

Le cycle de négociations du millénaire : quels enjeux pour la Francophonie ?

Concertation francophone dans le cadre des négociations de l'OMC du cycle de Seattle

Thème : La question des biens et services culturels



Document de travail rédigé par
H. Ingberg (Secrétaire général, Ministère de la communauté française, Bruxelles)
V. Déom (Conseillère juridique, Ministère de la Communauté française, Belgique)
Sous la direction de INTERNATIONAL DEVELOPMENT & STRATEGIES
Octobre 1999

I. LA CULTURE – DÉFINITIONS PLURIELLES

Oser parler de culture, c'est s'aventurer sur un terrain difficile. S'il est important d'aborder la culture dans un traité international, celle-ci est aussi source de vives controverses et d'oppositions fondamentales.

Tout concept s'appréhende en premier lieu par sa définition : les définitions de la culture sont multiples, diversifiées, tributaires des institutions qui traitent le problème, des chercheurs qui s'expriment à ce sujet, des auteurs qui veulent développer la création... L'anthropologue, le sociologue, l'économiste, le juriste, l'artiste, l'éducateur, l'animateur, le gestionnaire, le politique, etc. auront sur le sujet des visions qui se recouvriront par moment et divergeront sur de multiples aspects. A elle seule, la polysémie du mot culture pourrait faire l'objet d'un traité.

Le propos ne consiste pas à choisir, parmi ces multiples approches, celles qui auraient notre préférence et qui auraient pour vocation de rallier l'adhésion. Il faut au contraire assumer cette multiplicité et cette hétérogénéité qui font partie même de la substance culturelle.

Dans un cadre institutionnel, régional, national ou international, nous trouverons des termes de référence qui pourront avoir une portée juridique concrète. C'est donc cet aspect qui sera approché de façon privilégiée. Parmi les nombreuses tentatives de définition, on peut retenir une réflexion sur le sujet qui a été produite à l'occasion du débat au Canada, entre 1986

et 1988, concernant les répercussions, au plan culturel, d'un éventuel accord de libre-échange avec les États-Unis.

D'après Kim Richard Nossel: « la culture peut être 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 particulières, 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 »¹

On trouve dans cette définition le cadre le plus large dans lequel tous les protagonistes peuvent se retrouver. Encore une fois, il appartient à chaque individu, chaque groupe et chaque institution de produire sa propre définition. Cela signifie par exemple que les partisans de « la culture cultivée » peuvent aborder la question de façon plus restrictive et que les partisans de « la culture ethnologique » peuvent lui donner l'acception la plus large. Il n'est pas indispensable de poser une définition unique de référence.

La question de la définition de la « culture pensée comme enjeu de civilisation » est relativement courante. L'UNESCO par exemple considère que c'est avec la connaissance de la culture d'autrui que se tissent la compréhension et l'esprit de tolérance entre les peuples de la planète.

Le Conseil de l'Europe également, dans sa vision humaniste comme fondement de son action et en s'appuyant prioritairement sur les Droits de l'Homme et la liberté d'expression, traite souvent de la culture aussi bien dans son acception philosophique que comme concept de développement.

L'Agence de la Francophonie utilise aussi volontiers ce type de sémantique civiliste considérant par exemple que la Francophonie a notamment pour objectif l'intensification du dialogue des cultures et des civilisations et que les peuples, les artistes et les créateurs doivent œuvrer en commun pour l'identification d'un nouvel ordre culturel fondé sur l'égalité des cultures et sur le droit à la différence.

Bien que fondamentale pour la démocratie, une telle conception de la culture manque trop de précision pour être véritablement fonctionnelle dans les débats existant dans des contextes essentiellement commerciaux, comme les accords internationaux de libre-échange.

¹ « Le nationalisme économique et l'intégration continentale : hypothèses, arguments et causes », dans STAIRS, D et WINHAM, GR, *Les dimensions politiques des rapports économiques entre le Canada et les États-Unis*, volume 29 des études préparées par le compte de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et services Canada, 1986, p.80

Comme d'autres notions fondamentales, la culture ne peut être comprise qu'en illustrant les réalités qu'elle exprime. S'il n'est pas facile de définir la culture américaine, la culture française ou canadienne, les œuvres qui en sont issues - les livres ou les films par exemple - en constituent à la fois le reflet, le témoignage et la réalité profonde. La qualité et la quantité des productions artistiques émanant d'une culture sont directement proportionnelles au dynamisme qui caractérise les échanges d'idées, d'images, d'interprétations et d'expériences entre ceux qui partagent cette culture avec le monde. Ces échanges peuvent être occasionnels ou continus, superficiels ou profonds, provocateurs ou divertissants. Ils peuvent se faire par le biais des livres, des périodiques, de la musique, de la danse, du théâtre, du cinéma, de la télévision, du CD Rom et de tout autre support existant et encore à inventer.

De nos jours, **les principaux modes d'échanges culturels sont les industries culturelles**, qui permettent aux peuples de produire et de diffuser des œuvres et des produits sur différents supports, ces œuvres et produits jouant un rôle de représentation de ce qu'est une collectivité.

La culture s'exprimant par des produits, des œuvres, des marchandises ou des services connaît des différences de traitement, d'une part selon la nature des produits culturels, et d'autre part selon les modes de financement choisis (publics ou privés).

Schématiquement, tout ce qui relève de ce qu'on appelle les industries culturelles (offrant la caractéristique qu'à partir d'une matrice ou d'une création originale, une démultiplication illimitée de copies peut être faite) permet une rémunération par l'utilisateur au point de fournir les seules ressources de fonctionnement de ce secteur susceptible de produire des profits. Ces profits proviennent notamment des gains de productivité acquis grâce aux innovations technologiques.

Cela vaut pour l'audiovisuel, le disque, le livre ainsi que le multimédia. Le multimédia peut être la reprise ou l'amplification sur de nouveaux supports de produits préexistants ou peut être le support de créations tout à fait originales.

Par contre pour tout ce qui a trait aux arts et spectacles, le sociologue américain Baumol a mis en évidence « la loi des rendements décroissants » : chaque prestation artistique, mobilisant intégralement le temps des artistes concernés et la progression des coûts liés à la rémunération des artistes, est plus rapide et plus importante que les quelques évolutions technologiques sur lesquelles il est possible de s'appuyer. Cette situation économique des arts de la scène entraîne, pour faire fonctionner un orchestre, un théâtre ou une compagnie de danse, des investissements à fonds perdus qui peuvent provenir du mécénat public ou du mécénat privé.

Le **mécénat public** est largement utilisé comme soutien aux activités des arts de la scène en Europe, au Canada, et plus généralement dans l'ensemble de la Francophonie. En revanche, il est rarement utilisé aux Etats-Unis. L'organisation du mécénat public place le secteur sous la responsabilité politique des ministres ayant en charge le domaine culturel et

prévoit l'organisation des financements attribués par les pouvoirs publics. Les conditions d'octroi des aides financières sont fixées par des textes légaux ou réglementaires. Des critères permettant la sélection et définissant l'importance du soutien sont publiquement mis en place. Les modalités de liquidation des crédits publics sont également fixées. Des commissions consultatives ou délibératives sont établies, selon différents modèles, pour intervenir dans l'attribution des moyens financiers.

