, 1989.

(2) Il faut préciser cependant que cette latitude ne vaut que pour les industries culturelles telles que définies à l'article 2010, lesquelles couvrent essentiellement les secteurs de l'imprimé, des films et des enregistrements vidéo, de la musique enregistrée (audio ou vidéo), des compositions musicales imprimées et enfin des radiocommunications grand public, y compris les activités de radiodiffusion, de télédiffusion, de câblo-distribution et tous les services de programmation et de diffusion par satellite.

sans impunité. En effet, l'article 2005-2 autorise chaque partie à "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." Pratiquement parlant, cette disposition contredit l'affirmation du paragraphe 1, car elle punit 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, il faut supposer que les industries culturelles sont visées par l'accord et se demander si les interventions qui leur sont applicables vont, d'une façon ou d'une autre, à l'encontre de l'ALE. Si tel est le cas, alors il devient loisible, à la discrétion de la partie plaignante et sans autre forme d'enquête, de recourir à des mesures commerciales compensatoires. Et ce qui est plus grave encore, la possibilité qu'une action engagée en vertu de l'article 2005-2 soit contestée apparaît assez douteuse lorsqu'on considère la rédaction de l'article 2011 qui soustrait les mesures prises sous l'article 2005 des dispositions du chapitre 18 relatives au règlement des différends. Malgré tous les efforts du Canada, on le constate, un véritable terrain d'entente entre le Canada et les Etats-Unis sur la question culturelle n'a pu être trouvé ; tout au plus peut-on parler d'un fragile *modus vivendi* ambigu.

La question, comme il fallait s'y attendre, est réapparue lors des négociations sur l'Accord de libre-échange nord-américain. Dès le début, le Canada affirma catégoriquement que cet accord devait comprendre une clause reprenant intégralement le contenu de l'article 2005 de l'ALE. Malgré certaines remarques américaines sur l'insatisfaction de l'industrie face à cette disposition, le Canada obtint satisfaction. Quant au Mexique, il devait se rendre à l'évidence que les Etats-Unis n'étaient pas prêts à élargir à d'autres pays la concession faite au Canada ; il obtint néanmoins un certain nombre d'exemptions spécifiques concernant des mesures existantes, exemptions reproduites à l'annexe I de l'Accord. En ce qui concerne donc les relations entre le Canada et les Etats-Unis, on retrouve maintenant dans le texte final de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) une disposition, l'annexe 2106, qui se lit ainsi :

"Nonobstant toute autre disposition du présent accord, en ce qui concerne le Canada et les Etats-Unis, toute mesure adoptée ou maintenue en ce qui a trait aux industries culturelles, sauf disposition expresse de l'article 302 (Accès aux marchés - Elimination des tarifs douaniers), et toute mesure d'effet équivalent adoptée en réaction, seront régies en vertu du présent Accord exclusivement par les dispositions de l'Accord de libre échange entre le Canada et les Etats-Unis. Les droits et obligations s'appliquant entre le Canada et toute autre partie relativement à de telles mesures seront identiques aux droits et obligations s'appliquant entre le Canada et les Etats-Unis d'Amérique."

Interprétée littéralement, cette disposition non seulement maintient, entre les Etats-Unis et le Canada, l'exemption culturelle de l'ALE, mais elle en élargit la portée dans la mesure où elle rend inapplicables aux industries culturelles canadiennes les règles de l'ALENA relatives à la propriété intellectuelle, sans que les Etats-Unis ne bénéficient de mesures compensatoires. Inutile de dire que cette exemption a provoqué la colère de plusieurs comités consultatifs américains, sur le commerce et les droits de propriété intellectuelle, les politiques commerciales, les investissements, la main-d'œuvre et le commerce dans les services (*Le Devoir*, 1992). Commentant cette disposition de l'ALENA, le président de l'industrie américaine de l'enregistrement, M. Jason BERMAN, allait jusqu'à dire : "Il est ironique de constater que les Canadiens, qui se sont plaints des impacts qu'aurait sur les artistes canadiens un changement de la législation américaine en matière d'immigration, veulent maintenant établir leur propre rideau de fer" ; et ce dernier d'ajouter : "Pour les Canadiens, la culture est utilisée pour masquer un véritable intérêt commercial" (*Le Devoir*, 1992). Un tel langage montre bien le caractère fondamental du débat qui a cours dans le cadre du GATT sur la question des exemptions en faveur des industries culturelles. Derrière celui-ci, la véritable question qui se profile est de savoir si les produits culturels sont différents des autres, s'ils exigent une protection particulière.

Les divers arguments économiques mis en avant en faveur de l'intervention gouvernementale dans le secteur culturel ont des limites qui, dans un contexte d'internationalisation croissante de l'économie, risquent d'être mises en évidence par les économistes eux-mêmes (1). Aussi ne faut-il pas s'étonner que, plus souvent qu'autrement, l'argument en faveur de l'intervention gouvernementale ait été présenté, non pas en termes économiques mais plutôt en termes de souveraineté culturelle et du besoin de créer un marché qui favorise l'épanouissement des produits culturels nationaux. Certains vont jusqu'à établir une équivalence entre cette promotion de la culture nationale et l'existence même d'une société distincte, dans un marché restreint assujéti aux pressions d'un grand pays comme les Etats-Unis (2). La notion que la culture nationale correspond essentiellement à la production des créateurs résidents ou citoyens d'un territoire donné, on l'imagine bien, trouve facilement écho chez les créateurs eux-mêmes ainsi que chez les entrepreneurs nationaux, principaux "clients" des politiques gouvernementales dans le domaine culturel.

(1) Voir en particulier, à cet égard, GLOBERMAN, 1987.

(2) Voir par exemple, AUDLEY, 1983 ; ROTSTEIN, op. cit., ATKINSON, BERNIER et SAUVAGEAU, 1991.

Pour ces derniers, il est clair que l'économie ouverte soulève des problèmes dramatiques. Mais vues de l'extérieur, et en particulier des Etats-Unis, de telles politiques n'ont rien à voir avec la protection de la culture nationale, notion on ne peut plus ambiguë ; dans leur essence, elles ne sont rien d'autre que des politiques protectionnistes. Le moins que l'on puisse dire est que l'argument de l'identité et de la culture nationales demande à être revu et corrigé s'il doit sérieusement servir de base à l'intervention gouvernementale dans le secteur culturel.

