

Le libre échange et la diversité culturelle sont-ils compatibles ?

On peut répondre affirmativement si on réduit la culture et les industries culturelles à leur dimension économique et marchande. Mais si l'on considère que tous les peuples ont besoin de produire leurs textes, leurs images, leurs sons mais aussi leurs mythes, leurs symboles et de développer leur imaginaire, alors nous devons affirmer que le bien culturel n'est pas une marchandise comme une autre. Dans cette perspective, sans politique publique de la culture, sans systèmes de soutien, quotas, subventions etc., la culture risque d'être l'otage du marché : seuls les biens culturels rentables, seuls les programmes profitables auraient droit de cité.

La libéralisation de la culture, des services culturels constitue donc une menace pour la diversité culturelle : l'application des règles de libre échange aux biens culturels (accès au marché, traitement national, clause de la Nation la plus favorisée etc.) aurait pour effet de remettre en question le droit constitué, par exemple le droit de la communication audiovisuelle tel qu'il a été construit dans de nombreux pays (dont la France). Alors que la mondialisation tend déjà à une certaine hégémonie culturelle, à la monoculture, il en serait alors fini de la diversité culturelle.

C'est tout le sens de la préoccupation pour l'exception culturelle, obtenue en 1993 et qui doit être préservée. Mais pour y parvenir, nous avons besoin de construire de nouvelles normes juridiques culturelles internationales en gestation aujourd'hui avec la Convention UNESCO. C'est comme cela que nous parviendrons à pérenniser la diversité des cultures tout en soutenant le métissage par un esprit d'ouverture et des échanges plus équilibrés à l'échelle du monde.

I. L'Exception culturelle

1) Qu'est-ce que l'exception culturelle ?

Les biens et services culturels véhiculent des valeurs qui traduisent la diversité créatrice des individus et des peuples. Pourtant les services culturels ont été inclus dès le départ dans la négociation de l'accord général sur le commerce et les services (AGCS) dans le cadre de l'Uruguay Round (1986-1993). La résistance s'est organisée en Europe, la Fédération CGT du spectacle et ses syndicats en France, les associations, les auteurs ont su mobiliser largement dans le cinéma, l'audiovisuel et la musique. La pression exercée sur les négociateurs européens a permis d'obtenir fin 1993 l'exception culturelle comme une exception de fait : l'Europe s'est abstenue d'une offre de libéralisation des services dans le cinéma et l'audiovisuel, des exemptions à la clause de la nation la plus favorisée ont été obtenues et les politiques publiques de soutien ont pu être maintenues.

2) Ses origines

La préoccupation pour l'exception culturelle ne doit rien au hasard. Elle s'inscrit dans une longue tradition avec comme point nodal le refus en France des accords Blum-Byrnes entre 1946 et 1948 qui ont conduit à leur révision et la mise en place d'un système de soutien public au cinéma aujourd'hui encore en vigueur. Cette exception culturelle avant la lettre a été réactivée avec force ces dernières années. Le combat contre l'AMI (Accord Multilatéral sur l'investissement) en 1998 a su mettre en mouvement des forces similaires et bien au-delà des milieux culturels en éclairant les enjeux touchant à l'éducation, la santé, l'environnement et aux normes sociales.

3) Les politiques publiques de la Culture : l'exemple de l'audiovisuel et du cinéma

Sans chercher à être exhaustifs, examinons quelques instruments de politique publique constitutifs de l'exception culturelle.

1. Les quotas

a) Quotas européens et français de diffusion

Les quotas européens ont été instaurés par la directive TSF (Télévision Sans Frontières) en 1989, actualisée en 1997. Ils prévoient que les chaînes de télévision doivent diffuser au moins 50 % d'œuvres européennes, « chaque fois que cela est réalisable » et doivent réserver 10 % de leur temps d'antenne à des œuvres émanant de producteurs indépendants. Les Etats peuvent prévoir des règles plus strictes ou détaillées.

En France, les chaînes de télévision sont tenues de diffuser 60 % d'œuvres européennes et 40 % au moins d'œuvres françaises. Ce sont des quotas fermes et ils doivent être respectés aux heures de grande écoute.

Dans la directive TSF, les émissions de plateau et de variétés font partie des œuvres. Dans la législation française, elles sont exclues.