En ce qui concerne le **mécénat privé**, il est développé marginalement dans les pays mentionnés ci-dessus et concerne rarement les arts de la scène. En revanche, c'est un des seuls moyens d'intervention « collectifs » utilisé aux Etats-Unis pour les secteurs culturels qui ne peuvent pas faire partie d'une activité générant un profit.

L'étendue des marchés est un critère déterminant pour le développement des industries culturelles. La distinction entre « grands pays » et « petits pays » a toute son importance, cet aspect étant plus précisément qualifié au sein de l'Union Européenne par les termes « pays à grande capacité de production » et « pays à faible capacité de production ». Dans cette définition, on tient compte non seulement de l'étendue du marché en terme démographique mais aussi des capacités de mobilisation financière et politique.

Il est évident que les produits des industries culturelles sont placés au carrefour de la culture et de l'industrie, donc des relations commerciales. La composante économique peut être plus ou moins forte dans le secteur culturel, selon le dynamisme des industries culturelles et leur capacité de générer des profits, ainsi que de procéder à de nouveaux investissements.

Compte tenu de la double approche qui caractérise ce secteur de la culture se posent alors deux questions :

- faut-il privilégier le contenu spirituel de celle-ci, considéré alors comme une entité culturelle à préserver ;
- ou bien faut-il ménager l'intérêt économique de la culture dans une ère du commerce dans laquelle l'intangible et la valeur ajoutée sont devenues de précieuses valeurs comptables ?

Ici la culture apparaît comme un patrimoine à protéger mais aussi un patrimoine à constituer pour le futur.

II. LES DÉFINITIONS DE LA CULTURE DONNÉES DANS LES INSTRUMENTS JURIDIQUES INTERNATIONAUX

Lorsqu'il a été question d'exception culturelle dans les négociations de l'ALE et de l'ALENA, le Gouvernement du Canada avait proposé une approche centrée sur les produits culturels en tant que tels, envisagés comme instruments de diffusion de la culture, plutôt que sur la culture proprement dite ou l'identité culturelle.

Cette conception apparaît à l'article 2005 de l'accord de libre-échange entre le Canada et les USA (ALE) : « les industries culturelles sont exemptées des dispositions du présent accord, sauf stipulation expresse... ». Cette exemption de caractère général doit être interprétée à la lumière de la définition que l'article 2012 donne de l'expression « industrie culturelle », laquelle se lit comme suit :

- a/ « La publication, la distribution ou la vente de livres, de revues, de périodiques, ou de journaux, sous forme imprimée ou assimilable par une machine, à l'exclusion toutefois de la seule impression ou publication de ces publications ;
- b/ La production, la distribution, la vente ou la présentation de films ou d'enregistrement vidéo ;
- c/ La production, la distribution, la vente ou la présentation de films ou d'enregistrement de musique audio ou vidéo ;
- d/ L'édition, la distribution ou la vente de compositions musicales sous forme imprimée ou assimilable par une machine ;
- e/ Les radiocommunications dont les transmissions sont destinées à être captées par le grand public, et toutes les activités de radiodiffusion, de télédiffusion et de câblodistribution et lors les services de programmation et de diffusion par satellite ».

Cette approche de définition de la culture apparaît réaliste et permet de cerner plus efficacement cette conception.

Tenter une définition de ce type, implique que se pose de manière claire et dénuée de toute portée affective et idéologique ou purement conceptuelle (résonances qui ont souvent eu pour conséquence d'enliser les débats sur l'exception culturelle) la question suivante : que voulons-nous réellement protéger ou préserver comme produits culturels et quels mécanismes sont réellement nécessaires à la poursuite du développement de nos industries culturelles ?

En effet, l'enjeu majeur, celui qui reste et restera essentiel, ce sont les productions, les contenus et les capacités d'expression données aux créateurs.

Chaque Gouvernement responsable, en collaboration avec les professionnels et les citoyens doit élaborer ses réponses à cette question. Cette réponse sera évolutive au fil du temps et des circonstances amenant la redéfinition des lignes de force et des stratégies. C'est à partir de ces réponses que l'on peut tenter de cerner un certain consensus. Ce consensus peut mener sur la piste de la spécificité culturelle, spécificité dont on pourra toutefois mieux discerner les contours et les enjeux.

Plus que le consensus, il faut chercher l'ouverture car si spécificité il y a, elle se caractérise également par la diversité. Nous ne devons dès lors pas tomber dans le travers de l'uniformisation mais plutôt permettre à chaque Etat de développer sa propre politique culturelle.

La question des droits d'auteur reflète bien les divergences de conception à l'égard des biens et services culturels. Toute approche des politiques à définir vis-à-vis des biens ou services culturels doit prendre en compte le domaine des droits d'auteur et droits voisins. Basé sur le principe fondamental en vertu duquel « tout travail mérite salaire » les législations, en Europe notamment, se sont rapidement développées pour assurer une protection adéquate de l'auteur au sens large et de son œuvre.

La protection des créateurs et de leurs œuvres implique d'une manière plus générale la protection des biens et services culturels. Très vite, la réflexion réglementaire menée dans ce domaine a été confrontée à une évidence : les œuvres tendent à l'universalité, elles ont vocation à être éditées, reproduites et communiquées au plus grand nombre. Dans ce contexte, les instruments internationaux ont été perçus comme indispensables pour préserver les droits des auteurs de l'application pure et simple des lois du marché.

Dès lors cette vaste expérience de réglementation internationale peut nous donner un début d'approche pour définir, de manière plus ou moins universelle, les notions de biens et services culturels.

A l'examen des principales conventions internationales relatives aux droits d'auteur, et principalement la plus fondamentale d'entre elles, la convention d'Union de Berne, il faut constater qu'un problème demeure : l'absence de définition arrêtée de ce qu'est une œuvre littéraire et artistique - l'absence de définition même du critère qui implique la protection : l'originalité.

Mais au-delà de cette première réflexion, la définition du champ couvert, telle qu'inscrite dans la convention de Berne, nous offre toutefois des références concrètes intéressantes.

L'article 2 alinéa 1 de cette convention prévoit que : les termes « œuvres littéraires et artistiques » comprennent toutes les productions du domaine littéraire, scientifique et artistique, quel qu'en soit le mode ou la forme d'expression, tel que : les livres, brochures et autres écrits ; les conférences, allocutions, sermons et autres œuvres de même nature ; les œuvres dramatiques ou dramatico-musicales ; les œuvres chorégraphiques et les pantomimes ; les compositions musicales avec ou sans parole ; les œuvres cinématographiques, auxquelles sont assimilées les œuvres exprimées par un procédé analogue à la cinématographie ; les œuvres de dessin, de peinture, d'architecture, de sculpture, de gravure, de lithographie ; les œuvres photographiques auxquelles sont assimilées les œuvres exprimées par un procédé analogue à la photographie ; les œuvres des arts appliqués ; les illustrations, les cartes géographiques ; les plans, croquis et ouvrages plastiques relatifs à la géographie, à la topographie, à l'architecture ou aux sciences ».