Justement, il existe une autre conception de cet argument, selon laquelle le développement culturel, plutôt que d'être défini dans le sens de la promotion de la culture nationale, serait vu davantage comme le contexte dans lequel une collectivité se mobilise pour intervenir en tant qu'acteur social, économique et politique (GARNHAM, 1992). L'importance des services publics audiovisuels, par exemple, résiderait alors autant, sinon plus, dans leur capacité de fournir des tribunes de débat public que dans celle d'agir en tant que vitrines de l'œuvre culturelle nationale. Pour celui qui y adhère, il ne fait pas de doute que l'économie ouverte présente un défi, dans la mesure où l'action sociale et politique aussi est appelée à se déplacer à des niveaux supranationaux. Il s'agit alors moins de protéger les marchés que d'inventer de nouveaux mécanismes, non pour la gloire de la nation, ni pour promouvoir les industries culturelles nationales, mais pour que les acteurs sociaux -qui, pour le meilleur ou pour le pire, sont encore politiquement constitués à l'intérieur des frontières nationales- aient voix au chapitre. C'est dans cet esprit que nous situons les enjeux relatifs au développement culturel davantage en termes de citoyenneté et de démocratie.

■ Le développement culturel : la culture comme enjeu démocratique

A différents moments et dans divers contextes, selon le sociologue britannique Raymond WILLIAMS, le terme "culture" a été employé dans l'un ou l'autre des trois sens suivants :

- un processus général de développement intellectuel, spirituel et esthétique,
- la manière de vivre d'un peuple ou d'un groupe, dans un endroit ou à une époque déterminée,
- l'activité des artistes ou des intellectuels dans une société donnée (WILLIAMS, 1983, pp. 90-91).

Outre la dernière définition, qui ne s'applique qu'aux producteurs culturels, il appert que le culture est composée d'un vaste ensemble d'informations et de connaissances qui permettent aux individus de se développer (notamment par l'éducation, bien adaptée à la première définition de WILLIAMS), de s'adapter et de participer à leur milieu (liée à la deuxième définition de l'auteur). De ce point de vue, les artistes et les intellectuels semblent, comme producteurs de culture, participer aussi bien au développement intellectuel, spirituel et esthétique des individus, qu'à leur révéler le milieu dans lequel ils vivent. D'où l'importance de leur activité qui rejoint les trois sens que WILLIAMS donne au terme "culture".

Pour l'économiste canadien Michael WALKER, la culture est quelque chose d'un peu différent : *"What we refer to as culture is simply the society-wide summation of the individual choices peoples makes"* (WALKER, 1992, p. 1). Serait-il vraiment exagéré de dire que la culture, dans cette optique, n'est ni plus ni moins que la demande telle qu'elle s'exprime sur le marché ? Cette définition met moins l'accent sur un contenu culturel, par exemple un ensemble d'informations ou de connaissances, que sur la condition nécessaire à révéler la culture, un marché libre de toute entrave.

Opposer les définitions de WILLIAMS à celle de WALKER relève de la caricature, bien sûr, mais c'est une façon de signaler la tension entre les approches sociologiques et économiques de la culture et plus précisément la tension historique entre économie et culture. Cette tension s'est manifestée, et se manifeste toujours, de façon particulière au Canada. Elle fut reconnue lors de la première grande enquête sur la situation culturelle du pays, la Commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, lettres et sciences au Canada (Commission Massey) :

"Il nous semble que deux conditions s'imposent à notre pays si l'on veut rétablir l'équilibre entre l'importance que nous attachons aux réalisations matérielles et l'attention que nous portons à des valeurs de notre civilisation, moins tangibles sans doute, mais plus durables. La première (doit être) d'enrichir et de stimuler notre vie culturelle et intellectuelle. La seconde condition est l'argent" (Commission royale, 1951).

Il est intéressant de constater, avec quarante ans de recul, que le mot "culture" ne figure nulle part dans le mandat de la Commission Massey. Ce mandat, d'inspiration plutôt nationaliste, tout en évoquant la nécessité *"que les Canadiens connaissent, le plus possible, leur propre pays, qu'ils soient renseignés sur son histoire et ses traditions, qu'ils soient éclairés sur la vie et les réalisations collectives de leur propre nation"*, souligne qu'il est *"dans l'intérêt national d'encourager les institutions qui expriment le sentiment de*

la collectivité, favorisent la bonne entente et apportent de la variété et de l'abondance à la vie canadienne...". On reconnaît là, d'une part, la volonté de promouvoir "l'identité nationale" et, d'autre part, celle de stimuler la vie démocratique à l'intérieur de l'espace canadien. Dans son rapport, la Commission fit remarquer qu'en fin de compte, la "culture" est une façon générale d'exprimer cet ensemble d'objectifs.

Bien sûr, le contexte a beaucoup changé depuis le dépôt du rapport Massey, dont la trame centrale était l'intervention massive de l'Etat canadien dans tous les secteurs concernés. Trente ans plus tard, le rapport du Comité d'étude de la politique culturelle fédérale (APPLEBAUM-HEBERT) a déjà proposé une remise en question fondamentale du rôle de l'Etat ; ce rapport fait une distinction nettement économique entre activités de "développement" (immobilisation) et activités de "soutien" (subvention), laissant entendre que l'intervention de l'Etat serait plus légitime (et plus facilement rationalisée) dans le premier type d'activités que dans le second.

Cette tension entre les objectifs culturels et l'économie de la culture, au sein de l'Etat canadien, va s'accroître au cours des années suivantes, menant à différentes tentatives de réduire le fardeau de l'Etat dans tous les secteurs tombant sous sa juridiction. Mais il est clair que la culture n'a jamais été appréhendée comme un champ purement économique relevant du seul jeu de l'offre et de la demande. La plupart des pays occidentaux ont reconnu ce fait en confiant un rôle de l'Etat dans la culture. Aujourd'hui, alors que la tendance générale va dans le sens d'une réduction des interventions étatiques traditionnelles, la question du développement culturel dans le contexte d'une économie ouverte se pose avec d'autant plus d'acuité, ne faisant qu'exacerber la tension entre culture et économie.

En reprenant les trois sens du mot "culture" notés par WILLIAMS, on serait porté à penser que le développement culturel doit couvrir ces trois sens qui ne sont pas antinomiques. Le développement culturel serait défini, de façon générale, comme la promotion d'une production culturelle, artistique ou intellectuelle (certains diraient des "biens symboliques"), devant être mise à la disposition des individus pour le développement de leurs facultés personnelles et pour faciliter leur adaptation et participation à la vie sociale, politique et économique des milieux et collectivités dans lesquels ils vivent.

Cependant, cette définition générale ne tient pas compte du contexte historique dans lequel le terme même de développement culturel est apparu, puis a évolué, au sein de l'administration française et à l'UNESCO.

