

DIVERSITÉ CULTURELLE

**Le droit des États et des gouvernements de soutenir
la culture à la lumière de l'évolution du
cadre normatif du commerce international:
vers un instrument international?**

Document de travail

Dave Atkinson

**Ministère de la Culture et des Communications du Québec
Mai 2001**

Table des matières

Introduction	3
Les raisons qui commandent une action sur le plan international pour protéger la diversité culturelle	6
Les principes des grands accords de commerce et les objectifs des politiques culturelles : une incompatibilité manifeste	7
La dynamique des négociations commerciales multilatérales : une libéralisation complexe, et surtout, sans frein	11
Les solutions habituellement avancées pour préserver la capacité des États et des gouvernements de soutenir la culture	15
« L'exemption culturelle » : l'inscription d'une clause générale d'exemption pour la culture dans les accords de commerce	16
« L'exception culturelle » : le refus de s'engager à libéraliser la culture et la prise de réserves	20
Vers un instrument international?	24
Annexe	28

Avertissement : Ce document de travail s'inscrit dans le cadre d'un processus de réflexion entrepris par le ministère de la Culture et des Communications du Québec sur la diversité culturelle. Il ne s'agit donc pas d'une position officielle du gouvernement du Québec. Une première version de ce document fut produite en février 2000. Celle-ci a été mise à jour pour les fins du Groupe de travail sur la diversité culturelle et la mondialisation du Réseau international sur la politique culturelle.

Introduction

Au mois de juin 1999, au moyen d'une déclaration ministérielle, le gouvernement du Québec faisait connaître sa position à l'égard de la diversité culturelle. Il était alors affirmé :

Qu'il est essentiel que soit reconnue, à l'échelle internationale, la capacité des États et des gouvernements de soutenir et de promouvoir la culture et qu'on affirme le droit des gouvernements :

- *d'accorder leur soutien aux œuvres culturelles nationales ;*
- *de soutenir la production et la diffusion de ces œuvres culturelles à l'intérieur de leur territoire par des mesures appropriées ;*
- *de favoriser la distribution et la diffusion de ces œuvres culturelles à l'étranger.*

Que la culture doit faire l'objet d'un statut particulier à l'égard des accords internationaux de commerce et que ce statut doit être balisé par des règles consignées dans une convention ou tout autre instrument international approprié;

(...), le gouvernement du Québec réaffirmant sa position en faveur de l'exception culturelle tant et aussi longtemps qu'une telle convention ou un tel instrument n'aura pas force d'application.

Cette position est celle d'un gouvernement qui est pourtant, et depuis longtemps, favorable au libre-échange, mais qui est conscient de l'importance que joue la culture au Québec, comme dans toutes les sociétés, à l'égard de son identité, du

maintien d'un espace public démocratique et dynamique, de sa cohésion sociale, de la créativité nécessaire à son développement culturel, mais aussi économique, et de bien d'autres raisons encore, comme le maintien de la paix et de la sécurité à l'échelle internationale.

Cette position a aussi été prise parce qu'il y a péril en la demeure. Parce que la mondialisation économique en cours menace, de par l'application de ce qui en constitue en quelque sorte « l'ossature », les règles du commerce international, la capacité des États et des gouvernements d'élaborer librement les politiques culturelles qui contribuent à l'expression et au développement de la culture propre aux populations qu'ils représentent. C'est de cette menace et des solutions avancées à son endroit dont il est question dans ce document.

Ce document vise ainsi à animer la réflexion autour des enjeux que pose l'évolution du cadre normatif du commerce international sur la capacité des États et des gouvernements de soutenir et de promouvoir la culture des populations qu'ils représentent, que ce soit, par exemple, en accordant leur soutien à la production d'œuvres culturelles à l'intérieur de leur territoire ou en favorisant la diffusion de ces œuvres à l'étranger.

Dans les pages qui suivent, nous traiterons, dans un premier temps, des raisons qui commandent une action sur le plan international pour protéger cette capacité de soutien à la culture des États et des gouvernements qui est garante, par le fait même, du maintien de la diversité culturelle de par le monde¹. Ces raisons, nous le verrons, sont liées tant aux principes qui sous-tendent le cadre normatif du commerce multilatéral international qu'à la dynamique même selon laquelle se développe ce cadre.

Dans un deuxième temps, nous verrons que les solutions habituellement avancées pour préserver les mesures de soutien des États et des gouvernements à la culture

à l'égard de ce cadre normatif se sont avérées vaines ou incomplètes. On traitera des tentatives visant à faire inscrire des clauses d'exemption culturelles dans les accords de commerce et de ce que nous appelons ici la « position de l'exception culturelle » qui se veut une solution efficace, mais temporaire. Nous verrons qu'en théorie, et surtout en pratique, ces « solutions », qui ont été ni plus ni moins que des réactions défensives dans le cadre des différentes négociations d'accords de commerce, ne sont pas des approches appropriées pour préserver à moyen et long terme l'avenir des soutiens à la culture et le maintien de la diversité culturelle.

Dans la dernière partie de ce petit essai, nous aborderons l'idée d'un instrument international qui fait de plus en plus son chemin dans les débats sur la diversité culturelle. Cet instrument, à sa façon, permettrait de réconcilier ou de créer un équilibre entre l'évolution du cadre normatif du commerce et les mesures que prennent les États et les gouvernements pour soutenir la culture.

1) Les raisons qui commandent une action sur le plan international pour protéger la diversité culturelle

Ce n'est pas tant le commerce international qui constitue en soi un problème du point de vue du rôle des États et des gouvernements à l'égard de la culture. Le commerce des biens ou services culturels, par exemple, n'est pas un phénomène récent. Mais, à un commerce déséquilibré ou à un marché imparfait en cette matière, les États et les gouvernements ont pu répondre par des politiques de soutien à la culture au profit de leurs concitoyens. Pour pallier à une entrée considérée trop massive de produits culturels étrangers sur leur territoire pouvant aller jusqu'à mettre en péril la production nationale ou le maintien d'un espace culturel propre pour que cette production puisse être mise à la disposition de leurs concitoyens, les États et les gouvernements ont pu prendre diverses mesures pour réguler l'entrée des produits étrangers ou pour favoriser et sécuriser la production nationale. Ces mesures ont pu concrètement prendre la forme de quotas, de réglementations, de mesures fiscales, de subventions directes ou indirectes, de règles de propriété, etc. En matière de culture comme dans bien d'autres secteurs, les États et les gouvernements ont pu moduler leurs interventions en tenant compte de l'évolution du commerce international.