Même s'il s'agit purement et simplement d'un inventaire des différentes catégories d'œuvres et non d'une définition générale, cela nous permet d'appréhender ce que peut recouvrir concrètement la notion de « création culturelle ».

Il faut remarquer que cette énumération n'est pas exhaustive, car même si le droit à la protection prévue par la convention est limitée à cette énumération, les pays signataires de cette convention ont la possibilité de restreindre ou d'allonger cette liste.

Si cette situation peut engendrer un manque de sécurité juridique quant au champ d'application concret de la convention, elle démontre que la dimension de la spécificité culturelle inhérente au droit d'auteur de chaque pays signataire a pu être prise en considération, sur la base d'un principe qui pourrait être apparenté à celui de la **subsidiarité**.

En effet, un minimum commun de protection applicable est défini à la base, celui-ci pouvant être plus ou moins modulé en fonction de la souveraineté de chaque Etat.

En ce qui concerne l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle (ADPIC – TRIPS) qui constitue un des instruments de l'OMC, il a pour but d'assurer une protection étendue notamment des droits d'auteur et des droits voisins. En terme d'appréhension des biens culturels et des œuvres littéraires et artistiques, cet accord renvoie principalement à l'application de la convention d'Union de Berne.

Ce texte met en place la protection la plus étendue du droit d'auteur car il oblige l'ensemble des Etats membres de l'OMC à se conformer aux règles de la convention. Il existe donc une extension géographique de la protection prévue par la convention de Berne.

Il y a toutefois une exception majeure, à savoir celle des droits moraux.

En effet, l'article 9 de l'accord TRIPS prévoit explicitement l'obligation pour les Etats membres de l'OMC de se conformer aux articles 1 à 21 de la convention de Berne à l'exception de son article 6 bis relatif aux droits moraux de l'auteur. La dimension du droit moral de l'auteur n'est donc pas prise en considération dans cet accord.

Une fois encore apparaît la divergence de vue existant entre les Etats-Unis, adeptes du système *copyright* et la conception de l'Europe continentale qui privilégie l'auteur créateur.

Le *copyright* adopté principalement par les pays anglo-saxons vise à protéger l'investisseur : il se préoccupe d'avantage d'assurer la circulation économique des œuvres que du droit personnel des auteurs, ce qui explique une certaine indifférence aux droits moraux.

La conception dite civiliste du droit d'auteur, appliquée en Europe notamment, considère pour sa part que le droit naît de la création. Il est fondé sur un monopole dont l'auteur ne se dépouille que selon des formalités souvent réglementées. Les droits moraux en sont une composante importante.

Une fois de plus lors des négociations du cycle de l'Uruguay ces deux conceptions se sont opposées.

Les Etats-Unis se sont battus pour qu'il n'y ait pas d'obligation de droit moral dans le cadre du TRIPS. Basée sur le *copyright*, l'industrie culturelle et audiovisuelle américaine a une vision plus mercantiliste du marché de l'audiovisuel, de l'industrie audiovisuelle et de la création audiovisuelle, les américains ont eu peur que l'obligation de respecter les droits moraux des auteurs ne puisse gêner leur industrie. La conception purement économique des biens culturels s'est donc heurtée au principe de la spécificité de ce secteur.

Si l'accord TRIPS semble rendre hommage au travail de l'OMPI, instance gardienne des principaux traités dans le domaine de la propriété intellectuelle auxquels il est expressément fait référence, cet accord n'a pas véritablement résolu la contradiction entre les deux grandes conceptions du droit d'auteur.

On peut également s'interroger sur l'efficacité et le bien fondé de voir traiter le problème de la protection des œuvres littéraires et artistiques, non pas dans une instance internationale spécifique, mais dans le cadre d'un accord ayant un objet beaucoup plus ample d'ordre économique.

Même si l'examen de la problématique internationale du droit d'auteur appuie la démonstration d'une contradiction flagrante entre les deux conceptions des biens et services culturels, une autre conclusion s'impose : **il y a reconnaissance - même au sein de la plus large instance internationale traitant du commerce - de la spécificité d'un secteur, celui du droit d'auteur, qui est une composante fondamentale du domaine culturel.**

N'y aurait-il pas lieu de considérer la réglementation attachée à ce secteur comme un précédent récurif qu'on pourrait faire valoir par extension à l'ensemble du secteur culturel.

III. LA CULTURE, UNE MARCHANDISE, UN SERVICE PAS COMME LES AUTRES

Cette phrase en forme de question pour les uns et d'affirmation pour les autres est à nouveau sur toutes les lèvres - à nouveau, ou devrions-nous dire depuis longtemps, car cette même formulation était déjà au cœur des revendications exprimées en faveur de la diversité culturelle, au sein des instances internationales.

L'un des derniers terrains de débat et non des moindres, celui du cycle de l'Uruguay - mené au sein de ce qui deviendra l'OMC à l'issue de celui-ci - tend à démontrer l'incroyable complexité d'un enjeu de société somme toute évident et fondamental : la culture.

L'OMC a été marqué par huit cycles de négociations dont le dernier - le cycle de l'Uruguay - aura été le plus complexe et le plus ambitieux en raison du nombre de pays participants et de secteurs traités.

Six ans après la fin du cycle de l'Uruguay va débiter au sein de cette instance un nouveau cycle de négociations appelé le Cycle du Millénaire. Des dossiers sensibles vont y être discutés dans tous les domaines que ce soit l'agriculture, l'aéronautique ou l'accord général sur le commerce des services, plus connu sous son acronyme anglais GATS.

Qui dit GATS pense aussi à culture, et principalement « audiovisuel », qui fut à l'époque l'une des principales sources de difficultés des négociations entre l'Union européenne et les Etats-Unis.

Pour ne pas assimiler la culture à une marchandise, on s'est battu à coups « d'exclusion culturelle », « d'exception culturelle » et de « spécificité culturelle ». Mais qu'en était-il réellement ?

Projetons-nous quelques années en arrière pour examiner rapidement les enjeux et les revendications de chacun dans ces précédentes négociations. Cette analyse du passé n'est pas dénuée d'intérêt tant on constate des similitudes flagrantes entre hier et aujourd'hui.

Dès le début des années 90, le fondement du débat était la nécessité de préserver la diversité culturelle face à l'invasion déjà bien déployée de la culture américaine, considérée comme dominante avec des tendances monopolistes. Les données économiques l'attestaient, par exemple dans le domaine audiovisuel : la CEE exportait en 1992-93 pour 250 millions de dollars de programmes audiovisuels. Dans le même temps, la production américaine exportait pour 3,5 milliards de dollars. Pour ne prendre que le seul secteur des salles de cinéma, les américains faisaient 80 % des recettes salles en Europe, les européens 1 % aux Etats-Unis.

Pour endiguer cet état de fait expliqué par le jeu de « l'économie de la culture », basée sur des déséquilibres majeurs en production et en diffusion, l'Europe, ainsi que d'autres Etats membres de la Francophonie comme le Canada, avaient mis sur pied un certain nombre de mécanismes de protection et de soutien au développement de l'industrie culturelle et notamment audiovisuelle.