Le terme est apparu en France en 1964 :

"(...) à l'occasion d'un colloque organisé par Jean Vilar à l'instigation du sociologue des loisirs Joffre Dumazedier, René Maheu, directeur général de l'UNESCO, y déclare que : "Il est sage d'éviter l'écueil d'une définition unique, admise par tous, de la culture... Mais le développement culturel est une notion opératoire, dynamique, aussi féconde que celle du développement économique et du développement social." (LANGE, 1992)

On le retrouvera dans la documentation gouvernementale française des années 1970, notamment en 1972, dans un ouvrage d'Augustin GIRARD, alors responsable du Service des études du ministère de la Culture, intitulé *Développement culturel*. Selon André LANGE :

"La propagation internationale du terme est liée à l'influence de la diplomatie française dans des organismes tels que l'UNESCO et le Conseil de l'Europe. C'est le même Augustin GIRARD qui sera à l'origine, quelques années plus tard, de l'essor du concept d'industrie culturelle dans le discours officiel de la politique culturelle française, puis du Conseil de l'Europe et de l'UNESCO" (LANGE, 1992).

On voit donc comment, en peu de temps, les termes de développement culturel et d'industrie culturelle ont pu suivre les mêmes chemins et s'exprimer par les mêmes canaux. C'est d'ailleurs l'UNESCO qui, depuis une trentaine d'années, tient un discours des plus soutenus sur le développement culturel.

Le Canada n'a pas non plus été étranger à ce débat. L'UNESCO tenait à Montréal en 1980, en coopération avec la Commission canadienne pour l'UNESCO, une rencontre d'experts afin d'étudier *"la place et le rôle des industries culturelles dans le développement culturel des sociétés"*. L'étude qu'y propose A. GIRARD, *"constatant les ambiguïtés et les "fatalités" de toutes sortes dont les mécanismes industriels sont porteurs dans le domaine culturel comme ailleurs, tente de déterminer si, dans certaines conditions, les industries culturelles ne représentent pas une nouvelle chance pour le développement et la démocratie culturelle"* (UNESCO, 1982a, p. 18).

Plus récemment encore, l'Organisation des Nations unies a proclamé les années 1988-1997 "Décennie mondiale du développement culturel" et a confié à l'UNESCO la responsabilité d'organiser une série d'activités autour de cette notion. L'idée-clé valorisée par l'UNESCO dans sa promotion de la Décennie est que *"(tout) développement, dont l'homme est la finalité, possède donc une dimension culturelle essentielle"* (UNESCO, 1982b). On

lit, dans un document de présentation de cette Décennie mondiale, une proposition voulant "restituer aux valeurs culturelles et humaines leur place dans le développement économique et technologique (...) de placer la culture au cœur du développement." (UNESCO, 1982b, pp. 17-18).

Pour l'UNESCO, la réalisation d'un tel objectif dépend également d'une démarche de **démocratisation participative**, favorisant une interaction entre l'éducation, la communication, l'action culturelle et le développement communautaire (UNESCO, 1982b, p. 22). Cette réalisation présuppose une conception du développement culturel qui met le citoyen au cœur du processus du développement :

"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 authentique." (UNESCO, 1982b, p. 22).

La clé du développement culturel démocratique réside dans la disponibilité et l'accessibilité des ressources que l'individu peut mobiliser afin de participer pleinement et sur une base équitable à la vie publique de sa communauté et dont les communautés peuvent jouir dans un monde où elles se trouvent être de plus en plus interdépendantes. Le chercheur britannique Nicholas GARNHAM définit le développement culturel de la façon suivante :

"The only definition of cultural development (...) would be the one that stressed the resources needed for cultural participation -access to the means of cultural production, distribution and consumption- and thus measured cultural development in terms of both increasing absolutely those resources available to a given population and spreading them more widely among that population." (GARNHAM, 1992).

Cette conception d'un développement culturel fondé sur la participation des citoyens à la vie publique est différente de celle qui semble se développer aujourd'hui dans le contexte de l'économie ouverte et qui, pour paraphraser Michael WALKER, se résumerait à la participation des consommateurs au marché et au développement économique des industries culturelles dans un contexte concurrentiel où l'Etat se désengage.

Les concepts "développement culturel" et "industrie culturelle" ayant suivi, comme on l'a souligné, à peu près les mêmes canaux dans les discours officiels d'organismes internationaux comme l'UNESCO et dans

les documents gouvernementaux de différents pays dans les années 1970, et surtout 1980, il est maintenant difficile de les dissocier.

Un chercheur australien, John SINCLAIR, exprime ainsi l'importance des industries culturelles aujourd'hui :

"The cultural industries then, are those which produce goods or services which are either somehow expressive of the ways of life of a society, such as film or television, or which occupy a special position within its system of social communication, such as advertising or the press. They are the industries which terms and symbols with which we think and communicate about patterns of social difference, the aspiration of groups for recognition and identity, the affirmation and challenging of social values and ideals, and the experience of social change." (SINCLAIR, 1992, pp. 3-4).

De ce point de vue, les industries culturelles pourraient certes jouer un rôle important dans le type de développement culturel proposé par l'UNESCO pour la Décennie identifiée précédemment. Présentées ainsi, elles apparaissent comme un lieu privilégié pour démocratiser la vie culturelle. Elles semblent, au même titre que l'éducation, 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 collectivités dans lesquels il opère. Mais voilà, le pendant économique des industries culturelles, qui suggère qu'elles ne sont qu'une industrie parmi tant d'autres et qu'elles devraient, à ce titre, être laissées au simple jeu de l'offre et de la demande, est si fortement répandu que certains prétendent qu'il faudrait carrément soustraire la culture aux considérations économiques, et que le seul fait de parler en termes d'industries culturelles induit les interlocuteurs dans une logique marchande qui n'a rien à voir avec la vie démocratique (ROTSTEIN, 1992). Cependant, agir ainsi consisterait à accepter tacitement que les industries culturelles n'aient aucun lien avec le développement culturel et même plus, à soutenir qu'elles n'ont rien de culturel, aucun impact et aucun rôle sur le plan culturel. La notion d'industrie culturelle décrit bien la réalité avec laquelle l'Etat doit maintenant composer quand il s'agit d'élaborer des politiques publiques relatives au développement culturel. Par contre, il y a lieu de regarder d'un œil critique le type de politiques que les gouvernements ont tendance à mettre en place dès qu'ils souscrivent à la notion d'industrie culturelle. Et s'interroger sur les politiques eu égard aux industries culturelles, c'est s'interroger sur les rapports qu'entretiennent l'Etat et ces industries.

Le chercheur Jean CAUNE a fait une analyse historique fort intéressante de l'évolution de l'"action culturelle" de l'Etat français où

transparaît l'effet de l'adoption de la logique marchande sur les interventions gouvernementales dans le secteur (CAUNE, 1992). Cette évolution, même dans les termes employés dans le discours officiel de l'Etat, a été celle du déplacement d'une logique du développement culturel vers celle du développement économique des industries culturelles (LANGE, 1992).