Bien entendu, les interventions des États et des gouvernements en matière de culture ne sauraient par ailleurs être considérées comme une simple réaction à l'égard de l'évolution des flux commerciaux des produits culturels. On le sait, l'intervention des États et des gouvernements en la matière se fait aussi, et généralement même, sur la base d'arguments liés à la protection et à la promotion de l'identité, au besoin de favoriser l'expression locale ou, plus largement, à celui de maintenir un espace culturel propre où leurs concitoyens peuvent s'exprimer et communiquer entre eux. En résumé, cette intervention se fait sur la base que les produits culturels sont si importants qu'ils ne sauraient être considérés comme de simples marchandises.

Le problème auquel nous faisons face aujourd'hui est que l'instauration et l'évolution d'un cadre normatif visant à créer un environnement sécurisant et favorable pour le développement du commerce international tendent à encadrer, et surtout, à limiter les mesures et les modes de soutien des États et des gouvernements à la culture. Autrement dit, les mesures prises par les États et les gouvernements pour soutenir la culture sont remises en cause par l'évolution du cadre normatif développé pour favoriser le commerce international. Cette remise en cause provient tant des grands principes qui sous-tendent ce cadre que de la dynamique qui l'anime et que nous allons maintenant détailler succinctement.

1.1 Les principes des grands accords de commerce et les objectifs des politiques culturelles : une incompatibilité manifeste

Pour favoriser le développement du commerce international, objectif partagé par un nombre croissant de pays, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, qui y voient des avantages économiques incontestables, les Parties aux grands accords internationaux de commerce s'entendent sur des principes généraux susceptibles de favoriser celui-ci. Pour les fins de notre propos, nous n'en retiendrons que deux pour bien montrer les problèmes de compatibilité qu'ils posent à l'égard de la logique qui sous-tend habituellement les mesures que prennent les États et les gouvernements en matière de culture.

Le premier principe que nous retenons est celui dit de la « nation la plus favorisée », ou principe NPF pour la suite de notre propos. Ce principe signifie qu'un État doit accorder à toutes les autres Parties à un accord commercial multilatéral les mêmes conditions qu'il accorde à la plus favorisée d'entre elles. En simplifiant, cela veut tout simplement dire qu'un pays ne peut en favoriser un autre dans ses rapports commerciaux. Ce principe, fort répandu et accepté dans d'autres domaines, pose cependant un problème lorsqu'on l'applique à la culture.

En effet, les exemples ne sont pas rares, en matière de culture, où des pays ont développé entre eux des accords particuliers pour favoriser leurs échanges et leur collaboration sur le plan bilatéral justement sur la base de leurs affinités culturelles et linguistiques. Les accords de production ou de partenariats comme il en existe entre le Québec et la France en sont des exemples. Francophone et historiquement rattaché à la culture française, baignant dans un environnement linguistique autrement anglophone en Amérique du Nord, il est normal que le Québec tende à avoir des liens privilégiés avec la France et d'autres pays francophones en matière d'échange et de production culturelle. De la même façon, à cause de leurs affinités linguistiques et culturelles (ou géographiques, politiques et historiques), on ne se surprendra guère que des pays hispanophones, lusophones, arabophones, etc. puissent avoir développé des ententes visant à favoriser leurs échanges de produits culturels et la production de tels produits.

Pourtant, tous ces accords, toutes ces ententes, et ces projets de coopération fondés sur la base d'affinités culturelles peuvent être considérés comme non avenant du point de vue du principe NPF. Les « avantages » concédés par un pays à un autre sur la base d'une volonté de favoriser une production culturelle commune devraient, sur la base de ce principe, être accordés à tous les autres pays. Autrement dit, si le Québec, la France, la Communauté française de Belgique, le Sénégal ou d'autres membres de la Francophonie, par exemple, décident de mettre sur pied des mécanismes de soutien visant à favoriser le cinéma francophone, mécanismes qui permettent aussi à ces partenaires de maintenir une capacité de production dans ce secteur chez eux et de faire certains films spécifiquement nationaux, les avantages qu'ils se concèdent réciproquement devraient être accordés aussi, par exemple, aux « majors » du cinéma et ce, sans égard aux questions d'affinités culturelles soulevées plus tôt, mais du strict point de vue des règles du commerce et du principe NPF. Il appert donc que ce qui peut en principe sembler convenable, voire même souhaitable, du point de vue culturel, c'est-à-dire que des pays favorisent entre eux l'expression et la diffusion de leur

production culturelle sur la base même de leurs affinités en la matière, est considéré, du point de vue commercial et du principe NPF, comme une hérésie.

Le second principe commercial que nous retenons ici est celui du « traitement national » ou principe TN pour la suite de cet essai. Ce principe exige, en le simplifiant, qu'un État ou un gouvernement accorde un traitement non moins favorable aux prestataires étrangers que celui qu'il accorde à ses propres prestataires. Il s'agit d'un principe accepté dans bien des domaines et pour la majorité des produits qui se prêtent au commerce.

Mais encore une fois, l'application de ce principe pose un problème majeur à l'égard de l'action des États et des gouvernements en culture. En effet, par leur nature même, les mesures qui visent la préservation et la promotion de la culture (ou parfois des cultures) propre aux populations que représentent les États et les gouvernements vont à l'encontre, à bien des égards, de ce principe important dans les accords de commerce. Soutenir une production culturelle locale ou nationale est difficilement conciliable avec l'attitude inverse qui interdit de favoriser le local et le national. Pourtant, la très grande majorité des interventions des États et des gouvernements en culture ont toujours visé à promouvoir l'identité et la création culturelle locale. S'il existe en certains pays des mesures de soutien à la culture étrangère, celles-ci ont toujours été des exceptions par rapport à l'ensemble des interventions de soutien à la culture. Les mesures de soutien à la production audiovisuelle, au Québec, au Canada, en Grande-Bretagne, en Corée, au Brésil ou en Afrique du Sud, par exemple, n'ont jamais visé à promouvoir la production audiovisuelle aux États-Unis, en Espagne, en Pologne, au Bénin, au Vietnam ou au Chili (le Québec voudrait-il faire explicitement une mesure destinée à favoriser l'audiovisuel coréen ou la Grande-Bretagne faire de même avec l'audiovisuel chilien, qu'ils se trouveraient en dérogation du principe NPF!!!)ⁱⁱ. Qu'il s'agisse de protéger le patrimoine, d'aider la création et la production ou de permettre le maintien d'un espace d'expression, de communication et de diffusion qui rende

possible l'accessibilité aux populations que les États et gouvernements représentent de produits culturels locaux, régionaux ou nationaux, les mesures prises en ce sens semblent carrément incompatibles avec le principe TN. Cette situation est d'autant plus flagrante si l'une des raisons qui pousse à prendre de telles mesures de soutien à la culture locale ou nationale est l'incapacité de concurrencer sur un pied d'égalité l'offre étrangère en la matière, si des situations évidentes de défaillances du marché ou d'abus de position dominante font que les États et les gouvernements sont contraints de venir en aide à leurs prestataires pour pallier cette situation.