Citons par exemple en Europe :

- Les quotas de diffusion d'œuvres européennes institués par la directive TVSF renforcés dans certains pays par des quotas d'œuvres nationales.
- Les subventions et aides financières nationales.
- Les mécanismes d'aide et de soutien européen comme le plan Media ou encore le Fonds Eurimages d'aide à la production.

Ces mêmes types de mesures destinées à venir en aide à l'industrie culturelle étaient également en vigueur dans d'autres Etats soucieux de préserver leur identité culturelle. Il est très vite apparu que les disciplines commerciales prévues par le futur accord GATS et basées sur les sacro-saints principes économiques de libre-échange et de libéralisation condamneraient l'ensemble de ces mécanismes de soutien et à terme selon certains, la

diversité culturelle. Les pays européens, ainsi que le Canada, ont alors lancé une offensive afin de préserver leur liberté à mener leur propre politique culturelle.

A l'époque des négociations du cycle de l'Uruguay, trois pistes avaient été envisagées :

- soit l'exclusion des services culturels et principalement audiovisuels du GATS ;
- soit l'exception culturelle ;
- soit la spécificité culturelle.

Attardons-nous quelques instants sur la portée de ces trois techniques juridiques dont l'opportunité revient dans l'actualité du cycle du Millénaire Round.

1. L'exclusion des services culturels et audiovisuels

Il s'agissait d'exclure purement et simplement ce secteur des services de l'accord par une mention explicite dans l'article relatif au champ d'application et aux définitions. La formule aurait été « l'accord couvre tous les services », cela comprend tous les services de tous les secteurs à l'exception des services des secteurs culturels et audiovisuels.

Solution radicale s'il en est, car elle comportait l'avantage de ne plus soumettre ce secteur aux logiques dominantes du GATS qui vont à l'encontre des mesures de quotas ou d'aides directes et indirectes par les Etats. Mais elle aurait présenté aussi plusieurs inconvénients majeurs : d'une part, il fallait définir ce que l'on entendait par services culturels et d'autre part en sortant totalement du cadre du GATS, chaque Etat aurait eu la possibilité de mener lui-même des négociations bilatérales dans ce secteur mais en disposant de moyens de négociations plus faibles à l'égard de ses cocontractants

Par rapport au cycle du Millénaire, plusieurs interventions politiques se sont exprimées en faveur de l'exclusion des services culturels et audiovisuels du cadre de l'OMC. Particulièrement, à l'occasion du dernier Sommet de la Francophonie, des interventions de la France, du Canada-Québec et de la Communauté française Wallonie-Bruxelles de Belgique ont plaidé en faveur d'un instrument international particulier qui pourrait couvrir le secteur de la culture par un texte *ad hoc*. L'UNESCO a été citée comme un cadre possible pour l'élaboration d'une telle convention internationale. L'avantage de cette formule serait de trouver un cadre particulier pour la culture, qui devient la référence internationale et ne soit plus tributaire du calendrier des négociations commerciales relatives au libre-échange ou à la liberté d'investissement, tout en se situant dans le concept de la liberté d'expression.

Il s'agirait d'une option politique majeure, nécessitant l'accord de principe d'un nombre d'Etats suffisamment importants. La Francophonie pourrait être le promoteur de l'idée, tout en lui donnant un caractère universel dans le cadre par exemple de l'UNESCO. Reste à vérifier si l'UNESCO apparaît comme l'instance incontestable, faute de quoi il faudrait construire éventuellement un nouveau cadre de références à l'égard duquel les mêmes contradictions et oppositions constatées jusqu'ici s'exprimeraient.

2. L'exception culturelle

Le futur accord GATS prévoyait un article relatif aux exceptions générales. Une exception de ce type aurait pu y être formulée :

« Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiée entre les pays où des conditions similaires existent, soit une restriction déguisée au commerce international des services, aucune disposition du présent accord ne sera interprétée comme empêchant l'adoption de l'application par toute partie de mesures :

- prises pour régler la fourniture de services audiovisuels conformément à des politiques visant à contribuer à l'épanouissement des cultures des parties dans le respect de leur diversité nationale ou régionale, à l'amélioration de la connaissance et la diffusion de la culture et de l'histoire des peuples, à la conservation et à la sauvegarde de leur patrimoine culturel, de la création littéraire et artistique y compris dans le secteur audiovisuel ;
- nécessaires à la sauvegarde du pluralisme culturel ;
- d'aides subnationales, régionales et nationales des parties dans le secteur de l'audiovisuel et des accords de coproductions souscrits par les Etats membres. »

Si cette disposition avait été adoptée, il n'aurait pas été nécessaire d'établir des exemptions à la clause de la nation la plus favorisée, cette disposition prévalant sur les exemptions NPF.

Cette solution intermédiaire aurait eu l'avantage de légitimer les démarches dérogatoires aux règles générales du GATS, en faveur de la culture. Elle aurait eu l'inconvénient de nécessiter que les Etats membres ne prennent pas d'engagement spécifique dans le secteur culturel (or on constate que certains engagements ont été pris par différents pays et même par l'Union Européenne). De plus, une telle exception aurait dû être rédigée de la façon la plus précise possible, car elle aurait risqué de faire l'objet d'une interprétation restrictive, avec la conséquence que les services non couverts par cette définition auraient pu être libéralisés.

Le débat sur l'exception culturelle pourrait être repris dans le cadre du cycle du Millénaire. Il faut cependant constater que cette solution aurait pu être bonne à partir du moment où aucune offre offensive n'aurait été faite dans le domaine de la culture, ce qui n'est d'ores et déjà plus le cas, comme on l'a constaté. Dès lors, on risque de se retrouver à nouveau devant le risque d'une délimitation difficile et controversée du champ d'application d'une telle exception culturelle.

3. La spécificité culturelle

Cette dernière hypothèse nécessitait d'inscrire à chaque article de l'accord pouvant impliquer l'application du principe de non-discrimination, l'existence d'un régime spécifique pour le secteur culturel, cette spécificité justifiant a priori d'éventuelles discriminations

(normalement interdites par l'accord). L'avantage de cette formule consistait à énumérer expressément les mesures spécifiques permises dans le domaine culturel. Mais l'inconvénient eût été justement dans l'énumération de toutes les mesures spécifiques au secteur culturel, tout ce qui n'était pas énuméré risquant d'être exclu du régime spécifique.

Pour ce qui concerne le cycle du Millénaire, l'utilisation du principe de la spécificité culturelle permettrait de maintenir le statu quo pour les décisions existantes, ou mieux encore : pour des dispositions entrant dans **la logique** des mesures existantes (un peu comme le droit d'auteur a été adapté de manière jurisprudentielle au fil des années, même lorsque de nouveaux supports techniques apparaissaient, dont la référence ne figurait pas explicitement dans les textes de lois existants).

Il faut souligner qu'avec l'apparition des nouveaux services et de ce qu'on appelle le phénomène de la « **convergence des médias** », en rester à une énumération exhaustive empêcherait le développement de nouvelles mesures publiques tenant compte notamment de l'évolution des techniques financières et commerciales. Le caractère évolutif de ce secteur rendrait rapidement obsolète l'énumération exhaustive et non exemplative de domaines ou de mesures permises dans le secteur culturel, en dérogation aux règles générales de l'OMC.