Ce phénomène n'est pas unique à la France, le même type d'évolution ayant pu être observé au Canada. En fait, le terme industrie culturelle apparaît dans le discours officiel au début des années 1980, lorsque la préoccupation prédominante des politiques gouvernementales du secteur commence à se déplacer, de l'apport potentiel des institutions culturelles à l'unité nationale, vers le développement économique des industries culturelles nationales. En juin 1980, la division arts et culture du Secrétariat d'Etat, ainsi que la responsabilité ministérielle de la culture, sont transférées au ministère des Communications. Comparissant devant le Comité parlementaire responsable des communications et de la culture, le ministre des Communications, Francis FOX, déclare que la diffusion de la culture dépendra désormais de plus en plus de sa base industrielle et que, par conséquent, son ministère se consacrera à favoriser l'épanouissement des industries culturelles (1) (RABOY, 1990). Mais dans quel sens doit-on prendre cet épanouissement ?

Depuis une dizaine d'années, on constate un manque de clarté quant à la finalité des politiques publiques dans le secteur culturel : s'agit-il de promouvoir l'essor économique des entreprises œuvrant dans la culture (logique industrielle), ou de favoriser l'accès et la participation des citoyens à la vie culturelle au moyen, entre autres, des industries culturelles (logique démocratique) ? Bien qu'on insiste, dans les documents officiels, et même dans la législation, sur le caractère socio-culturel des interventions

(1) Canada, Chambre des communes, Comité permanent des communications et de la culture (1980-1983, pp. 2-9). Cette perspective trouve une caution dans le rapport du Comité d'étude de la politique culturelle fédérale (APPLEBAUM-HÉBERT), op. cit., puis dans une série d'énoncés de politique du ministre Fox parus en 1983-1984, ainsi que dans le document *Nos industries culturelles : des liens essentiels*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1987. Du côté du gouvernement québécois, on retrouve le même esprit dans des documents tels que *Le Québec et les communications : un futur simple ?*, Québec, Gouvernement du Québec, 1983. Pour une analyse de l'émergence de cette tendance, voir M. RABOY, 1990, ch. 7.

gouvernementales dans le secteur (1), on retient surtout une certaine confusion conceptuelle où l'intervention et le soutien aux industries culturelles se justifient plutôt sur la base des états d'âme de la nation (logique nationaliste).

Face aux industries culturelles, les Etats démocratiques ont historiquement tenté d'équilibrer les logiques industrielles et démocratiques. Avec un succès toujours relatif, on a voulu s'assurer que l'industrialisation de la culture ne serve pas seulement les intérêts des acteurs privés impliqués, mais également l'intérêt public. Même aux Etats-Unis, où le système commercial en radiodiffusion fait école, la *Fairness doctrine* et l'insistance sur le fait local étaient mues par une logique démocratique. L'objectif de démocratisation tend à permettre une plus grande accessibilité à la culture, tout comme il l'avait fait pour l'éducation.

Mais l'évolution du commerce mondial, l'explosion de la consommation culturelle de masse, et l'importance économique grandissante des industries culturelles amenaient aussi à se soucier de leur avenir sur le plan national. On ne saurait passer sous silence les propos d'André LANGE, selon qui les industriels de la culture et les professionnels du spectacle ont su s'attirer les sympathies, sinon les faveurs, de l'Etat français dans la foulée de la montée des sentiments anti-impérialistes américains (LANGE, 1992). L'"impérialisme culturel américain" nécessitait une réponse nationale forte, en France comme partout ailleurs, surtout au Canada. L'appui de l'Etat aux industries culturelles, légitimé par le droit de celui-ci de promouvoir l'identité nationale dans la plus pure logique nationaliste, était devenu nécessaire. Ayant appris à présenter leurs propres intérêts comme étant ceux de la société en général, les entreprises nationales, mesurant leur capacité à soutenir la compétition, invoquent tantôt leur besoin de protection, tantôt le besoin qu'on les décharge de certaines réglementations nationales contraignantes qui briment leur compétitivité à l'heure de l'ouverture des marchés. La logique industrielle se drape de la logique nationaliste.

Pourtant, c'est justement l'incapacité de faire coïncider les industries culturelles aux besoins nationalistes qui explique, en bonne partie, la nouvelle tendance vers une intervention gouvernementale réduite dans le secteur culturel. D'une part, l'émergence de blocs transnationaux, qui se

(1) Ceci est le cas notamment en radiodiffusion. Voir l'énoncé de la politique de la ministre F. MacDONALD (1988), ainsi que l'article 3 de la nouvelle *Loi sur la radiodiffusion*, adoptée en 1991.

disputent le marché global, enlève aux Etats une partie de leurs leviers d'intervention habituels et, d'autre part, la remise en question de leur capacité d'infléchir l'action des industries culturelles dans le sens des "cultures nationales" contribue à la "délégitimation" de ce qui reste de la marge de manœuvre, que réduit le développement des nouvelles techniques de communication.

Ainsi, alors que l'Etat intervient dans la culture en tentant de maintenir un équilibre toujours précaire entre démocratiser la vie culturelle et développer à cette fin des industries culturelles économiquement efficaces, le contexte d'économie ouverte actuel remet en cause cet équilibre d'au moins deux façons : la libéralisation du commerce international amène la diminution des interventions étatiques pouvant brimer le libre marché et entraîne le recul des mesures prises au niveau national. Par exemple, il n'y a pas si longtemps, les industries culturelles, dans les sociétés démocratiques, étaient soumises à des lois anticoncentration ou à des règles concernant la propriété croisée, lois et règles dont une partie des justifications tenaient au besoin de maintenir, au sein de l'Etat, un certain pluralisme et l'accessibilité aux moyens culturels pour les citoyens. Depuis quelques années, on assiste, toujours dans la conjonction des logiques nationalistes et industrielles, à la levée de ces "entraves" au développement d'industries nationales fortes et compétitives sur le marché global. En un mot, l'Etat favorise la création de "champions nationaux" seuls capables de porter l'"identité nationale" sur le marché international. Mais les besoins de développement culturel, dans l'optique démocratique, font en sorte que les sociétés ont des attentes face aux industries culturelles qui vont au-delà des questions d'identité nationale -et la présence, dans un secteur donné, d'industries nationales ne constitue pas, en soi, une garantie d'accès aux moyens culturels. Ainsi, la logique industrielle qui anime les "champions nationaux" les conduira à concentrer la production, de façon à réaliser des économies d'échelle, privant ainsi les citoyens des régions périphériques des services essentiels à la vie démocratique et au développement culturel régional. Au Canada, ce problème est bien connu. L'acquisition par le géant de la câblodistribution Vidéotron (très actif au Royaume-Uni) de l'importante chaîne de télévision Télé-Métropole, à Montréal, aurait été jugée inacceptable il y a quelques années encore. Aujourd'hui, cette intégration est considérée par plusieurs comme "souhaitable". Et elle a été suivie d'une concentration à Montréal de la production du réseau de télévision dont Télé-Métropole est la tête de pont et d'une diminution de la production dans certaines stations régionales.