Mais la remise en cause des actions prises par les États et les gouvernements en matière de culture ne provient pas seulement de ce que les principes qui sous-tendent le cadre normatif du commerce international sont incompatibles avec les objectifs qui sous-tendent les politiques culturelles et les différentes mesures qui y concourent, mais aussi parce que la dynamique qui anime l'expansion de ce cadre va à l'encontre de la résistance qu'ont affichée la plupart des pays à l'application de ces principes en matière de culture. Car il faut le souligner, si les États et les gouvernements étaient tout à fait libre d'accepter ou de refuser l'application des principes TN et NPF en matière de culture, on n'aurait pas à s'inquiéter outre mesure de leur application à moyen et long terme. À cet égard, il est remarquable de constater qu'en matière de services audiovisuels, par exemple, dans le cadre des négociations de l'Accord général sur le commerce des services (GATS), une infime minorité de membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ont accepté de s'engager à appliquer ces principes dans le secteur culturel et parmi ceux qui l'ont fait, plusieurs ont pris des réserves pour en restreindre l'application. Mais cette « résistance », dans l'état actuel des choses, et si rien n'est fait, ne pourra que s'effriter. Il en est ainsi parce que la dynamique propre aux grandes négociations commerciales a été conçue de façon à pousser la libéralisation du commerce toujours plus loin.

1.2 La dynamique des négociations commerciales multilatérales : une libéralisation complexe, et surtout, sans frein.

La volonté de développer un cadre normatif qui régularise et favorise le commerce international entérine et encourage un mouvement généralisé d'ouverture des marchés. Le commerce international augmente sans cesse en volume et les économies nationales dépendent de plus en plus de ce commerce pour leur prospérité. Au fur et à mesure que le commerce gagne en importance, les pays deviennent de plus en plus dépendants des marchés extérieurs tant pour s'approvisionner en produits qu'ils ne produisent pas ou plus, que pour l'exportation de produits qui favorise, par exemple, le maintien ou le développement de l'emploi sur leur territoire.

Malgré les ratées de Seattle, qu'il ne faut pas négliger par ailleurs, force est d'admettre que peu de pays cherchent à sortir du cadre normatif supervisé par l'OMC. Au contraire, des pays y sont entrés depuis, et beaucoup cherchent encore à y adhérer. À n'en pas douter, au niveau des dirigeants de ces pays, on voit plus d'avantages à participer à ce système qu'à ne pas le faire. On se trouve donc dans une situation où la libéralisation des échanges et la levée des entraves au commerce jouissent d'un préjugé autrement favorable que le protectionnisme. Il appert donc que quiconque s'élève pour remettre en cause les principes qui sous-tendent le cadre normatif qui appuie et encourage ce système se trouve en porte-à-faux à l'égard de ce mouvement global. Pour ceux qui voudraient retarder ou modifier l'application des règles du commerce à l'égard de la culture, c'est là un problème de taille qui est encore plus lourd à porter que ce mouvement de libéralisation du commerce se poursuit sans cesse. Ce mouvement n'est pas achevé, loin de là, et au moins deux raisons militent en faveur de la recherche d'une solution rapide ou d'une action concrète pour préserver la capacité des États et des gouvernements de soutenir la culture: la complexité croissante des sujets traités dans les négociations commerciales multilatérales et leur incidence sur les politiques publiques en matière de culture, et la nature même des négociations

multilatérales qui, exprimant la volonté affirmée des membres de l'OMC de développer un environnement commercial mondial de plus en plus ouvert, contraint ces mêmes membres à ouvrir progressivement leur marché.

Jadis réservé au commerce des biens matériels sous l'angle des tarifs douaniers, le mouvement de libéralisation concerne maintenant les services et la propriété intellectuelle, bientôt les investissements et les règles de concurrence, et peut-être, dans un avenir rapproché, le commerce électronique. La culture n'étant pas un secteur bien défini faisant l'objet d'une négociation particulière, elle n'en est pas moins traitée indirectement sous les différentes rubriques précitées et il devient de plus en plus difficile de bien voir et de bien évaluer l'impact des différentes négociations qui sont menées sur les différentes mesures de soutien des États et des gouvernements à la culture et cette situation ne s'amenuisera pas avec le temps. On risque vite de se voir dépassé par la complexité des négociations où les enjeux économiques et commerciaux dominants en cacheront d'autres qui pourront pourtant être cruciaux sur le plan culturel. Si on ne convient pas d'objectifs clairs et reconnus qui justifient les mesures et les modes de soutien des États et des gouvernements à la culture, le risque grandira de voir ceux-ci fondre au gré de négociations et d'accords dont on n'aura pas bien mesuré tous les tenants et les aboutissants en matière de culture.

À cette complexité croissante s'ajoute un problème lié à la nature même des négociations qui sont menées pour accroître l'ouverture des marchés. Dans les rondes de négociations commerciales multilatérales se jouent des parties où chacun tente d'obtenir d'autrui les "morceaux" qu'il convoite, mais où, en revanche, il doit céder aussi certaines "pièces" qu'il aurait bien voulu garder. Il s'agit d'une partie donnant, donnant. Et comme les ouvertures demandées à un pays sont relatives aux secteurs qu'il se refuse temporairement à offrir, les pays qui se refusent à libéraliser leur secteur culturel, ou qui hésitent à lever ce qu'autrui considère être des entraves au commerce en la matière, subiront une

pression de plus en plus forte les y contraignant. Cette partie de "poker", où il est pratiquement impossible de cacher son jeu, n'augure rien de bon à long terme pour ceux qui veulent préserver la capacité des États et des gouvernements de soutenir la culture.

La volonté des membres de l'OMC de développer un environnement commercial mondial de plus en plus ouvert se traduit dans un passage de la Déclaration de Marrakech;

"Les Ministres affirment que l'établissement de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) marque l'avènement d'une ère nouvelle de coopération économique mondiale, répondant au désir généralisé d'opérer dans un système commercial multilatéral plus juste et plus ouvert au profit et pour la prospérité de la population de leurs pays. Les ministres se déclarent déterminés à résister aux pressions protectionnistes de toute nature."

