

La protection culturelle :
PRIORITÉ POUR L'UE ET LE CANADA ?

par Célia Grimard

L'histoire, la langue, les relations commerciales et les échanges culturels de longue date ont cimenté les liens culturels et sociaux transatlantiques. Pour permettre à cette précieuse relation de se développer..., il faut bâtir de nouvelles passerelles entre les peuples du Canada et de l'UE.

Plan d'action commun UE-Canada 1996

La mondialisation et les transformations profondes qu'elle provoque ont un effet double sur les sociétés. Elle permet à la fois de créer de nouveaux liens mais elle est aussi la source de nouveaux défis qui sont particulièrement complexes et difficiles à surmonter dans les domaines de la culture et du social. C'est dans ce nouveau contexte que s'inscrivent les rapports entre le Canada et l'UE. Les possibilités de créer de nouvelles passerelles existent et des initiatives sont lancées mais les enjeux culturels et sociaux sont réels et interpellent les instances politiques ainsi que la coopération internationale.

Le Canada et l'UE ont inscrit, dans leur Plan d'Action, des objectifs liés à la culture et plusieurs projets font l'objet de discussions. Il existe aussi des préoccupations communes et des terrains d'entente dans le cadre des négociations et des forums internationaux. De nombreuses études sur les thèmes de la culture ou de la cohésion sociale, tant dans ses implications au niveau social, artistique, politique ou économique, ont été entreprises et font progresser l'ensemble des questions portant sur ces thèmes. Toutefois, de part et d'autre de l'Atlantique, les options et les approches sur de nouvelles avenues en matière de culture et de cohésion sociale sont en mutation. Tant qu'il est vrai que le Canada et l'UE partagent des valeurs communes, rien n'est clair quant aux outils politiques institutionnels à mettre de l'avant.

La question des valeurs qui sous-tendent le processus de mondialisation et la finalité de ce dernier interpellent directement la dimension éthique des politiques portant sur les sujets socioculturels. À la croisée des chemins, devant les impératifs commerciaux et les préoccupations de la société civile, le questionnement porte sur les outils politiques et de coopération qui pourraient éviter la marginalisation de certains groupes (tant au niveau national qu'international) et l'homogénéisation culturelle qui mettrait en danger la richesse du patrimoine culturel mondial.

Au nombre des phénomènes qui marquent la problématique actuelle, l'on retrouve notamment :

- **Une production et une diffusion de produits culturels de plus en plus « transnationalisée »;**
- **La concentration accrue dans les années '90 de la structure de l'industrie audiovisuelle avec l'émergence d'oligopoles médiatiques puissants comme Time-Warner AOL ou Vivendi Universal;**
- **L'impact de la libéralisation des échanges sur la culture et l'audiovisuel et ce, malgré le fait que ces secteurs sont généralement exclus des engagements commerciaux à l'OMC;**
- **La mobilisation croissante de la société civile qui témoigne des inquiétudes partagées internationalement en rapport avec les effets culturels et sociaux négatifs de la mondialisation.**

Industries culturelles

La mondialisation a indiscutablement des effets sur la culture, son développement et sa diffusion. D'une culture définie comme symbole rassembleur, l'on constate le glissement vers un concept d'*industrie culturelle*, qui revêt une caractéristique marchande. Ce changement a de profonds effets sur les politiques culturelles qui doivent, elles aussi, se redéfinir et s'adapter à cette nouvelle réalité. Un problème de définition se pose puisque les politiques dites « culturelles » s'effectuent désormais en considérant les arts dans un cadre plus vaste. Les « porteurs de la culture » comportent maintenant (aux côtés des traditions, de la langue, du folklore, de la littérature, etc.) le cinéma, la télévision, les enregistrements sonores, les nouveaux médias et les médias numériques.

Généralement exclus des accords commerciaux, les biens et services culturels ne sont pas à l'abri des disciplines et des règles marchandes qui découlent des différents accords internationaux. Les questions touchant la propriété intellectuelle, l'investissement et la concurrence font également partie des accords commerciaux et ont une incidence sur l'ensemble du secteur culturel. Le système commercial multilatéral régi par l'OMC ne contient aucune clause explicite touchant le domaine culturel.¹ L'Accord général sur le commerce des services (GATS) permet aux États d'exclure certains services, dont les services audiovisuels, en ne prenant pas d'engagements de libéralisation spécifique. Toutefois, l'exemption culturelle peut, et les exemples s'accumulent, être remise en cause; en raison du développement des technologies de l'information et du commerce électronique, elle devient un instrument dont l'efficacité reste à démontrer. Actuellement, l'exemption, l'exclusion laisse beaucoup de problèmes non-résolus et peut constituer des moyens de défense inefficaces ou pervers, en cas de contestation. Par ailleurs, si l'utilité de ces clauses semble questionnable aujourd'hui, elle le sera davantage une fois le temps venu de négocier sur les questions entourant l'internet et les satellites...