Pour la radio, existe en France un quota de 40 % de chansons d'expression française dont la moitié provenant de nouveaux talents ou de nouvelles productions.

b) Quotas de production en France

- Audiovisuel : les chaînes de programme doivent consacrer 16 % de leur chiffre d'affaires annuel à la commande d'œuvres françaises dont 2/3 dans la production indépendante.
- Cinéma : les chaînes nationales hertziennes doivent consacrer 3.2 % de leur chiffre d'affaires au financement de la production de films de cinéma (2.5 % pour les films français, 0.7 % pour les films européens).
75 % des dépenses doivent aller aux productions d'entreprises indépendantes.

2. Les aides financières publiques aux productions audiovisuelles et cinématographiques en France

a) Audiovisuel

Le COSIP : le compte de soutien aux industries de programme ; les téléfilms sont générateurs de soutien financier.

b) Cinéma

Le prêt sur recettes (aide sélective) : un prêt sans intérêt remboursable est accordé à un film sélectionné par une commission à partir du scénario.

Le fonds de soutien (aide automatique) : les films de longs métrage sont générateurs de soutien financier du fait de leur exploitation en salles, de leur diffusion à la télévision et de leur exploitation vidéo (VHS et DVD).

3. Le crédit d'impôt pour le cinéma et l'audiovisuel en France

C'est un avantage fiscal réservé aux producteurs délégués à condition que les dépenses soient réalisées en France. Il est égal à 20 % des dépenses éligibles dans la limite de 1 million d'euros.

4) Son universalité

C'est à l'échelle de la planète qu'il faut défendre l'exception culturelle. Si demain le cinéma et l'audiovisuel étaient livrés aux principes marchands de l'OMC, il en serait fini d'une grande partie de la production non seulement en Europe mais aussi au Ghana, au Burkina Faso etc.

C'est la pérennité de l'exception culturelle qui a permis ces dernières années à des pays comme la Corée du Sud ou l'Espagne et l'Italie de se doter de systèmes de soutien public au cinéma.

II - Les fragilités de l'exception culturelle : condition nécessaire mais non suffisante à la diversité culturelle

1) Malgré l'exception culturelle, la standardisation culturelle progresse

La domination du cinéma hollywoodien s'accroît encore : 74 % des films projetés en salle dans l'Union Européenne proviennent des Etats Unis. Dans la plupart des pays du monde, les « blockbusters » américains ont laissé peu de place aux films nationaux qui connaissent des difficultés

pour exister sur leur propre marché exception faite de la Corée du Sud (la part de marché des films coréens est de 40 %) et du Japon (32 %). En Europe, la France est le seul pays à résister avec une part de marché pour les films français de 30 % en moyenne ces dernières années et même plus de 40 % depuis 2000. Mais là encore, la part de marché souffre puisque elle dépassait 50 % au début des années 1980. La domination de la cinématographie des Etats Unis fonctionne comme un principe d'obturation des écrans à la diversité des œuvres et des talents présents dans le monde : ainsi en Europe entre 1991 et 2000, les films non américains et non européens ont réalisé en moyenne à peine 2 % de part de marché. La force de frappe des studios américains s'appuie sur une concentration croissante dans le secteur de la distribution et le développement des multiplexes. Pour Idrissa Ouedraogo « En Afrique, nous sommes inondés des images des autres ».

A images formatées, esprits formatées ? La lutte que se livrent les grands groupes de communication se traduit par une tendance à l'uniformisation des programmes et des modes narratifs: le développement des émissions de télé réalité en est un signe emblématique. L'enfermement télévisuel contribue à élargir la fracture culturelle en Europe sur laquelle prospèrent tous les populismes. Mais l'hégémonie produit aussi des actes de résistance: le cinéma indépendant est affaibli mais n'a pas disparu aux Etats Unis; il résiste en France où les années 1990 ont été marquées par un renouveau du cinéma social porté par des jeunes artistes et auteurs. Des formes narratives singulières subsistent donc sans que le risque d'une ghettoïsation ne soit entièrement éliminé.