Cette citation, en plus de confirmer le préjugé favorable à la libéralisation du commerce que l'on a souligné précédemment, s'actualise dans les objectifs et la mécanique des négociations multilatérales. Objet de critiques acerbes depuis Seattle par un nombre grandissant de groupes et mouvements d'opposition à la mondialisation, l'OMC a tenté de se refaire une image en insistant sur le caractère volontaire et libre des engagements de libéralisation que prennent ses membres. Ce caractère volontaire et libre est cependant atténué grandement par les objectifs identifiés précédemment qui ne prévoient aucune limite à la libéralisation et par la dynamique du « donnant – donnant » qui marque le processus des négociations multilatérales. On a pu remarquer également que l'OMC tente, particulièrement dans le cadre des négociations sur les services, de mettre l'accent sur la souplesse qu'offre ce cadre pour permettre à ses membres de ne prendre des engagements de libéralisation que s'ils le désirent. À cet effet, le paragraphe 2 de l'article 19 est maintenant souvent cité. Cet article est libellé comme suit :

Le processus de libéralisation respectera dûment les objectifs de politique nationale et le niveau de développement des différents Membres, tant

d'une manière globale que dans les différents secteurs. Une flexibilité appropriée sera ménagée aux différents pays en développement Membres pour qu'ils puissent ouvrir moins de secteurs, libéraliser moins de types de transactions, élargir progressivement l'accès à leurs marchés en fonction de la situation de leur développement et, lorsqu'ils accorderont l'accès à leurs marchés à des fournisseurs de services étrangers, assortir un tel accès de conditions visant à atteindre les objectifs mentionnés à l'article IV.

Il appert cependant que le paragraphe 1, que l'on oublie de citer, rappelle les objectifs et modalités du GATS lui-même :

Conformément aux objectifs du présent accord, les Membres engageront des séries de négociations successives, qui commenceront cinq ans au plus tard après la date d'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC et auront lieu périodiquement par la suite, en vue d'élever progressivement le niveau de libéralisation. Ces négociations viseront à réduire ou à éliminer les effets défavorables de certaines mesures sur le commerce des services, de façon à assurer un accès effectif aux marchés. Ce processus aura pour objet de promouvoir les intérêts de tous les participants sur une base d'avantages mutuels et d'assurer un équilibre global des droits et des obligations.

Ce qu'il faut retenir de ces deux paragraphes est qu'au mieux, le processus de libéralisation prévu par le GATS permet deux vitesses : rapide, et moins rapideⁱⁱⁱ, mais ne prévoit aucun frein ou aucune limite dans des secteurs qui demanderaient, comme la culture, que les règles usuelles du commerce ne s'appliquent pas intégralement. Ainsi, la dynamique qui imprègne la libéralisation du commerce mondial ne peut être ignorée. Les "protections" d'aujourd'hui qui permettent encore de maintenir des mesures de soutien à la culture ne sauraient être considérées permanentes. Au contraire, le temps joue contre ceux qui croient en l'importance de soutirer la culture au processus de libéralisation ou qui désirent lui réserver un traitement particulier à l'égard du commerce. C'est pourquoi il presse de trouver une solution et de passer à l'action pour pérenniser cette capacité des États et des gouvernements de soutenir la culture et la diversité culturelle.

2) Les solutions habituellement avancées pour préserver la capacité des États et des gouvernements de soutenir la culture

Parce qu'ils ne considèrent pas la culture comme une simple marchandise, plusieurs de membres de l'OMC, et plusieurs pays signataires d'autres accords de commerce régionaux ou bilatéraux, ont jusqu'ici tenté de se préserver de l'application des règles générales des accords de commerce en matière de culture. Les solutions avancées jusqu'ici pour soustraire la culture de l'application de ces règles peuvent être regroupées en deux catégories.

On retrouve d'abord la demande d'inscription, à même les accords de commerce, d'une clause qui exclut la culture, ses grandes composantes ou les mesures qui concernent ce secteur, de l'application des règles de ces mêmes accords : c'est ce que nous qualifierons dans les pages qui suivent de « l'exemption culturelle ».

Ensuite, il y a une autre méthode qui consiste à refuser de prendre des engagements de libéralisation en matière de culture (c'est le cas dans le GATS, par exemple, en ce qui a trait au principe TN) et à prendre toutes les réserves (aussi appelées exemptions ou dérogations par certains) nécessaires pour éviter que les règles du commerce s'appliquent aux mesures qui contreviennent à l'application de ces règles commerciales (c'est encore le cas, dans le GATS, en ce qui concerne le principe NPF) : c'est ce que nous qualifierons ici « d'exception culturelle ».

C'est à dessein que nous distinguons ainsi ces deux « solutions » ou « approches » car elles ont longtemps été l'objet de confusion, étant souvent traitées sans nuances dans la littérature ou utilisées avec des sens différents en Europe et en Amérique, et même encore régulièrement prises l'une pour l'autre. Par exemple, on a longtemps laissé entendre qu'une clause d'exemption culturelle existait dans le GATS au sens d'un article inscrit dans cet accord de commerce qui soustrairait la culture de l'application des règles de cet accord. Ceux qui cherchèrent ensuite

cet article furent surpris et déçus de n'en trouver aucun. Ils furent d'autant plus surpris de ne trouver le mot culture nulle part.

Pour les besoins de notre propos, il importe surtout de bien distinguer ces deux approches de façon à ce qu'on comprenne bien leurs limites respectives comme réponses visant à assurer le maintien de la capacité des États et des gouvernements de soutenir la culture dans le contexte de l'évolution du cadre normatif du commerce international.

2.1 « L'exemption culturelle » : l'inscription d'une clause générale d'exemption pour la culture dans les accords de commerce

On peut retrouver des exemples de clauses générales dans les grands accords de commerce multilatéraux. Par exemple, on retrouve des exemptions générales ou « exceptions générales » dans le GATT à l'article XX qui mentionne que toute Partie contractante à l'accord pourra continuer de prendre des mesures nécessaires à la protection de la moralité publique; nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux; imposées pour la protection de trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique, etc., en autant que ces mesures "ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international".

L'article XIV du GATS contient lui aussi des "exceptions générales" du même type et sous des conditions similaires à celles du GATT alors que l'article XIVbis en ajoute d'autres plus spécifiquement relatives à la sécurité nationale.

Il appert donc que les Parties à ces accords ont considéré que certains objectifs étaient suffisamment importants pour permettre des dérogations générales aux règles de l'accord en question.

On a pu croire, pendant un certain temps, qu'une telle clause pourrait être inscrite pour préserver aussi la culture ou les mesures prises pour atteindre des objectifs d'ordre culturel.

Il y a eu deux tentatives notoires à cet effet à l'égard de négociations d'accords commerciaux multilatéraux. La première remonte en 1993, à la fin des négociations du GATS, quand on tenta de faire inscrire, sans succès, une clause de « spécificité culturelle » dans cet accord. La seconde, lors des négociations en vue de conclure un accord multilatéral sur l'investissement (AMI), à l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), où une proposition qui visait à faire reconnaître le droit de prendre des mesures pour préserver la diversité linguistique et culturelle dans l'accord ne recueillit que peu d'appuis.