Néanmoins, que ce soit dû à l'opposition ferme des Etats-Unis ou à la réticence de certains pays européens quant à la réalisation de ces trois techniques juridiques considérées comme trop jusqu'au-boutistes, aucune de ces trois solutions n'a pu être acceptée par les parties en présence.

Qu'a-t-on dès lors réellement obtenu à l'issue des négociations du cycle de l'Uruguay ?

Certains parlent volontiers d'un **statu quo mais limité dans le temps**, mais toujours destiné à être remis en cause à chaque nouvelle étape de négociations. A la lecture de l'accord GATS, dans sa forme actuelle, nous devons faire trois constatations :

1. Tout d'abord le secteur culturel et notamment audiovisuel n'est pas exclu de l'accord. On ne trouve aucune clause d'exception culturelle au titre de l'article 14 du GATS relatif aux exceptions générales.
2. L'accord ne mentionne pas une quelconque reconnaissance juridique de la spécificité culturelle qui accorderait un traitement spécial à ce secteur dans le processus de libéralisation progressive prévu à l'article 19 de l'accord.
3. Toutefois certains Etats dont ceux de l'Union européenne ont pu préserver **momentanément** leur liberté de mener leur propre politique culturelle et principalement audiovisuelle tout en restant dans le cadre général du GATS.

Pour prendre l'exemple du secteur audiovisuel dans l'Union européenne, cette liberté a pu être préservée par deux mécanismes :

- D'une part le secteur audiovisuel n'a pas été inscrit dans la liste des engagements spécifiques, ce qui implique que les dispositions relatives au traitement national et à

l'accès au marché ne trouvent pas à s'appliquer à ce secteur. L'absence d'engagement permet de protéger des mécanismes tels que les quotas de diffusion d'œuvres européennes prévus par la directive Télévision Sans Frontières (TVSF) qui pourraient être visés par le principe de l'accès au marché et les systèmes d'aide et de soutien à la production cinématographique notamment le programme Media qui pourrait être visé par la disposition au traitement national.

- D'autre part, l'Union européenne et ses Etats membres ont inscrit une série d'exemptions au traitement de la nation la plus favorisée. Cette liste d'exemptions permet de protéger des relations privilégiées mises en place avec des Etats non-membres de l'Union européenne.

Il s'agit notamment :

- des accords de coproduction ;
- de la directive TVSF dans sa définition « d'œuvres européennes » qui n'est pas limitée aux Etats membres de l'Union européenne ;
- des fonds d'aide Eurimages du Conseil de l'Europe ou Média qui ont également une portée plus large que l'Union européenne.

Toutefois en l'absence de reconnaissance explicite d'une quelconque exception ou spécificité culturelle et en l'absence de définition claire de ce secteur, les Etats engagés dans les négociations du GATS ont protégé de manière disparate les autres pans de ce secteur culturel. Pour citer quelques exemples :

La Tunisie a protégé par une exemption NPF les accords de coproduction cinématographique. Elle n'a toutefois pas pris d'engagement pour le secteur culturel.

La Bulgarie a pris dans une certaine mesure des engagements dans le secteur des services de divertissement incluant le théâtre, le cirque, les concerts. En revanche, en matière audiovisuelle une série d'exemptions NPF protègent les accords de coproduction, la convention Télévision Sans Frontières du Conseil de l'Europe et le système d'aide comme Media et Eurimages.

La Suisse n'a pris aucun engagement dans le secteur culturel. Ses exemptions NPF visent également les accords de coproduction, le programme Media et Eurimages, la convention du Conseil de l'Europe ainsi que son mécanisme de licence pour les opérateurs radios ou télévision.

Le Canada n'a pris aucun engagement pour le secteur culturel, son exemption NPF vise principalement les accords de coproduction et de distribution.

Au sein même de l'Union européenne, certains engagements ont été pris en matière culturelle et notamment pour les services de spectacle (théâtre, cirque, concerts), seule la France et l'Italie ont émis une réserve pour protéger les subsides accordés dans ces domaines.

On trouvera, en annexe, le tableau détaillant l'offre susmentionnée dans sa présentation OMC :

La première colonne reprend le sous-secteur qui est offert à la libéralisation et qui sera donc soumis aux dispositions d'accès au marché et de traitement national².

Les Etats membres qui inscrivent des secteurs dans l'offre d'engagements peuvent toutefois moduler cette offre en précisant certaines limitations aux deux dispositions susmentionnées.

Les colonnes deux et trois font éventuellement état de ces réserves.

Il faut en outre préciser que le champ d'application du GATS est décliné selon quatre modes de fournitures du commerce des services :

- La fourniture transfrontalière : les services en provenance du territoire d'une partie et à destination du territoire de toute autre partie (ex. : un service étranger de télévision... puisque ces services sont inclus dans le GATS).
- La consommation à l'étranger : les services fournis sur le territoire d'une partie à l'intention d'un consommateur de toute autre partie (ex. : le tourisme).
- La présence commerciale : les services fournis grâce à la présence des fournisseurs d'une partie sur le territoire de toute autre partie (ex. : les services fournis par une filiale d'une banque étrangère).
- La présence de personnes physiques : les services fournis par des personnes physiques d'une partie sur le territoire de toute autre partie (ex. : les services de consultants).

En analysant le tableau de l'offre dans le sous-secteur du divertissement – spectacle qui inclut le théâtre, les concerts et le cirque, il faut constater que :

- Pour ces sous-secteurs, le mode 1 de fourniture est « non consolidé » (*unbound*) : cela signifie que l'Etat membre reste libre d'introduire ou de maintenir des mesures incompatibles avec l'accès au marché et le traitement national. En d'autres termes, ce sous-secteur dans ce mode de fourniture n'est pas menacé par la libéralisation.
- Pour le mode 2 de fourniture, le terme « néant » (*none*) signifie qu'il n'y a pas de limitations à l'application des deux dispositions. Dans ce mode 2, consommation à

²

Pour rappel : la disposition accès au marché, article 16 de l'accord GATS prévoit que chaque Etat membre doit donner aux autres Etats les accès réels à son marché et ne peut maintenir ou adopter une série de mesures restrictives énumérées par cet article. Parmi les mesures l'on trouve notamment : « le contingentement du nombre de fournisseurs ou de services ou les limitations à la participation de capital étranger ». La disposition relative au traitement national, article 17 de l'accord GATS, impose aux Etats membres d'accorder aux services étrangers ou aux prestataires de services étrangers un traitement identique (ou du moins non moins favorable au traitement qu'il accorde à ses propres services ou ses propres fournisseurs de services). Par exemple, par l'application sans réserve de cette disposition, les aides accordées au niveau national devraient l'être à tous les fournisseurs de services des Etats membres de l'OMC.

l'étranger, le sous-secteur est libéralisé. Pour donner un exemple évident, c'est la possibilité pour des étrangers d'assister à des spectacles en Belgique.