Le Canada et l'U.E. considèrent que les biens et les services culturels, reflets des identités nationales et des valeurs d'une société, sont d'une nature particulière et nécessitent, en conséquence, un statut particulier à l'égard du droit de libre-échange. Ils ont développé leurs propres *outils de promotion culturelle* mais les mesures prises pour leur mise-en-œuvre sont souvent perçus comme des *mesures protectionnistes* interdites par les accords commerciaux. Une question reste posée : comment protéger et promouvoir la culture tout en respectant les accords commerciaux et en favorisant les échanges ? Une autre s'impose : quelles sont les instruments nationaux, internationaux ou supranationaux permettant de la faire ? *En toile de fond, il en existe une autre : qu'est-ce que la culture ?*

Un aperçu de quelques outils de mise en valeur de la culture (prêts et subventions)²

UE	CANADA
Année européenne des langues	Office national du film
Coopération pays tiers	Téléfilm Canada
Jeunesse	Conseil des Arts du Canada
Culture 2000	Programme de soutien culturel - MAECI
L'Europass formation en alternance	Patrimoine canadien
Léonardo	• Fonds des partenariats
MEDIA	• Fonds des droits d'auteur
Socrates	• Fonds de la mémoire canadienne
TEMPUS	• Fonds des nouveaux médias
Soutien aux activités européenne Universitaires	• Fonds de développement des industries culturelles

¹ Exception faite de l'article IV sur les dispositions spéciales relatives aux films cinématographiques.

² Cette liste est non-exhaustive

Diversité culturelle

Une attention grandissante est désormais accordée à l'utilisation des concepts de « diversité culturelle » (au lieu « d'exception culturelle »), « d'identité », de « multiculturalisme » pour sortir de la vision « nationale » de la culture mais aussi pour adapter les approches et les instruments aux réalités de la mondialisation.

Sans remettre en cause les forces du marché il est question d'affirmer et de développer les interventions de l'État pour 1) favoriser la création et la diffusion de la culture 2) s'assurer que les mesures suivent à la fois une logique marchande et les critères d'équité et de justice. Le dénominateur commun recherché tend à dépasser le concept potentiellement diviseur pour en arriver à un concept largement partagé sur lequel un consensus est plus facilement envisageable. La culture réfère alors à la liberté des citoyens d'exprimer leurs idées, leurs valeurs, leurs opinions et à la liberté de les engager dans le débat public : en un mot, le processus démocratique.

Les contours politiques et institutionnels restent toutefois à définir. Au niveau international, il n'existe pas de consensus dans la manière d'aborder les enjeux actuels et, à l'égard des instruments internationaux à adapter ou à développer, les travaux se poursuivent. Au-delà des Conférences ministérielles sur la culture – Francophonie et des nombreux forums, deux organisations se distinguent : L'UNESCO et le Réseau international sur la politique culturelle, deux entités qui travaillent en étroite collaboration avec un seul objectif, celui de doter les États d'un outil international légitime, ayant la capacité de prendre en main les enjeux liés à la culture et au commerce. Et, au-delà de cette définition en construction, ses architectes devront garder à l'esprit le rôle de l'OMC : actuellement le forum international compétent pour l'ensemble des questions commerciales, devra donner son aval à cette « nouvelle institution » ou, cette « institution renouvelée », ce qui vraisemblablement soulèvera d'autres polémiques.

La position de l'UE

Les développements de l'intégration européenne comporte une originalité qui ne trouve pas d'égal ailleurs au monde, l'U.E. étant un projet de regroupement non seulement économique, mais aussi politique. Ainsi, les pays membres se sont dotés d'institutions ayant pour mandat de regrouper la communauté européenne autour d'un projet commun : l'Europe. La pluralité des cultures au sein de l'Union, contrairement au Canada, émane des États souverains, membres du regroupement, dont l'aval est requis pour l'élaboration des politiques européennes en matière culturelle. Ainsi, le pluralisme culturel européen s'inscrit dans un tout évolutif veillant à ce que les spécificités de chacun de ses pays membres puissent perdurer.

Ainsi, la culture est entrée dans le champ d'action de la Communauté européenne à partir du traité sur l'Union européenne. L'article 151 (ex-article 128) du traité instituant la Communauté européenne charge la Communauté d'encourager la coopération culturelle entre États membres et éventuellement compléter leur action en matière :

- de diffusion de la culture et de l'histoire des peuples européens;
- de conservation du patrimoine culturel d'importance européenne;
- d'échanges culturels non commerciaux;
- de création artistique, littéraire et audiovisuelle;
- de coopération avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes, notamment le Conseil de l'Europe.

Les actions dans ces domaines sont décidées par le Conseil à l'unanimité selon la procédure de codécision, après consultation du Comité des régions. De plus, des recommandations peuvent être adoptées par le Conseil à l'unanimité sur proposition de la Commission.