Sans entrer dans le détail du pourquoi de ces deux échecs, il y a au moins deux constats que l'on peut faire qui les éclairent.

D'une part, vouloir négocier une exemption nécessite au moins une vision claire de ce qu'elle doit couvrir. Au contraire des exemptions générales qu'on trouve déjà dans le GATT ou dans le GATS qui identifient des objectifs relativement clairs et spécifiques et qui sont même là limitées par certaines conditions, une demande d'exemption générale pour la culture, si elle ne donne pas une vision claire de ce qu'elle couvre, ne peut qu'effrayer ceux qui la refuse parce qu'ils considèrent que la culture ne devrait pas être traitée différemment des autres secteurs d'activités économiques et qui perçoivent qu'une interprétation trop large de cette exemption empêche une application maximale des règles du commerce à ce secteur. Davantage, une telle exemption, toujours sans vision claire et précise, peut même effrayer ceux qui veulent une couverture large de la culture et qui redoutent une interprétation restrictive. Autrement dit, une exemption improvisée ne peut satisfaire personne surtout dans un contexte de négociations

commerciales, comme ce fut le cas du GATS, où tous sont poussés par le calendrier des négociations. Donc, on peut retenir ici un manque de vision globale en ce qui concerne ce que cette exemption devrait recouvrir et une tendance à l'improvisation à cet égard.

D'autre part, le peu d'appuis qu'ont reçu ces propositions de clause d'exemption culturelle indique aussi que dans le jeu des négociations commerciales, peu de pays sont enclins à accepter « d'abattre une carte » qui pourrait leur permettre éventuellement de « gagner » un avantage commercial dans des secteurs où ils visent des gains. Autrement dit, même si plusieurs pensent que la culture est un secteur important à préserver (il est particulièrement intéressant de remarquer qu'il y a eu beaucoup plus de membres de l'OMC qui ont refusé de prendre des engagements de libéralisation dans le cadre du GATS en matière d'audiovisuel par exemple, qu'il y en a qui ont pu tendre à montrer une sympathie quelconque pour une clause d'exemption sur la question!), le jeu des négociations multilatérales implique qu'on ne se prive pas, *a priori*, d'une « monnaie d'échange ». Ceci est particulièrement vrai si les négociateurs commerciaux en question ne sont pas sensibilisés aux questions culturelles. Au manque de vision globale de ce que devrait contenir l'exemption en question s'ajoutent ici, avec plus d'acuité, les intérêts divergents des différents négociateurs qui ont chacun leurs agendas particuliers et où la culture ne fait pas « le poids » vis-à-vis d'une négociation qui inclut les matières premières, l'agriculture, l'aérospatial, les produits pharmaceutiques, etc. Dans un tel contexte, c'est la culture contre le minerais de fer, contre le blé, contre les hélicoptères ou contre les médicaments. Manque de considération aussi de ce qu'est la culture pour une société dans le cadre d'une négociation de ce type puisqu'il ne s'agit pas de discuter de « culture », mais de « commerce »... Voudrait-on négocier « la culture » sans égard au reste, dans un tel cadre, que se serait l'audiovisuel contre le patrimoine, l'artisanat contre la langue ou les arts contre les industries culturelles... Une négociation commerciale de la culture place le commerce avant la culture.

À ces deux raisons qui expliquent l'échec des essais en faveur d'une clause générale d'exemption culturelle s'ajoutent les pressions très réelles, et compréhensibles, dans ce contexte de négociations commerciales, de ceux qui ont un intérêt concret à voir les marchés s'ouvrir en matière de culture. Des pays, dont au premier chef les États-Unis, qui refusent le « protectionnisme culturel » et dont les industries de « l'entertainment » sont des poids lourds dans leur balance commerciale. Mais les États-Unis, n'ont-ils pourtant pas déjà accepté une clause d'exemption culturelle dans un accord régional ou bilatéral de commerce?

En effet, contrairement aux accords multilatéraux de commerce, où aucune clause d'exemption culturelle n'a jamais été acceptée ou introduite, il existe des accords de commerce régionaux ou bilatéraux qui en contiennent, accords qui impliquent d'ailleurs le pays le plus fortement opposé à une telle clause au niveau multilatéral, les États-Unis. Il convient donc de souligner l'exemption culturelle qui existe dans l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALÉ), exemption reprise dans le cadre de l'Accord de libre-échange nord américain (ALÉNA). Le premier paragraphe de l'article 2005 de l'ALÉ fait état que "les industries culturelles sont exemptées des dispositions du présent accord, sauf stipulation expresse (...)".

Mais quand les États-Unis ont accepté que soit inscrite dans l'ALÉ une telle clause d'exemption pour les industries culturelles, ils l'ont fait en demandant qu'y soit rattachée la disposition suivante : « ... 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 », le paragraphe 1 étant celui qui, en principe, exempte les industries culturelles de l'application de l'ALÉ.

Sans entrer dans les détails, cette disposition annihile, à toutes fins pratiques, l'efficacité de l'exemption en question. Le litige canado-américain sur les périodiques à tirage dédoublé en a fourni un exemple éloquent (voir l'annexe à ce sujet). C'est sous l'acceptation de cette condition que les États-Unis ont accepté, dans ce cadre très particulier de l'ALÉ et de l'ALÉNA, la clause d'exemption culturelle réclamée par son voisin et principal partenaire commercial, le Canada.

Soulignons aussi que l'on retrouve aussi des clauses d'exemptions culturelles dans les accords de libre-échange entre le Canada et le Chili, le Canada et Israël, et le Canada et le Costa Rica. Ces clauses, dans des accords entre pays qui reconnaissent entre eux l'importance de préserver la culture de l'application des règles commerciales, ne comportent aucune mesures de représailles. Aussi intéressantes soient-elles, il demeure que ces exemptions ont été négociées en bilatéral, sans les inconvénients reliés aux grandes négociations multilatérales que nous venons d'évoquer.

Il appert donc, dans les faits, que les chances d'aboutir à une clause d'exemption culturelle en bonne et due forme dans un accord multilatéral de commerce paraissent minces sinon nulles pour les raisons mentionnées précédemment.