Comme le soutient Nicholas GARNHAM, la concentration à l'échelle globale des moyens de production et de distribution fait en sorte que les activités de "création de sens" (*meaning creation*) sont de plus en plus éloignées de celles de consommation. Cela diminue l'emprise que les consommateurs pourraient avoir sur les producteurs, et réduit le rapport entre les créateurs et leurs publics à sa seule expression marchande (GARNHAM, 1992). De plus, la "commodification" de la culture exclut et marginalise toutes les pratiques culturelles qui ne peuvent se concrétiser dans les rapports marchands, réduisant l'activité culturelle à un acte de consommation parmi d'autres, la vidant de son sens social. Enfin, le mode d'organisation qui résulte de la concentration et de la logique industrielle, détaché de son pendant démocratique, fait en sorte que la participation culturelle est de plus en plus fonction de la capacité de payer, étendant les inégalités sociales à la sphère culturelle et créant des strates "économico-culturelles" (MURDOCK, 1992).

Le développement culturel visant, selon notre approche, à maximiser la participation de tous à la vie culturelle, et par le fait même à la vie publique sur une base égale, on comprend donc que le mouvement actuel, qui pousse dans le sens du pur développement économique des industries culturelles, engendre un problème au plan de l'enjeu démocratique qu'implique le développement culturel.

Dans un sens très fondamental, une large part du développement culturel renvoie aux rapports entre une société donnée et les formes de communication symbolique qui y ont cours (CAREY, 1989). Et dans les sociétés modernes, la communication symbolique se passe, de plus en plus, dans ce qu'il convient d'appeler l'"espace public" (HABERMAS, 1978), et le plus souvent par mass-médias interposés. Même si certains auteurs, comme Jean CAUNE, tentent de promouvoir la mission démocratique du développement culturel tout en déplorant vivement le passage de la culture à la médiatisation de la culture (CAUNE, 1992), on peut constater que l'implantation et l'extension des médias font partie des balises les plus claires de l'évolution des sociétés (INNIS, 1972 ; McLUHAN, 1966 ; EISENSTEIN, 1979 ; WILLIAMS, 1973) et que la médiatisation dite de masse est un des signes marquants de la modernité.

Les médias étant parmi les éléments constitutifs de notre époque, l'ensemble des pratiques de production et de consommation qu'ils engendrent, ainsi que la manière avec laquelle ils transforment la réalité en la transmettant -en un mot la médiatisation- se trouvent au cœur des rapports sociaux, collectifs, interculturels et internationaux. A tous les

niveaux, du local au global, la culture contemporaine est de plus en plus médiatisée. Il s'agit donc de donner à la communication médiatisée son sens véritable, et de voir de quelle manière, par quel type d'intervention, elle peut servir au développement culturel dans son sens démocratique, en s'ouvrant à des formes d'expression qui ne trouvent pas leur compte dans la nouvelle culture globale.

L'enjeu démocratique du développement culturel est de restituer au citoyen (sans nier le consommateur qu'il est également) son droit de contribuer à la vie publique et, pour ce faire, de promouvoir son accès et sa participation à la culture dont nous venons de souligner le caractère de plus en plus médiatisé. Une intervention, une politique visant un tel objectif ne peut se justifier que sur la base de l'intérêt public. Mais ceci nous oblige à nous demander quel est cet intérêt et qui est ce public ?

La notion de public comme entité sociale, trouvant sa raison d'être dans des activités de communication publique et se manifestant dans des lieux consacrés au débat public, est au cœur de la conception contemporaine de l'intérêt public. La constitution d'un **espace public**, libre, transparent et accessible à tous, où les citoyens peuvent discuter et être informés des enjeux sociaux et politiques, en est l'élément fondamental. Aujourd'hui, la question qui se pose avec de plus en plus d'acuité à propos de cet espace public est de savoir si les médias contribuent à sa promotion ou s'ils le restreignent. En d'autres mots, et pour bien faire ressortir l'enjeu démocratique : la prédominance de la logique industrielle, et avec elle la commercialisation de l'ensemble des médias, empêchent-elles l'existence d'un espace public où les rapports et la circulation des biens symboliques puissent se faire entre citoyens et non entre vendeurs et acheteurs de ces biens ?

Depuis une dizaine d'années, compte tenu des bouleversements en cours dans les systèmes médiatiques nationaux des pays les plus développés, cette question a surtout été abordée en fonction de la radiodiffusion et, plus précisément, des télévisions de service public (1). Fort complexe, elle a tendance à susciter des prises de position fondées davantage sur les intérêts particuliers de ceux qui participent au débat plutôt qu'en fonction de son importance sociale et démocratique. Le débat

(1) Une bibliographie internationale, même sommaire, de ce sujet se chiffrerait dans les centaines de titres. Certains tentent de combiner des études nationales avec un point de vue global : SIUNE et TRUETZSCHLER, 1992 ; AVERY, 1993 ; BLUMLER, 1992.

sur l'avenir des télévisions publiques est particulièrement pertinent et éclairant quant à la conception du développement culturel que nous avons développée jusqu'ici.

La "crise" des télévisions publiques nationales est caractérisée, selon le cas, par des réductions du financement public, la levée des régimes réglementaires protectionnistes, l'introduction de nouveaux concurrents privés et, dans au moins un cas, celui de la France, par la privatisation d'une chaîne publique. Mais, de façon générale, elle est caractéristique des transformations accompagnant l'émergence de l'économie ouverte : restriction de la marge de manœuvre des Etats dans des domaines où ils exerçaient jadis une compétence incontestée, climat idéologique peu propice aux initiatives étatiques, etc.

Dans ce contexte, on oublie l'importance des rapports qu'entretiennent habituellement les services publics de radiodiffusion conventionnels avec le public et ce qui distingue ces rapports de ceux des télévisions privées avec leurs "publics" (à proprement parler, les consommateurs de télévision). Ces rapports s'avèrent extrêmement complexes et bien que certaines télévisions publiques, en situation de monopole et à la solde des gouvernements en place, on pu, comme en France jusqu'au début des années 1980, être perçues avec un certain cynisme par le public lui-même, il demeure plusieurs exemples où elles ont su contribuer fortement à la vie civique s'attirant l'estime du public, notamment en Grande-Bretagne, dans l'ancienne Allemagne fédérale, au Canada, ou dans les pays nordiques (SCANNEL, 1989). C'est pour cette raison que, dans l'environnement de plus en plus commercial qui affecte l'ensemble télévisuel, les services publics reçoivent encore l'appui de larges secteurs de la population (SYVERTSEN, 1991 ; RABOY, 1990). Et leur sort apparaît, dans plusieurs milieux, comme l'indicateur principal qui déterminera si les mass-médias continueront de remplir certaines fonctions civiques, ou s'ils sont destinés à passer de façon définitive dans le champ commercial (KEANE, 1991).