2) L'exception culturelle peut être contournée

L'exception culturelle n'étant pas établie en droit et ne pouvant être confondue avec une exclusion de la culture de l'OMC, nous restons sous la menace permanente d'une « effet domino » : les offres de libéralisation de certains pays peuvent avoir des effets entraînant sur d'autres. Les USA ne semblent plus chercher l'affrontement direct. Ils veulent cantonner l'exception culturelle aux supports traditionnels. De même, en multipliant les accords bilatéraux, ils souhaitent obtenir des « avancées » en matière de libéralisation. Le Maroc, le Honduras, le Nicaragua ont d'ores et déjà hypothéqué toute possibilité de construire une politique réglementaire dans le domaine audiovisuel. La « stratégie des dominos » se poursuit aujourd'hui avec la Colombie, la Thaïlande etc.

3) L'exception culturelle est-elle un objectif partagé en Europe ?

A partir de 1997, on a assisté à un glissement sémantique dans les propos des décideurs politiques: la diversité culturelle prenait la place de l'exception culturelle. Au sein de l'Union Européenne, il a servi de compromis entre les pays très soucieux de maintenir la capacité des états à mettre en œuvre leur politique culturelle et les autres.

L'Europe ne présente en réalité qu'une unité de façade et n'a pas su à ce jour développer une véritable politique culturelle.

L'Union européenne a une capacité limitée dans le domaine culturel. Capacité récente de surcroît puisque la culture n'est inscrite dans les compétences communautaires que depuis le Traité de Maastricht (1992) et sous la forme d'un domaine d'action d'appui ou de complément. Pourtant les acquis communautaires, souvent méconnus, ne doivent pas être négligés : programmes européens comme Média, Culture 2000, projets culturels financés via les fonds structurels, réglementation concernant la politique audiovisuelle (Directive Télévision Sans Frontière), législation sur le droit d'auteur et les droits voisins etc. L'ambition budgétaire n'est certes pas au rendez-vous (la part du budget communautaire engagée pour la culture reste inférieure à 1 % !)

Le droit de la concurrence prime et les politiques culturelles ne sont acceptées que comme dérogatoires à ce principe fondamental. C'est ainsi que les systèmes publics de soutien au cinéma sont l'objet d'enquêtes serrées de la part de la Commission européenne.

Face aux grands défis technologiques et aux risques de libéralisation du secteur culturel à l'OMC, l'Europe n'est unie qu'en apparence : au moment où la directive TSF est en cours de révision, les pays européens ne parviennent pas à s'entendre sur une réglementation sur les nouveaux services (vidéo à la demande, télévision par satellite, demain via internet etc.) et l'esprit d'auto-régulation par le marché domine. Cela est préoccupant pour l'avenir car on sait que les Etats-Unis d'Amérique ne cherchent plus à ce jour l'affrontement direct en exigeant une libéralisation de l'audiovisuel sur les supports traditionnels (la télévision hertzienne) mais contournent la difficulté en focalisant leur volonté

de libéralisation sur les nouveaux services. Cette volonté de cantonner l'exception culturelle au « vieil audiovisuel » trouve donc un écho au sein de ces institutions.

III - Vers quelles alternatives durables ?

1) Vers une Convention internationale sur la diversité culturelle

Comment exclure durablement la culture des principes de libéralisation et de marchandisation ? Depuis 1999 émerge, en particulier depuis le Canada, l'idée d'un instrument international sur la diversité culturelle, rappelée avec force lors de la première rencontre internationale des associations professionnelles du milieu culturel à Montréal en septembre 2001 et de la seconde rencontre internationale à Paris en février 2003, à Séoul en Juin 2004 et Madrid en mai 2005. Nous avons toujours soutenu que cet instrument devait prendre la forme d'engagements contraignants, préciser que les Etats ont le droit et le devoir de mener les politiques culturelles de leur choix. La coalition française pour la diversité culturelle soutient la Convention internationale sur la diversité culturelle. La Conférence générale avait décidé le 13 octobre 2003 d'initier les travaux pour aller vers une Convention en 2005 ; 148 pays ont adopté cette Convention le 20 octobre 2005.

Une Convention à la hauteur des enjeux ?