2.2 « L'exception culturelle » : le refus de s'engager à libéraliser la culture et la prise de réserves

À la fin du cycle de l'Uruguay, on fit grand état de ce que les négociations du GATS avaient donné lieu à la reconnaissance d'une « exception culturelle ». Pourtant, comme nous l'avons souligné, aucune clause d'exemption culturelle ou d'exception culturelle ne se trouve inscrite dans cet accord. Plutôt que de chercher à réfuter l'existence d'une exception culturelle au GATS, au sens d'une exemption culturelle telle que nous venons d'en discuter, nous préférons plutôt en discuter sous l'angle d'une « attitude » ou d'une position, telle que permise par la structure même de négociation du GATS, qui consiste à refuser de prendre des

engagements de libéralisation en culture à l'égard du principe TN, et à prendre toutes les réserves nécessaires pour soustraire de l'application du principe NPF, et de tous les principes qui pourraient s'appliquer *a priori* à toutes les Parties au GATS, les mesures de soutien à la culture.

En fait, cette deuxième solution visant à préserver la capacité des États et des gouvernements d'élaborer librement leurs politiques culturelles à l'encontre de l'application des règles du commerce, peut être vue comme une réaction à l'échec de la première approche dans le cadre des grandes négociations d'accords commerciaux multilatéraux, et comme une réponse « individuelle », à défaut d'une réponse concertée, au défi posé par ces accords. Individuelle, parce qu'il revient à chaque membre de l'adopter ou non.

La position de l'exception culturelle, pour qui veut préserver sa capacité de soutenir la culture, ne manque pas d'intérêt à court terme. Ses avantages sont évidents. Tant qu'elle ne prend pas d'engagements en matière de culture, une Partie ne peut être contrainte à modifier sa politique culturelle et ne peut subir de mesures de représailles commerciales. Autrement dit, cette voie permet de soustraire, pour qui l'utilise, la culture aux grands principes commerciaux que nous avons détaillés précédemment.

La position de l'exception culturelle a aussi comme avantage d'être claire contrairement à une clause d'exemption générale dont on ne connaîtrait pas bien la portée. Quand une Partie décide de prendre une réserve pour soustraire une mesure à l'application de la clause NPF, un accord de coproduction avec une autre Partie, par exemple, il n'y a pas place à interprétation.

Mais l'exception culturelle, malgré cela, n'a pas que des avantages.

D'une part, la position de l'exception culturelle ne prête aucun statut particulier à la culture dans un accord de commerce. En cela, une Partie, dans un accord comme le GATS, peut prendre une exception pour ses services culturels comme il peut en prendre pour ses services financiers, maritimes, agricoles, etc. D'aucune façon l'ensemble des Parties ne reconnaît un statut ou même une réalité particulière à la culture.

Ensuite, le fait qu'une Partie se prévale de « l'exception culturelle » n'empêche en rien une autre Partie de prendre des engagements en matière de culture. Et plus les Parties prennent d'engagements en la matière, plus l'idée se répand que la culture ne constitue pas un domaine particulier à l'égard des règles du commerce. C'est donc à l'égard de la dynamique même du développement du cadre normatif du commerce que l'exception culturelle est faible. Par exemple, on sait que moins d'une vingtaine de pays ont pris des engagements en matière d'audiovisuel dans le cadre du GATS, ce qui a amené certains commentateurs optimistes à soutenir que « l'exception culturelle est la règle dans le GATS ». Le problème est que rien n'assure la pérennité de cette règle, au contraire. La pression sur les épaules de ceux qui se prévalent de l'exception culturelle va s'accroître au fur et à mesure que d'autres Parties au GATS vont s'engager à offrir de libéraliser leur secteur audiovisuel en échange d'un plus grand accès au marché dans d'autres secteurs. C'est là où le jeu des négociations et la volonté exprimée à l'OMC de favoriser le développement d'une économie mondiale de plus en plus ouverte se fera sentir de façon croissante. Les alliances en faveur de l'exception culturelle, par exemple, ne peuvent être considérées permanentes, car tous ne se sentent pas menacés de la même façon par une éventuelle ouverture des marchés en culture et parce qu'ils ont des intérêts stratégiques différents à l'égard des avantages qu'ils cherchent à obtenir lors des négociations commerciales. Qui plus est, l'expression « exception culturelle », déjà ambiguë pour les raisons que nous avons déjà identifiées, l'est encore plus si on considère les cas où des Parties au GATS, comme l'Union européenne, ont déjà fait des offres de libéralisation dans des secteurs pourtant

culturels comme le spectacle et l'édition. Ce qui montre bien qu'il existe déjà des « exceptions à l'exception » et que les intérêts de tout un chacun divergent en la matière.

Il appert donc que le grand problème de l'exception culturelle est qu'elle doit être considérée, dans le contexte de l'évolution du commerce, comme une mesure temporaire. Non pas qu'en théorie elle ne puisse être maintenue longtemps ou même toujours, mais que dans les faits, les pressions pour l'abandonner en partie, puis en totalité, vont s'accroître avec le temps^{iv}. Le temps n'est pas loin où certaines Parties aux accords de commerce se feront dire ouvertement par d'autres que s'ils veulent obtenir les accès aux marchés étrangers qu'ils souhaitent pour certaines de leurs industries, la condition en sera l'abandon de leur position d'exception culturelle. Ce sera l'agriculture contre la culture, l'industrie pharmaceutique contre la culture, l'acier contre la culture, etc.

Par ailleurs, on ne saurait oublier que dans l'accord du GATS, les réserves prises par certaines Parties à l'égard de la clause NPF sont temporaires et que leur cessation est déjà clairement prévue. La prolongation de ces mesures, souhaitée par plusieurs, ne pourra se faire que par des concessions dans d'autres secteurs, et il n'est pas dit que le prix à payer en ce sens sera accepté de tous.

C'est pour ces raisons que certains pensent qu'il faut trouver une solution à moyen et long terme pour préserver la capacité des États et gouvernements de soutenir la culture, l'exception culturelle ne semblant pas être une solution à long terme.

3) Vers un instrument international?

L'idée de développer un instrument international, qui reconnaîtrait le droit des États et gouvernements d'élaborer leurs politiques culturelles et de prendre les mesures qui y concourent pour favoriser le développement culturel des populations qu'ils représentent, et conséquemment, de favoriser le maintien de la diversité culturelle de par le monde, fait de plus en plus son chemin dans divers forums internationaux. Pourquoi?