Par la création de services publics en radiodiffusion, on espérait mettre ce secteur à l'abri des forces commerciales tout en le gardant à distance des activités politiques, "at arm's length", comme disent les Britanniques, rejoignant en cela les critères de l'espace public. Laissée aux forces du marché, la radiodiffusion n'aurait été accessible qu'à ceux se trouvant dans des marchés suffisamment larges pour permettre aux entreprises privées de rentabiliser leurs opérations. L'instauration d'un service public en assurait l'accessibilité à tous les citoyens, indépendamment de leurs situations géographiques ou de leur capacité à "se payer" ce service. Les

services publics de radiodiffusion devaient aussi offrir des programmes répondant à différents publics, souvent minoritaires, qui auraient été mis de côté par les radiodiffuseurs privés, enclins à rechercher l'auditoire le plus large possible afin de répondre aux attentes des annonceurs. Ces services devaient aussi remplir les grandes missions classiques d'information, d'éducation et de divertissement, partageant cette dernière, le cas échéant, avec les radiodiffuseurs privés, toujours intéressés à maximiser leur auditoire. En somme, la radiodiffusion publique a été conçue dans une optique de démocratisation qui ne semblait pas pouvoir être remplie par une radiodiffusion laissée aux lois du marché.

En fait, l'opposition entre marché et public prend une allure idéologique assez prononcée quant aux structures de radiodiffusion à privilégier. Pour Willard ROWLAND et Michael TRACEY, du Centre for Mass Media Research au Colorado, l'attaque montée contre les institutions de radiodiffusion de service public pendant les années 1980 se serait adressée surtout aux discours politiques et culturels dont ces institutions faisaient la promotion.

"From the 1970s to the 1990s, broadcasting has become a potent symbol of a collision of ideas over how Western society should be organized, not just economically, but also culturally, creatively, morally (...). At root, the struggle is over two opposed models of social and political order involving different conceptions of democratic rights and freedoms, different ideas of the relationship between culture and economics." (ROWLAND & TRACEY, 1990).

Selon une de ces conceptions, l'"intérêt général" exige qu'il y ait des institutions publiques mandatées pour intervenir stratégiquement afin de garantir une programmation de qualité, diversifiée et indépendante que d'autres arrangements institutionnels ne pourraient pas assurer (1). La conception opposée présuppose que la réglementation des médias par la voie des politiques publiques n'est ni juste, ni nécessaire. Selon ce point de vue, ni l'Etat, ni des agences mandatées par lui n'auraient le droit de faire des choix à la place des consommateurs.

Ce qui est vrai pour la radiodiffusion l'est autant, sinon davantage, pour l'ensemble du secteur des technologies de communication et d'information.

(1) Disons en passant que la *Loi sur la radiodiffusion canadienne*, adoptée en 1991, a abondé dans ce sens, en endossant le principe que la radiodiffusion **en général** soit un service public, tout en proposant les mesures les plus diverses pour le mettre en vigueur.

William MELODY a souligné que les développements rapides dans ce secteur, et les multiples enjeux jusque-là imprévisibles qu'ils ont posés, ont fait éclater le champ traditionnel des politiques publiques. Selon lui :

"The primary requirement for conduct of commerce in a global setting is control of communication and information resources. This is simultaneously why an open economy is so strongly associated with communication and information technology and why the longstanding tension between culture and commercial use of communicative resources is a particularly vexing problem in the context of an open economy." (MELODY, 1992).

Pour MELODY, les questions pertinentes au développement culturel que soulèvent les technologies de communication et d'information dans le contexte d'une économie ouverte vont au-delà des médias et englobent l'éducation, le droit de communiquer (ou de ne pas communiquer), la protection de la vie privée et la conception même que l'on peut avoir de l'espace public.

Quoi qu'il en soit, qu'il s'agisse du maintien des services publics de radiodiffusion, indépendants des pouvoirs politiques et des forces commerciales, ou bien de l'orientation globale du secteur des technologies de communication et d'information dans le sens de l'intérêt public, l'intervention étatique apparaît comme une condition *sine qua non* de la démocratie.

■ En guise de conclusion : vers un nouveau rôle pour l'Etat

Notre analyse nous conduit à dégager les aspects suivants de la conjoncture actuelle.

- Que le développement de ressources culturelles accessibles à tous sur une base d'égalité est le moyen général de redressement de la situation inégale indiquée par l'analyse que nous avons faite.

- Que les Etats nationaux, en tant que les principales institutions représentatives des populations, ont une responsabilité particulière : veiller au développement de telles ressources.

- Que cette responsabilité devrait s'exercer par le biais des politiques publiques, dont l'élaboration même doit reposer sur des mécanismes démocratiques.

- Qu'il devrait y avoir un effort de la part de l'ensemble des acteurs sociaux pour créer et soutenir des nouvelles instances publiques de concertation à l'échelle internationale, pour correspondre à la tendance actuelle de mondialisation de la sphère économique.

Précisons que, même si nous croyons important de revaloriser le rôle de l'Etat, il ne s'agit pas, dans notre esprit, de fonder une stratégie de développement culturel sur l'intervention étatique, mais qu'il apparaît essentiel, dans le contexte actuel, de redéfinir les rapports entre les institutions politiques et administratives de pouvoir (l'Etat), les acteurs économiques (le marché) et les acteurs intervenant dans la société civile (les publics). Et cela ne saurait avoir les résultats escomptés à moins de se produire non seulement aux échelles locales et nationales, mais parallèlement au plan international -établissant ce que Riccardo PETRELLA conçoit comme un nouveau contrat social à l'échelle mondiale (PETRELLA, 1992 et février 1992).

Ce sont d'abord les Etats nationaux qui sont appelés à réviser radicalement leur mode d'intervention, ainsi que les principes sur lesquels elle repose. L'Etat détient donc la clé pour résoudre le problème du développement culturel dans le contexte de l'économie ouverte -non pas en "dirigeant" la culture, mais en favorisant des mécanismes permettant la participation culturelle des individus en tant que citoyens.

Comme le faisait remarquer Nicholas GARNHAM, le rôle de l'Etat est de travailler avec, plutôt qu'à contre-courant du marché ("*to work with rather than against the grain of the market*"), tout en intervenant pour défendre l'intérêt public en matière de développement culturel. Cela voudrait dire, par exemple, s'attaquer aux tendances au monopole, afin d'assurer la diversité au niveau de la production et de la distribution des produits culturels ; assurer l'accès aux réseaux de distribution sur une base d'égalité pour les récepteurs, et selon le principe du *common carriage* pour tous ceux qui auraient des biens culturels à offrir ; favoriser l'aide aux consommateurs plutôt qu'aux producteurs, sauf dans le cas de certains groupes désavantagés ; soutenir des canaux de communication publique : le système scolaire, les radios-télévisions publiques, une presse pluraliste, un niveau adéquat de production culturelle nationale. En somme, l'Etat a la responsabilité de veiller à la création et au maintien d'un public éclairé, par le biais d'une infrastructure culturelle financée à même les fonds publics, et généralement accessible (GARNHAM, 1990, 1992).