- Par le mode 3, présence commerciale, l'absence de limitation signifie que l'on donne l'accès au marché, aux sociétés étrangères travaillant dans le sous-secteur par ex : ne pas limiter la possibilité pour une troupe de théâtre étrangère de venir s'installer en Belgique. En outre, l'absence de limitation au traitement national implique que cette troupe de théâtre étrangère puisse bénéficier, au même titre, que les troupes belges, des subsides octroyés à l'Etat. Dans ce dernier cas de figure, seules la France et l'Italie ont inscrit une réserve visant les subsides et les autres formes d'aides directes ou indirectes. Cela signifie que contrairement aux autres pays membres de l'Union européenne, ces deux pays ne sont pas obligés d'ouvrir leurs mécanismes de soutien financier aux autres troupes étrangères.
- Pour le mode 4, présence de personnes physiques, bien qu'il n'y ait pas spécifiquement de libéralisation pour ce mode 4, la référence aux mesures horizontales implique la non-remise en cause des dispositions générales telles que l'accès des étrangers au territoire et les conditions d'obtention d'un permis de travail.

Le secteur musical ne fait par contre pas l'objet d'engagement, toutefois il est soumis au principe de non discrimination qu'implique le traitement NPF car aucune exemption n'a été inscrite pour ce secteur.

Plus généralement nous constatons que la plupart des Etats ont été très attentifs à la protection du secteur audiovisuel au sens large, restant en cela plus vagues pour le reste du secteur culturel.

Cela s'explique sans doute par le fait que les intérêts offensifs et défensifs varient d'un sous-secteur à l'autre de la culture. Par exemple, les USA constituent le premier marché pour l'ensemble des produits audiovisuels et en sont également les premiers producteurs. Les parts de marché des films américains sont très importantes dans l'Union européenne et au Japon. En revanche, l'Union européenne occupe la première place dans le monde des enregistrements musicaux.

Autre type de distinction majeure, aux Etats-Unis, le financement public des mesures d'aide aux productions nationales est relativement peu important, voire inexistant. Une protection de ces mécanismes est dès lors peu fondamentale.

Comme nous l'avons déjà souligné le principe de la spécificité culturelle n'est pas explicitement mentionné dans l'accord GATS. Toutefois cette spécificité est bien présente par le fait que dans le domaine audiovisuel – notamment, seuls dix-neuf pays membres de l'OMC ont pris des engagements dans ce secteur. Cela signifie qu'il y a une prise de conscience du fait que la culture n'est pas un service comme les autres.

Toutefois en l'absence de définition claire du domaine culturel (de ce qu'est la culture) et en présence d'intérêts différents en fonction de tous les secteurs qui le composent, il existe une

disparité de traitement et des niveaux différents de protection même si, une fois encore, chacun a le sentiment que les produits culturels ne sont pas des produits comme les autres.

La culture est plurielle et omniprésente. De par cette évidence et en l'absence de reconnaissance explicite de la spécificité culturelle au niveau international, la vigilance des pays défenseurs de cette spécificité doit être de tous les instants.

Que ce soit la négociation d'un accord sur l'investissement – chacun se souvient des péripéties de feu l'AMI – qu'il s'agisse de mettre en place un cadre juridique sécurisant pour ce secteur dans le cadre de l'OMC comme le propose actuellement l'Union européenne, lorsqu'elle examine la libéralisation des télécommunications de base, l'établissement d'un cadre juridique pour le commerce électronique ou encore l'élaboration de disciplines multilatérales nécessaires pour éviter les distorsions de concurrence que pourraient provoquer les subventions (comme le prévoit l'article 15 de l'accord GATS) : la problématique de la spécificité culturelle est toujours présente.

A chaque fois, la conclusion (du moins pour certains pays) est la même : la culture n'est ni un service, ni un produit, ni une marchandise comme les autres. Mais une fois encore à défaut de statut clair de la culture et de définition commune appropriée, les réactions se font cas par cas, avec des mécanismes juridiques qui sont fonction du contexte de négociation. Et à chaque fois, le problème préalable est une définition commune de la culture. Comme nous l'avons déjà démontré, recentrer le problème de cette définition dans le contexte de mondialisation actuel nécessite de se poser la question suivante : que voulons-nous réellement protéger ou promouvoir comme produits culturels et quels mécanismes sont réellement nécessaires à la poursuite du développement de ces industries culturelles.

Tentons dès lors, une première réponse à cette question : que cherchons-nous à protéger ?

Nous cherchons à protéger le développement, naissant ou déjà plus ou moins bien accompli, des industries culturelles et audiovisuelles de chaque pays en donnant les moyens aux créateurs de produire du contenu et de faire circuler les œuvres pour que chacun s'enrichisse de l'identité culturelle de l'autre. C'est en quoi le principe primordial de la **diversité culturelle** doit s'imposer comme préalable.

Quels types de mécanismes sont utilisés généralement pour permettre ce développement ?

Les accords de coproduction

De manière récurrente, et nous le constatons à la lecture des listes d'exemptions NPF des différents pays, les accords de coproduction audiovisuelle sont des instruments clés. Ces accords permettent de manière générale une coopération accrue et privilégiée entre certains Etats. Ils favorisent la circulation des œuvres. Ils sont souvent fondamentaux pour les pays à faible production audiovisuelle qui sont désireux de développer cette production en partenariat avec d'autres pays déjà plus expérimentés.

Bien que ces accords créent des discriminations, celles-ci doivent être considérées comme positives. Elles relèvent de la souveraineté de chaque Etat de s'entendre avec d'autres en fonction d'une éventuelle sensibilité commune. Bien que les principes de libre-échange et de non-discrimination inscrits dans des instruments internationaux, comme le GATS, soient en contradiction avec l'établissement de ces relations privilégiées, il n'apparaît pas que la protection des ces accords pose des problèmes majeurs dans les négociations internationales.

b) Les mécanismes financiers de soutien à l'industrie audiovisuelle

Qu'il s'agisse de subventions nationales ou de systèmes de financement plus larges, comme en Europe Média et Eurimages, ces aides sont déjà plus souvent montrées du doigt. Elles sont pourtant fondamentales, car les industries culturelles et principalement audiovisuelles connaissent dans la majorité des pays des problèmes de rentabilité. Les Etats-Unis qui ne connaissent quasiment pas ces mécanismes d'aides publiques considèrent ceux-ci comme discriminatoires et protectionnistes car définis par des lois et des règlements.

Pourtant, ne devons-nous pas considérer la position américaine comme paradoxale, puisque cette position n'a cessé de se conforter dans les échanges internationaux, malgré les mécanismes d'aides développés dans les autres pays. En effet, tous les chiffres attestent encore à l'heure actuelle la domination du cinéma américain en Europe, dans les salles et dans une moindre mesure à la télévision ainsi que la quasi absence des œuvres audiovisuelles européennes aux Etats-Unis.