Naturellement, la prise de conscience des limites des solutions généralement avancées jusqu'ici pour atteindre l'objectif visé y joue pour beaucoup car l'instrument vise à remédier aux faiblesses de ces solutions. On peut, de façon très générale, regrouper sous trois rubriques les avantages liés à cette approche d'un instrument international, avantages qui se recoupent sous plusieurs aspects. L'approche visant l'élaboration d'un instrument international permet :

- d'engager une concertation large sur les rapports entre commerce et culture et de développer une vision globale de la culture
- de réfléchir à une solution en dehors des contraintes et limites imposées par le contexte des négociations commerciales
- de proposer une solution à long terme

1) Une concertation large et le développement d'une vision globale

Un instrument international ne peut émerger que si les partenaires qui y adhèrent réussissent à se donner une vision globale et commune des enjeux que pose la mondialisation à la diversité culturelle, de ce que représente la culture pour leurs sociétés respectives (en lien avec les questions d'identité, de démocratie, de cohésion sociale, de liberté d'expression ou du droit à l'information, etc.), et des mesures à leur disposition pour en assurer le développement.

L'élaboration d'un instrument international corrige donc dès le départ deux problèmes majeurs des solutions envisagées jusqu'ici. En premier lieu, elle oblige une concertation qui n'a jamais vraiment eu lieu de façon systématique dans le cadre des négociations commerciales multilatérales où une exemption culturelle fut demandée. Au mieux, les concertations à cet égard prirent la forme d'appuis stratégiques de négociation qui, comme on l'a déjà souligné, n'eurent de toute façon aucun succès. Quant à la position de l'exception culturelle, on a soulevé qu'aussi efficace soit-elle à court terme comme stratégie dans le cadre des négociations d'accords internationaux de commerce, elle demeure une position foncièrement individuelle qui ne nécessite aucune concertation particulière. Ensuite, l'instrument demande qu'on ait une vision d'ensemble de la culture. Car la culture, lorsque réfléchi dans le cadre des négociations d'accords de commerce, est fractionnée dans ses différents aspects et composantes. Ici l'audiovisuel, là le patrimoine, et encore ici la propriété intellectuelle. Ou encore, les biens culturels d'un côté, les services culturels d'un autre, et bientôt, les investissements culturels dans une autre catégorie. Tous ses aspects ou composantes sont alors détachés les uns des autres sans liens nécessaires. Ce travail à la pièce empêche une vision globale du problème et de sa solution. La réflexion sur un instrument international nécessite, au contraire, une vision d'ensemble de la culture et de l'action des États et des gouvernements à son égard. Se faisant, on pourra s'assurer que tous ses aspects et composantes seront traités dans un ensemble cohérent.

2) Une solution élaborée hors des contraintes imposées par le contexte des négociations commerciales

Le contexte des négociations commerciales sied mal à la définition d'une solution permettant la prise en compte de la spécificité de la culture et de l'action des États et gouvernements à son égard. La réflexion sur un instrument permet d'abord d'éviter une réduction immédiate de la culture à une marchandise quelconque pouvant faire l'objet d'un troc stratégique pour gagner des accès aux marchés en

d'autres domaines. Elle permet de réfléchir en dehors des contraintes du « donnant - donnant » propre aux négociations commerciales. Sortir de ce contexte peut aussi permettre à des États et gouvernements qui, au moment des négociations, hésitent à abandonner la « carte » de la culture de peur de se priver d'un atout de négociation éventuel, de se reconnaître mutuellement des droits inaliénables, et de s'assurer, dans l'avenir, qu'ils n'auront plus à jouer cette carte. Se faisant, l'instrument, une fois élaboré, permettra à tous de reconnaître un statut particulier à la culture et diminuera la part de « jeu » , dans les négociations commerciales, que l'on pourra faire sur le dos de la culture. Sortir du cadre des négociations de commerce, c'est aussi passer d'une logique qui subordonne la culture à l'application des principes du commerce à une autre qui, sans nier l'importance de sécuriser les échanges commerciaux en culture, reconnaît d'abord le droit des peuples, par l'entremise des politiques de leurs États et gouvernements, d'afficher et affirmer leur culture. Ceci, répétons-le, ne signifie pas que les États et les gouvernements puissent faire n'importe quoi, appliquer n'importe quelles politiques ou mesures sans discernement, mais signifie que ces droits ne peuvent, au-delà d'un certain seuil, être remis en cause.

3) Une solution à long terme

Le troisième avantage relié à l'instrument est qu'il se veut une solution à long terme. À une exemption qui n'a jamais vu le jour et à une position d'exception culturelle précaire pour les raisons qu'on a déjà invoquées, l'instrument international vise à baliser les rapports entre commerce et culture pour les années à venir. S'il est vrai que l'un des objectifs sous-jacents à l'établissement d'un cadre normatif pour le commerce international est de sécuriser les échanges au moyen d'un environnement sécuritaire et prévisible, l'instrument international y participera puisqu'il permettra de saisir la marge de manœuvre dont bénéficient les États et les gouvernements en culture et de permettre aux entreprises de comprendre cette marge, et en conséquence, la leur.

Bien des questions demeurent ouvertes sur un éventuel instrument international. Comme se présenterait-il? Que recouvrirait-il? Quels en seraient les contours exacts? Quel serait son rapport aux accords internationaux existants, culturels ou commerciaux? Où devrait-il être élaboré? Quels seraient les grands principes qu'il mettrait de l'avant? Quelle approche devrait-on privilégier à son sujet, une approche par secteurs culturels (patrimoine, langue, industries culturelles, arts, etc.) ou une approche axée sur les mesures habituellement prises à l'égard de ces secteurs, ou un mélange des deux? Comment s'assurer de son application réelle, qu'il ne demeure pas simplement déclaratoire et sans effet?

Ces questions, toutes pertinentes, ne constituent cependant pas des objections au besoin d'un tel instrument. Elles font plutôt parties du processus normal d'interrogation à la base même de son élaboration. Des éléments de réponses existent d'ailleurs déjà pour chacune d'entre elles et des travaux sont présentement en cours pour les détailler. Quant à ce document-ci il visait d'abord à alimenter la réflexion sur le besoin même de cet instrument.

Dave Atkinson
Bureau de la diversité culturelle
Ministère de la Culture et des Communications du Québec

Annexe¹

Une clause d'exemption culturelle inefficace L'exemple du litige canado-américain sur les périodiques

Depuis 1965, le Canada interdisait l'importation de périodiques étrangers contenant de la publicité si celle-ci ne se trouvait pas non plus dans les éditions du pays d'origine. Autrement dit, le Canada interdisait l'importation de périodiques « à tirage dédoublé » de façon à réserver son marché publicitaire intérieur à ses propres éditeurs.

En avril 1993, la société américaine *Time Warner* décide de transmettre, par satellite, le contenu de son périodique *Sports Illustrated* à des imprimeries situées au Canada, dans la province de l'Ontario. Puisque ce magazine est imprimé au Canada, et qu'il ne s'agit plus techniquement d'une « importation », *Time Warner* commence à vendre des espaces publicitaires à des annonceurs canadiens pour son édition « canadienne ». Le contenu rédactionnel du magazine demeure presque totalement « américain ». En décembre 1995, en réaction à l'initiative de cette firme, le Canada impose une taxe de 80% sur la valeur des annonces paraissant dans les éditions de périodiques à tirage dédoublé². Cette décision a pour effet immédiat de rendre économiquement inintéressante la poursuite de l'édition « canadienne » du *Sports Illustrated*.