Un tel programme n'a rien à voir avec les anciennes stratégies étatiques restreignant l'accès au marché pour favoriser les produits d'origine nationale. Au contraire, nous postulons que l'ouverture formelle des marchés, et la tendance favorable aux grandes institutions de production et de distribution qui en découle, amènent, elles-mêmes, une telle restriction pour certains types de produits nationaux, plus "minoritaires". Perçue sous cet angle, la démocratisation des marchés, dont les Etats nationaux seraient les principaux architectes, reposerait sur une stratégie et des mécanismes facilitant l'accès aux moyens de production, de distribution et de réception des produits culturels.

Cette idée d'accès aux médias n'est pas nouvelle. Au Canada, en 1986, soucieux de "*faire une juste place à chacun dans le système de la radiodiffusion*", et conscient que si "*l'apparition de nouveaux canaux multiplie les portes d'entrée, elle ne les ouvre pas nécessairement*", le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion avait recommandé qu'on affirme, dans la *Loi sur la radiodiffusion*, "*le droit d'accès de tous les Canadiens au système*" et qu'on reconnaisse "*à cette fin la radiodiffusion communautaire comme une composante du système*" (CAPLAN & SAUVAGEAU, 1986, pp. 167-168). Bien qu'on y ait fait place au secteur communautaire, la loi de 1991 est restée muette sur le principe de l'accessibilité. Mais l'idée semble faire son chemin. Elle est en effet au centre de l'ouvrage de David ELLIS, publié en novembre 1992, sous l'égide des *Friends of Canadian Broadcasting*. L'auteur y propose une nouvelle réglementation de la télévision construite autour d'un "accès" juste et équitable aux réseaux (câble, téléphone, satellite) pour les producteurs d'émissions et les consommateurs (ELLIS, 1992).

La notion d'**imputabilité publique** (*public accountability*) est, avec celle de l'accessibilité, l'autre pendant de la démocratisation du développement culturel. A ce titre, le rôle de l'Etat se limite à la création et au soutien d'organismes autonomes, dont les mécanismes garantissent qu'ils ne deviennent pas des nouveaux centres de pouvoir. Mais l'imputabilité va plus loin que le dépôt périodique des rapports d'activités ou la comparution devant les tribunaux administratifs, elle implique aussi des processus d'interaction et de rétroaction liant les institutions et les publics. En plus de ce qui existe dans le secteur de l'information, comme les ombudsmans et conseils de presse, le type de mécanisme à créer pour prévoir une plus grande imputabilité des institutions culturelles est loin d'aller de soi. Dans un texte récent, Jay G. BLUMLER et Wolfgang HOFFMANN-RIEM proposent, pour ce qui est de la télévision, des mesures telles que l'instauration de mécanismes pour mieux impliquer les professionnels dans

la prise de décision des entreprises ; une meilleure utilisation de la recherche indépendante lors de l'élaboration des politiques publiques ; et des garanties d'accès au processus décisionnel pour les groupes intéressés par la radiodiffusion (BLUMLER & HOFFMANN-RIEM, 1992). Dans ce sens, un bon exemple, puisé dans l'expérience canadienne, est la tradition d'audiences publiques dans le cas de l'octroi et des renouvellements de permis de radiodiffusion.

Par contre, si nous avons fait du développement culturel un enjeu démocratique, en insistant sur la promotion d'un espace permettant la participation de tous les citoyens à la vie culturelle, il ne faudrait pas en déduire que nous n'accordons pas d'importance à la création et à l'autonomie des créateurs. La création, en effet, ne peut être uniquement déterminée par les choix du public, même si ceux-ci sont exprimés de la manière la plus démocratique. André LANGE exprime fort bien que l'utopie d'une création artistique régulée par une démocratie parfaite n'a guère plus de sens que celle de la création régulée par le marché parfait (LANGE, 1992). Ce qu'il faut souhaiter, en fait, c'est la mise en place de structures institutionnelles permettant à la fois la participation des citoyens à la vie culturelle et l'épanouissement de la créativité, les deux dimensions étant essentielles à la réalisation d'un véritable espace public.

En somme, il faut trouver de nouveaux schémas de pensée relatifs aux politiques culturelles, fondés sur les principes de base que nous avons mentionnés dans les pages précédentes. Il faut faire face aux enjeux spécifiques de la conjoncture actuelle en tenant compte du fait que le contexte dans lequel nous vivons est quand même un contexte **historique**, avec un passé que nous pouvons tenter de comprendre, et un avenir que nous pouvons tenter d'anticiper, et cela malgré toute l'incertitude qui le caractérise.

Bibliographie

- Approvisionnement et Services Canada, *Nos industries culturelles : des liens essentiels*, Ottawa, 1987.
- ATKINSON D., BERNIER I. et SAUVAGEAU F., *Souveraineté et protectionnisme en matière culturelle : la circulation internationale des émissions de télévision à la lumière de l'expérience canado-américaine*, Centre Québécois de relations internationales/Presses de l'Université du Québec, Québec, 1991.
- AUDLEY P., *Canada's Cultural Industries*, James LORIMER, Toronto, 1983.
- AVERY R. (sous la direction de), *Public Service Broadcasting in the Multi-channel Environment*, Longman, New York, 1993.
- BERNIER I., "La dimension culturelle dans le commerce international. Quelques réflexions en marge de l'Accord de libre-échange Canada-Etats-Unis du 2 janvier 1988", *Annuaire canadien de droit international*, vol. 25, 1987, p. 243-261.
- BLUMLER J.G. (sous la direction de), *Television and the Public Interest: Vulnerable Values in West European Broadcasting*, Sage, Londres, 1992.
- BLUMLER J.G. et HOFFMANN-RIEM W., "Toward Renewed Accountability in Broadcasting", in BLUMLER J.G., op. cit., p. 218-228.
- Canada, Chambre des communes, comité permanent des communications et de la culture, *Procès-verbaux et témoignages*, 1980-1983.
- CAPLAN G. et SAUVAGEAU F., *Rapport du Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion*, Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1986.
- CAREY J.W., "A Cultural Approach to Communication", in J.W. CAREY, *Communication as Culture: Essays on media and Society*, Unwin and Hyman, Boston, 1989, pp. 13-36.
- CARR G., *Trade Liberalization and the Political Economy of Culture: an International Perspective on FTA*, Canadian-American Public Policy, occasional paper n° 6, Orono, The Canadian-American Center, 1991.
- CAUNE J., *La culture en action. De Vilar à Lang : le sens perdu*, Presses de l'Université de Grenoble, Grenoble, 1992.
- Commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, lettres et sciences au Canada, *Rapport*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1951, p. 318.
- EISENSTEIN E.L., *The Printing Press as an Agent of Change: Communications and Cultural Transformation in Early Modern Europe*, Cambridge University Press, Cambridge/New York, 1979.