Des sources provenant de l'Observatoire européen de l'audiovisuel (annuaire 1998) et d'Eurostat (« Le secteur audiovisuel dans l'espace économique européen dans les années 1990 »), on constate globalement une progression des entrées dans le cinéma qui ont atteint, en 1997, 748 millions en Europe, soit le plus haut niveau depuis 1984 grâce au développement des multiplex et au succès de films européens sur des marchés intérieurs clés comme l'Allemagne. Les prévisions font état d'une augmentation possible de 30 % au cours des cinq prochaines années, mais il faut tempérer cette prévision par le constat d'une régression de quelque 20 % des rentrées de cinéma, en Belgique par exemple, par rapport à l'année dernière.

L'Europe est toujours caractérisée par la difficulté de distribuer ses productions en dehors des frontières nationales, malgré le fait qu'on comptait en 1996, 669 films (dont 412 productions nationales et 242 coproductions), à comparer avec 421 aux Etats-Unis et 279 au Japon. Les chiffres d'exportation hors Europe et territoire national sont faibles, même pour les grands pays producteurs comme l'Allemagne (8,8 %), la France (16,2 %) et l'Italie (27,9 %). Pour les films britanniques, les 2/3 des entrées proviennent des exportations vers les autres pays de l'Union européenne.

Dans l'ensemble le déficit commercial entre l'Union européenne et les Etats-Unis augmente toujours plus rapidement, passant d'une croissance de 11 % en 1995 à 18 % en 1996. La balance commerciale négative pour l'audiovisuel atteint en 1996 un total de 5,6 milliards

de dollars en faveur des Etats-Unis. Toujours en 1996, l'industrie du cinéma américaine a réalisé plus de bénéfices sur le marché extérieur (12.095 millions de dollars) que sur le marché intérieur des Etats-Unis (9.083 millions de dollars). On peut donc en conclure que les efforts déployés dans des pays comme les pays de l'Union européenne ou le Canada et la Suisse ont permis une progression globale de l'audiovisuel, sans pour autant modifier fondamentalement le flux des exportations avec les Etats-Unis. Plus clairement dit encore, le dynamisme audiovisuel mondial est tributaire de l'investissement réalisé avec l'aide des pouvoirs publics par les pays autres qu'américains, volume global s'en portant mieux, sans pour autant porter atteinte au dynamisme audiovisuel américain.

Il apparaît dès lors que le déficit commercial dans ce secteur entre l'Europe et les Etats-Unis ne s'est guère atténué depuis les exemptions acquises en 1993. Il y a un quasi-monopole américain au niveau mondial et c'est ce monopole qui est de fait protectionniste et attentatoire au principe de diversité. Il est dès lors nuisible et erroné de considérer les mécanismes de soutien comme de la concurrence déloyale à l'égard des Etats-Unis.

Parallèlement à cela, nous constatons que ces mécanismes ont permis l'émergence d'une vitalité nouvelle au sein de la production européenne. Ils ont donc fait la preuve de leur efficacité.

c) Les restrictions quantitatives – notamment les quotas de diffusion d'œuvres nationales ou plus largement européennes

Ces quotas constituent des restrictions quantitatives à l'exportation d'œuvres d'une origine autre que celle visée par les quotas. Les principes de non discrimination et de libre-échange qui sont les fondements des accords internationaux comme le GATS sont très largement irrités par ce type de mécanisme.

La problématique du maintien des quotas de diffusion d'œuvres européennes prévue dans la directive TVSF a été le point le plus controversé avec les Etats-Unis dans les négociations du secteur audiovisuel au moment du cycle l'Uruguay.

Dix ans après l'entrée en vigueur de la directive et cinq ans après la mise en application du GATS, il y a peut-être lieu de s'interroger sur le fait de savoir si ces quotas ont atteint leur but et si ce mécanisme, largement controversé dans sa forme actuelle, vaut la peine d'être une priorité dans la défense de la spécificité culturelle.

V. DE L'EXCLUSION CULTURELLE À UN INSTRUMENT ADÉQUAT

Une fois encore, la tentative de réflexion sur une définition de la culture en relation étroite avec les besoins de chacune de nos industries culturelles et les mécanismes nécessaires à la réalisation de nos objectifs devrait être menée dans chaque pays de la Francophonie. A partir de cette réflexion on pourra, en connaissance de cause, vérifier si les instruments internationaux actuellement existants sont satisfaisants. L'ensemble de l'analyse qui précède tente déjà d'apporter ce que nous considérons comme un embryon de réponse.

En effet, à ce jour aucun instrument international mondial ne reconnaît explicitement la spécificité du secteur culturel. Il faut cependant mentionner la Convention culturelle du Conseil de l'Europe qui a organisé un instrument international et un Fonds d'action dans ce secteur, en laissant cependant l'essentiel de l'action aux Etats Membres.

L'Union européenne a adopté dans son Traité un article particulier pour la culture, à savoir l'article 151 (ex 128) en vertu duquel :

1. La Communauté contribue à l'épanouissement des cultures des Etats membres dans le respect de leur diversité nationale et régionale, tout en mettant en évidence l'héritage culturel commun.
2. La Communauté vise à encourager la coopération entre Etats membres et, si nécessaire, à appuyer et compléter leur action dans les domaines suivants :
 - L'amélioration de la connaissance et de la diffusion de la culture et de l'histoire des peuples européens ;
 - La conservation et la sauvegarde du patrimoine culturel d'importance européenne ;
 - Les échanges culturels non commerciaux ;
 - La création artistique et littéraire, y compris dans le secteur audiovisuel.
3. La Communauté et les Etats membres favorisent la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes dans le domaine de la culture, et en particulier avec le Conseil de l'Europe.
4. La Communauté tient compte des aspects culturels dans son action au titre d'autres dispositions du présent traité, afin notamment de respecter et de promouvoir la diversité de ses cultures.
5. Pour contribuer à la réalisation des objectifs visés au présent article, le Conseil adopte :
 - en statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 et après consultation du Comité des régions, des actions d'encouragement, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres. Le Conseil statue à l'unanimité tout au long de la procédure visée à l'article 251 ;
 - en statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, des recommandations.

Il faut constater que cet article pose dans son application des problèmes identiques à ceux mentionnés à propos du GATS. Il permet en effet des interventions publiques en respectant le **principe de subsidiarité** (l'Union européenne ne pouvant faire que ce que les Etats Membres ne peuvent réaliser eux-mêmes) et sous réserve de ne pas provoquer d'effet de distorsion dans les mécanismes de libre concurrence (mais comment démontrer **l'absence** de tels effets ?). Ajoutons le Traité de Maastricht légitimant expressément le financement des services publics de radio-télévision (toujours à condition de ne pas provoquer des distorsions de concurrence).

L'accord de libre-échange USA – Canada – Mexique exclut le secteur culturel mais à quel prix ? A celui, prévu explicitement dans cet accord, qui ouvre la possibilité à chaque partie de prendre des mesures de rétorsion ayant un effet équivalent dans n'importe quel autre domaine couvert par l'accord. Cette latitude vient limiter sérieusement la portée de l'exception culturelle en forçant la partie qui s'en prévaut à assumer le coût économique de cette dérogation.

Le GATS soumet le secteur culturel au principe de libéralisation progressive et ne permet pas une protection relative de ce secteur que de manière transitoire (les exemptions NPF ayant en principe une durée de vie de dix ans). Il soumet de toute façon ce secteur sans cesse à de nouvelles négociations.