En mars 1996, les États-Unis annoncent leur intention de porter plainte devant l'Organisation Mondiale du Commerce à la fois contre cette taxe et contre l'interdiction sur l'importation de magazines à tirage dédoublé datant de 1965. En mars 1997, un groupe spécial de l'OMC leur donne raison. Les États-Unis obtiennent encore gain de cause, en juin 1997, après que le Canada ait fait appel du jugement. En juillet 1998, pour se conformer à la décision de l'OMC, le gouvernement canadien abandonne sa politique sur les périodiques et annonce sa nouvelle stratégie. Le projet de loi C-55 interdirait aux éditeurs étrangers la vente d'espaces publicitaires à des annonceurs canadiens. Parce que cette loi porte essentiellement sur les services publicitaires, et parce qu'il n'a pris aucun engagement pour libéraliser la vente de tels services dans le cadre de l'OMC, le Canada espère ainsi continuer à préserver son marché publicitaire pour les seuls éditeurs nationaux tout en se conformant à ses obligations internationales en matière de commerce.

¹ Cette annexe est tirée d'un article écrit par l'auteur du présent texte et intitulé « De « l'exception culturelle » à la « diversité culturelle » : les relations internationales au cœur d'une bataille planétaire », article paru dans *L'annuaire français des relations internationales 2000, Volume 1*, paru aux Éditions Bruylant, Bruxelles, 2000, p. 663-675

² La perception de cette taxe est complexe. Si on ne peut faire payer l'éditeur américain, on fera payer les intermédiaires canadiens qui ont concouru à la distribution des périodiques. En bout de ligne la taxe peut être imposée aux imprimeurs.

Les États-Unis ne tardent pas à réagir. Ils menacent d'utiliser des mesures de représailles en vertu des dispositions de l'ALÉNA. Selon leur interprétation, le Canada doit se prévaloir de la *clause d'exemption culturelle* contenue dans cet accord. Mais, l'application de celle-ci leur permet, le cas échéant, d'user de représailles commerciales. Ce qu'ils menacent de faire. En effet, faute de pouvoir accéder au marché publicitaire que représentent celui des magazines canadiens (il est estimé à 350 millions de dollars), les États-Unis envisagent des mesures à l'encontre des industries canadiennes de l'acier, du plastique, du bois et du textile. Les coûts de celles-ci sont estimés entre 3 et 4 milliards de dollars par les Canadiens. Soit 9 à 12 fois la valeur du marché publicitaire des magazines. Ces menaces furent suffisantes pour amener les industries menacées de représailles à faire pression sur le gouvernement pour que celui-ci n'aille plus de l'avant. Ils furent rejoints par les annonceurs canadiens qui, eux aussi, firent pression contre un projet de loi allant à l'encontre de leur liberté d'annoncer (et de commercer) où ils l'entendent.

Finalement, en mai 1999, les deux gouvernements s'accordent. Les éditeurs américains pourront vendre de l'espace publicitaire à des annonceurs canadiens jusqu'à concurrence de 18% de la valeur totale des revenus publicitaires de leurs magazines, ceci après une période de trois ans après l'entrée en vigueur de l'entente. De plus, ils n'auront pas à inclure dans leurs publications des contenus rédactionnels canadiens.

Ce règlement a été perçu par les milieux des industries culturelles canadiennes comme une défaite amère et, surtout, comme une triste démonstration de l'inefficacité de la *clause d'exemption culturelle* contenue dans l'ALÉNA.

ⁱ En favorisant l'expression culturelle des populations qu'ils représentent au moyen de politiques appropriées et de différentes mesures qui y concourent, les États et les gouvernements se trouvent à favoriser la diversité culturelle de par le monde. L'absence de telles politiques et mesures, en somme l'application des seules règles du marché, aurait pour effet d'imposer progressivement une culture commerciale homogène, sinon homogénéisante, à l'échelle internationale.

ⁱⁱ L'application simultanée des principes NPF et TN aboutit d'ailleurs, en théorie, à un résultat assez alarmant en matière de culture. Puisque les États ne devraient pas favoriser la production nationale et traiter les entreprises étrangères sur le même pied que les entreprises nationales, et puisqu'ils ne pourraient pas non plus favoriser des entreprises étrangères entre elles, il s'ensuit que le soutien des États et des gouvernements devrait se faire sur la seule base de la capacité des entreprises de fournir les biens et services culturels en question. Se faisant, dans les faits, on se trouverait à favoriser les entreprises les plus « performantes », donc les majors internationaux dans les différentes industries culturelles. Voudrait-on s'assurer que ces entreprises étrangères, ayant peut-être un petit bureau sur le territoire national, fournissent des biens et services culturels qui reflètent les cultures locales ou nationales que ces « obligations » seraient probablement considérées comme des entraves indirectes au commerce et au traitement « équitable » des entreprises nationales et étrangères, les premières étant alors injustement avantagées du fait de mieux connaître ces cultures où elles sont mieux implantées...

ⁱⁱⁱ Cette seconde vitesse, la « moins rapide », est d'ailleurs elle-même à atténuer, car on semble oublier assez souvent que le paragraphe 2 de l'article 19 dit prendre en compte le niveau de développement des membres et mentionne même explicitement les pays en développement. Ceci signifie qu'invoquer ce paragraphe pour justifier son refus de libéraliser la culture va mieux seoir aux pays en développement qu'aux pays plus avancés dont la production culturelle demeure malgré tout dépendante des mesures d'appui des États et des gouvernements. Qui plus est, ce paragraphe réfère directement à l'article 4 du GATS dont l'intitulé est assez clair : Participation croissante des pays en développement.

^{iv} Et nous ne parlons pas dans le présent texte d'autres pressions qui se feront aussi de plus en plus sentir et qui ne sont pas liées directement au cadre normatif du commerce et au jeu des négociations commerciales, mais à l'évolution technologique. La convergence et la numérisation, on le sait, vont progressivement annihiler les différences traditionnelles entre les contenus diffusés par les différents réseaux de distribution de données, comme la distinction entre les contenants et les contenus. La convergence entre les télécommunications et la radiodiffusion, par exemple, va rendre de plus en plus difficile, voire impossible, de distinguer les engagements de libéralisation ou les mesures de protection pour l'une ou l'autre. Ce problème, à lui seul, mériterait un long développement que nous ne pouvons faire ici.