ELLIS D., *Split Screen: Home Entertainment and the New Technologies*, Friends of Canadian Broadcasting, Toronto, 1992.

GARNHAM N., contribution à la recherche sur "Le développement culturel dans un contexte d'économie ouverte", *CQRI*, Québec, 1992 (inédit).

GARNHAM N., "Public Policy and the Cultural Industries", in N. GARNHAM, *Capitalism and Communication: Global Culture and the Economics of Information*, Sage, Londres, 1990, pp. 154-168.

GATT, doc. L /1741, 1962.

GATT, doc. MTN/3B/1

GATT, doc DS4/2, 1989.

GATT, doc. DS4/3, 1989.

GATT, doc. DS4/4, 1989.

The Globe and Mail, "Behind the Big Screen. How Free Trade Fears Made Ottawa Give in on Movie Rights Law", 28 mars 1992, p. A-1

GLOBERMAN S., *Culture, Governments and Markets: Public Policy and the Cultural Industries*, Vancouver, The Fraser Institute, 1987.

Gouvernement du Québec, *Le Québec et les communications : un futur simple ?*, Québec, 1983.

HABERMAS J., *L'espace public : archéologie de la publicité bourgeoise*, Payot, Paris, 1978.

INNIS H.A., *Empire and Communications*, University of Toronto Press, Toronto, 1972.

Institut européen de la communication, "Vers un marché commun de la télévision - Contribution au débat", *Media Monograph*, n° 8, Manchester, 1987, pp. 41-45.

JACKSON J.H., *World Trade and the Law of GATT*, The Bobbs Merrill Co. Inc., Indianapolis, Kansas City, New York, 1969.

JOHNSON A.W., "Free Trade and Cultural Industries", in M. GOLD et D. LEYTON-BROWN, *Trade-Offs on Free Trade*, Toronto, Calgary, Vancouver, Carswell, 1988, pp. 350-360.

KEANE J., *The Media and Democracy*, Polity Press, Londres, 1991.

LANGE A., contribution à la recherche sur "Le développement culturel dans un contexte d'économie ouverte", *CQRI*, Québec, 1992 (inédit).

Le Devoir, "La propriété intellectuelle canadienne dérange aux Etats-Unis", 13 octobre 1992, p. A-2.

Loi sur la radiodiffusion canadienne, 1991.

MacDONALD F., *Des voix canadiennes pour un choix véritable*, Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1988.

Mc LUAHN M., *Understanding Media: the Extensions of Man*, New American Library, New York/Toronto, 1966.

MAMOU Y., "La Commission européenne est accusée de trahir les intérêts des professionnels de l'image", *Le Monde*, 24 juin 1993, p. 18.

MELODY W.H., contribution à la recherche sur "Le développement culturel dans un contexte d'économie ouverte", *CQRI*, Québec, 1992 (inédit).

MUCCHIELLI J.-L., *Principes d'économie internationale*, Economica, Paris, 1987, p. 271.

MURDOCK G., "Citizens, Consumers and Public Culture", in M. SKOVMAND et K.C. SCHRODER (sous la direction de), *Media Cultures: Reappraising Transnational Media*, Routledge, Londres, 1992, pp. 17-41.

NORTHCOTE W.L., "The Treatment of Culture and Cultural Industries Under the Canada - US Free Trade Agreement and in the European Community", *Media and Communications Law Review*, vol. 2, 1991, p. 27.

NOSSAL K.R., "Le nationalisme économique et l'intégration continentale : hypothèses, arguments et causes", in D. STAIRS et G.R. WINHAM, *Les dimensions politiques des rapports économiques entre le Canada et les Etats-Unis*, volume 29 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1986, p. 80.

PATRICK L., "Global Economy, Global Communications: the Canada-US Free Trade Agreement", dans M. RABOY et P.A. BRUCK (sous la direction de), *Communications for and Against Democracy*, Black Rose Books, Montréal, 1989, pp. 95-108.

PETERSON J., "International Trade in Services: the Uruguay Round and Cultural and Information Services", *National Westminster Bank Quarterly Review*, août 1989.

PETRELLA R., "Comment sortir du chaos et de la crise planétaire : un contrat mondial pour une nouvelle humanité", *Le Monde diplomatique*, février 1992, pp. 24-25.

PETRELLA R., contribution à la recherche sur "Le développement culturel dans un contexte d'économie ouverte", *CQRI*, Québec, 1992 (inédit).

ROTSTEIN A., "The Use and Misuse of Economics in Cultural Policy".

RABOY M., *Missed Opportunities: the Story of Canada's Broadcasting Policy*, McGill-Queen's University Press, Montréal et Kingston, 1990.

RABOY M., "Le rôle des acteurs dans l'élaboration de la politique canadienne de la radiodiffusion", *Communication/Information*, vol. 11, n° 2, 1990, pp. 251-271.

ROWLAND W.D.Jr & TRACEY M., "Worldwide Challenges to Public Service Broadcasting", *Journal of Communication*, vol. 40, n° 2, Spring 1990, p. 9 et 13.

SCANNELL P., "Public Service Broadcasting and Modern Public Life", *Media, Culture and Society*, vol. 11, 1989, pp. 135-166.

SINCLAIR J., "Media and Cultural Industries : an Overview", *CIRCIT Newsletter*, vol. 4, n° 5, août 1992.

SIUNE K. & TRUETZSCHLER W. (sous la direction de), *Dynamics of Media Politics*, Sage, Londres, 1992.

SYVERTSEN T., "Public television in Crisis: Critiques Compared in Norway and Britain", *European Journal of Communication*, vol. 6, 1991, pp. 95-114.

J. TOUBON, "Laisser respirer nos âmes", *Le Monde*, 1er octobre 1993, pp. 1-2.

UNESCO, *Les industries culturelles. Un enjeu pour l'avenir de la culture*, Paris, UNESCO, 1982a.

UNESCO, "Qu'est-ce que la Décennie mondiale du développement culturel ?", in *Guide pratique de la Décennie mondiale du développement culturel 1988-1997*, Presses Universitaires de France, Vendôme, 1987, annexe, p. 58. La citation est tirée du préambule à la Recommandation n° 27 de la Conférence mondiale sur les politiques culturelles, Mexico, juillet-août 1982b.

WALKER M.A., "Comments on the Role of Economics in Understanding Cultural Change", document présenté pour discussion à Cuernavaca, Mexique, mai 1992, Vancouver, The Fraser Institute, 1992.

WILLIAMS R., *Television: Technology and Cultural Form*, Fontana, Londres, 1973.

WILLIAMS R., *Keywords: a Vocabulary of Culture and Society*, Fontana, Londres, 1983.