La voie médiane pourrait être celle d'un instrument particulier mettant en avant la spécificité culturelle tout en assurant ses composantes économiques. Le choix du cadre est sans doute déterminant si on veut accorder à la culture en général et à l'industrie culturelle en particulier un statut stable et concret. En effet, il convient de situer ce débat dans des instances ayant une véritable force contraignante.

Le projet culturel n'est pas le témoignage d'un passé révolu, mais la capacité d'inventer un futur. C'est cela qu'il faut recentrer dans le défi de la mondialisation.

Il faut souligner que le débat est d'abord de nature politique. Il engage la responsabilité des Etats par rapport au devenir de la culture et de garantir le maintien et le développement de la diversité culturelle. C'est donc un point qui devra systématiquement être inscrit à l'ordre du jour des différentes instances politiques qui se réunissent au niveau international, en tenant compte du calendrier du cycle du Millénaire.

Pour que ce débat politique ait réellement l'ampleur souhaitée, il convient d'y impliquer les opinions publiques. Lors du cycle de l'Uruguay, ou des propositions récentes concernant l'AMI, on a constaté que les débats avaient été l'apanage des experts, parfois même sans que certains partenaires gouvernementaux des responsables du commerce extérieur soient réellement informés et sensibilisés sur ces questions.

Le fait de les mettre sur la place publique assure une meilleure conscience et une meilleure préparation des discussions. Pour ce faire, il convient de s'appuyer sur les associations de créateurs et de professionnels de la culture dont le point de vue est déterminant dans ce débat. Leurs propositions permettent aux Etats de fixer en toute responsabilité leur politique en matière de défense et de promotion de la culture.

Nous constatons que le Canada a déjà initié un débat public en la matière. Les responsables de l'Union européenne, dans la prise de position à l'égard des premières échéances du cycle du Millénaire, ont pour la première fois dans leur texte mis particulièrement en évidence la nécessité d'informer, de sensibiliser et d'impliquer l'opinion publique européenne.

Il en irait de même logiquement dans le cadre de la Francophonie. Ce débat pourrait utilement être alimenté par un forum Internet qui permettrait d'instituer le dialogue à un rythme suffisamment rapide afin que les opinions en faveur de la culture n'apparaissent pas tardivement, marginalement et défensivement, mais au contraire puissent exprimer un primat qui serve de référence dans les négociations internationales.

EN CONCLUSION :

Il existe trois niveaux de débat :

- politique ;
- professionnel ;
- public.

Ces trois niveaux peuvent s'interpénétrer et se recouper mais nécessitent des approches spécifiques.

Le premier point qu'il faut parvenir à dégager au niveau politique est un accord sur **les principes de la libre expression ainsi que de la défense et de la promotion de la diversité culturelle**. Ce principe permet d'enrichir les échanges internationaux et d'élever le niveau global du développement culturel.

Pour atteindre cet objectif, il est indispensable d'appliquer le **principe de subsidiarité**. Les actions mises en œuvre dans les différents pays peuvent différer selon les contextes. Chaque Etat doit pouvoir mettre en œuvre des dispositifs spécifiques devant comporter :

- des mesures de soutien public direct ou indirect ;
- une relance et une régulation du marché ;
- des légalisations et réglementations favorisant le développement du secteur culturel et la diversité de celui-ci ;
- des actions d'encouragement à la coopération bilatérale et multilatérale.

Dans les différentes étapes, il faut donner la priorité à **un débat politique assorti d'une déclaration politique forte sur le développement culturel et sa nécessaire diversité**. Ce débat peut être anticipé par les déclarations particulières des différents Etats défendant ce point de vue.

Le débat politique peut être assuré de manière convergente dans les différentes instances internationales, de manière à assurer la couverture géographique et politique la plus large. Les instances les plus immédiatement concernées sont :

- **la Francophonie** (qui s'est déjà exprimée politiquement lors de son dernier sommet sur ce point et qui offre la caractéristique de réunir dans une même instance les pays du Nord et les pays du Sud) ;

- **l'Union européenne** (avec sa capacité d'intervention décisionnelle et coercitive) ;
- **le Conseil de l'Europe** (qui permet d'associer les pays de l'Union Européenne ainsi que ceux qui n'en font pas partie) ;
- **l'Unesco** (avec sa vocation universaliste, en rappelant que les Etats-Unis y ont jusqu'à présent un statut d'observateur).

Ces déclarations politiques devraient être suivies par la mise en place **d'une fonction d'observatoire**, utilisant les instances qui travaillent déjà dans ce domaine plutôt que d'en recréer une nouvelle *ex nihilo*. Le rôle de cet observatoire sera de fixer des critères permettant de mesurer l'évolution du développement culturel aux niveaux national et international.

Il convient de donner écho aux associations professionnelles, nationales et internationales, pour que leurs points de vue soient entendus par les instances politiques. Des réunions parallèles regroupant ces associations devront être encouragées et facilitées.

Le grand public sera informé du débat en cours en permettant aux médias de le relayer et en mettant en place – par exemple à l'initiative de l'Agence de la Francophonie – un forum Internet ouvert aux différentes interventions.

La création d'un instrument juridique international *ad hoc* devrait suivre le processus décrit ci-dessus et non le précéder, faute de quoi nous serions rapidement empêtrés dans un débat juridique difficile, d'autant plus qu'il s'agit d'affirmer un principe et de permettre sa déclinaison dans les différents pays en tenant compte de leurs situations spécifiques.

ANNEXE

EXTRAITS DES ENGAGEMENTS GATS PAR PAYS

Communauté européenne : **Services de récréation, culturel et de sport**
Service de divertissement

Modes de fourniture :

- 1)** Transfrontières,
- 2)** Consommation à l'étranger,
- 3)** Présence commerciale,
- 4)** Présence de personnes physiques

Secteur	Limitations sur l'accès au marché	Limitations au traitement national
Services de divertissement (y compris le théâtre, les groupes en directs et les services de cirque)	<ol style="list-style-type: none"> 1) pas de limite 2) aucune 3) aucune 4) pas de limite à l'exception de A et F concernant l'entrée provisoire d'artistes où : comme indiqué dans la section horizontale sous (iii) et moyennant les limitations spécifiques suivantes : <ul style="list-style-type: none"> - L'accès est limité aux personnes dont l'activité professionnelle principale se situe dans le domaine des beaux-arts, puisant la majeure partie de leur revenu dans cette activité. De telles personnes ne devraient pas exercer d'autres activités commerciales en Autriche. - Les artistes ont obtenu un contrat de travail en provenance d'une " entreprise " de divertissement reconnue. - Le permis de travail est délivré pour une période n'excédant pas neuf mois renouvelables pour une durée de trois mois. - La conformité avec un test des besoins économiques est requise - L'entreprise de divertissement doit payer une taxe à l'Office international de l'Immigration. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) pas de limite 2) aucune 3) F,I : pas de limite pour les subsides et les autres formes de soutiens direct ou indirect. 4) Pas de limite sauf comme indiqué dans la section horizontale.