Suivant le principe de « démocratisation de la culture », la pratique du principe de subsidiarité vise à assurer une prise de décision la plus proche possible du citoyen en vérifiant constamment que l'action à entreprendre au niveau communautaire est justifiée par rapport aux possibilités qu'offre l'échelon national, régional ou local. Concrètement, c'est un principe selon lequel l'Union n'agit -sauf pour les domaines de sa compétence exclusive- que lorsque son action est plus efficace qu'une action entreprise au niveau national, régional ou local. Il est étroitement lié aux *principes de proportionnalité et de nécessité* qui supposent que l'action de l'Union ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du traité.

Dans le cadre de la Conférence intergouvernementale lancée en février 2000, le Comité des régions a demandé la modification du principe de subsidiarité de façon à ce qu'il reconnaisse formellement le rôle des collectivités locales et régionales.

La position du Canada

En 1999, le rapport du Groupe de consultations sectorielles sur le commerce extérieur (GCSCÉ) Industries culturelles de février 1999 suggérait que, dans un contexte de changement technologique et de convergence des industries culturelles, un ensemble de règles claires portant sur des mesures pour promouvoir la diversité culturelle serait préférable à une politique exemptant la culture des règles commerciales.

La position du Canada à l'OMC, notamment dans le cadre de l'ACGS, consiste à ne souscrire à aucun engagement qui restreindrait sa capacité à atteindre ses objectifs en matière de politique culturelle tant qu'un nouvel instrument international, pouvant expressément garantir le droit des membres de promouvoir et préserver leur diversité culturelle, ne sera pas établi.

La structure de l'AGCS permet aux pays de prendre des engagements relativement au traitement national et à l'accès aux marchés dans les secteurs de service de leur choix. Le Canada, comme de nombreux autres pays, n'a pris aucun engagement pour ce qui est du secteur culturel. Le Canada désire préserver sa capacité d'intervenir dans le secteur du commerce des biens et services culturels et prévoit intervenir en ce sens auprès de l'UNESCO, du Réseau international sur les politiques culturelles (mis sur pied par des initiatives canadiennes en 1998), de l'Agence internationale de la Francophonie et d'autres organismes.

Depuis 1999, le Canada appuie les travaux portant sur l'élaboration d'un nouvel instrument international sur la diversité culturelle afin d'établir des règles claires. La position du Québec est similaire. Le Québec cherche à ce que soit reconnue, à l'échelle internationale, la capacité des États et des gouvernements de soutenir et de promouvoir la **culture** (soutien aux oeuvres culturelles nationales, à la production et la diffusion de ces oeuvres à l'intérieur de leur territoire, et à la distribution et la diffusion de ces oeuvres culturelles à l'étranger). La culture doit faire l'objet d'un statut particulier à l'égard des accords internationaux de commerce et doit être balisé par des règles consignées dans une convention ou autre instrument international. L'instrument linguistique est de loin de premier outil utilisé par la province pour maintenir sa culture francophone, manifestation située dans un étau fragile au sein de plus de 250 millions d'anglophones et/ou d'allophones. Sur la scène internationale, le Québec participe aux discussions en cours sur la **culture et le commerce** et plus particulièrement, sur la diversité culturelle.³ Par ailleurs, l'intérêt commun du Québec et du Canada sur cette question se manifeste notamment dans des collaborations intensives au sein du Groupe de travail sur la diversité culturelle et la mondialisation, un des trois groupes spécialisés du RIPC.

³ (ex : Sommet des chefs d'État et de gouvernement de la Francophonie, **IIIe Conférence ministérielle sur la culture de Cotonou en juin 2001**, Groupe franco-québécois sur la diversité culturelle et l'Agence intergouvernementale de la Francophonie).

ALENA versus UE

L'expérience acquise par l'Europe dans les domaines sociaux et politiques de l'intégration économique est beaucoup plus vaste que celle d'Amérique du Nord et tandis que le Canada, les États-Unis et le Mexique discutaient des accords de libre-échange, les pays d'Europe se préparaient à franchir de nouvelles étapes dans le resserrement de leurs liens. Les pays d'Europe ont accompli un travail en vue d'harmoniser leurs positions sur les politiques sociales et culturelles, ce que de ce côté-ci de l'Atlantique, l'ALENA ne fait pas. Sur le thème des industries culturelles, les discussions de l'ALENA ont porté sur *ce qui était et n'était pas suffisamment protégé par une exclusion*, notamment, l'éducation et la culture. Contraste frappant par rapport aux évolutions de l'UE et révélateur de plusieurs phénomènes qui expliquent en partie les appréhensions de l'UE à formaliser avec le Canada un partenariat dans le secteur de l'audiovisuel, mais aussi la relation privilégiée et les positions partagées entre la France et le Québec.

L'exemption culturelle de l'ALENA a été remise en cause pour différents motifs. Des groupes culturels soutiennent que cette exemption n'a pas été une protection efficace contre les intérêts puissants commerciaux américains et les menaces de représailles...Ainsi, le Canada a laissé de côté ses politiques plus nationalistes, laissant les producteurs américains et les gros studios hollywoodiens bénéficier de certains droits historiques sur le marché canadien. Ce privilège a été contesté par leurs concurrents européens (Polygram) qui ont choisi de mener le différends devant l'OMC.