Que dire du contenu ? D'abord que le texte n'est pas exactement celui que nous aurions souhaité : passé à la moulinette des compromis UNESCO, il a dérivé depuis la première mouture d'un style impératif (« les Etats doivent ») à un style conditionnel (« On devrait »). Plus grave, le fameux article 20 qui traite des relations avec les autres instruments et donc l'OMC contient un premier paragraphe très positif (la Convention UNESCO n'est pas subordonnée aux autres Traités ; lorsque les Etats appliquent d'autres Traités où souscrivent à d'autres obligations internationales, ils doivent prendre en compte les dispositions de la Convention UNESCO) mais aussi un deuxième paragraphe problématique qui précise que la Convention UNESCO ne modifie pas les droits et obligations des Etats au titre d'autres Traités qu'ils ont ratifiés. Autrement dit, on mise sur la complémentarité entre tous les Traités internationaux alors que le droit international culturel émergent devrait entrer en confrontation avec le droit OMC hégémonique et le seul réellement contraignant aujourd'hui avec son organe de règlement de différends. On ne peut donc pas se satisfaire de cet article qui contient des dispositions difficilement conciliables. Pourtant, l'attachement avec lequel la délégation des Etats-Unis s'est opposée au premier paragraphe de cet article mérite d'être méditée. Nous ne pouvons pas non plus nous satisfaire d'une procédure de conciliation non obligatoire pour le règlement des différends. Il reste que le texte actuel reconnaît la nature spécifique des biens et services culturels entre les pays, porteurs de valeurs, d'identité et de sens, affirme le droit souverain des Etats de se doter de politiques culturelles, préconise l'échange équilibré de biens et services culturels entre les pays, insiste sur le renforcement de la coopération culturelle par un investissement accru des pays du Nord vers les pays du Sud leur permettant de développer leur capacité de création, de production et de distribution.

Comment la Convention va-t-elle vivre ?

La Convention devra d'abord être ratifiée par un nombre d'Etats suffisant et ce le plus rapidement possible : idéalement plus de 30 Etats sur plusieurs continents et dans les 20 mois qui suivent l'adoption. Nous devons donc poursuivre nos actions pour contribuer à créer de nouvelles coalitions pour la diversité culturelle dans de nombreux pays qui pèseront sur leurs gouvernements en vue de la ratification et veilleront à ce qu'il n'y ait aucun engagement de libéralisation à l'OMC ou ailleurs. Une fois largement ratifiée, l'utilité de la Convention se mesurera à sa capacité à générer de la conflictualité par rapport au droit OMC. Il faudra bien que plusieurs Etats s'appuient sur la Convention pour justifier leur choix de s'abstenir d'engagements de libéralisation touchant le secteur culturel et que ces choix génèrent des différends. C'est à l'heure de sa capacité à « mordre » sur le droit OMC que l'on mesurera son efficacité. Mais il faut se garder aussi de tout triomphalisme, de toute naïveté « juriste » quand on sait les difficultés génériques du droit international social, pénal, environnemental à s'affirmer par rapport au droit international marchand et surtout, la constance de la pugnacité américaine pour soutenir ses industries culturelles et pérenniser leur hégémonie.

2) Elargir encore les forces de résistance et de proposition

Le combat pour l'exception culturelle, pour le respect de la diversité culturelle s'appuie sur le dynamisme des professionnels, des syndicats, des associations, sur une capacité d'influence sur les pouvoirs publics. Mais il faudra convaincre encore plus largement dans un monde où la satisfaction des besoins de base n'est pas assurée pour des milliards de personnes, où la pandémie du VIH fait rage, il peut être tentant de considérer les luttes pour les droits des peuples à s'exprimer culturellement comme secondaires. Les industries de « l'entertainment » ne parviennent pas à éradiquer la diversité des formes d'expression culturelle. Bien plus, la résistance à l'ordre libéral mondialisé s'exprime par la permanence et le renouveau de formes artistiques propres à chaque culture.

L'adhésion à la Convention UNESCO constitue donc une étape importante qui s'inscrit dans un long processus pour mieux sauvegarder l'exception culturelle. Mais, quel que soit son destin, la lutte pour l'exclusion de la culture des enjeux de négociations marchandes reste et restera un combat permanent. C'est dans cette perspective que le Comité de liaison des 31 coalitions pour la diversité culturelle vient de décider de créer une structure dotée d'une personnalité juridique afin d'acquiescer une représentation officielle auprès des institutions internationales et d'agir pour la naissance de coalitions dans d'autres pays.

Agir pour l'exception culturelle, pour le respect effectif de la diversité culturelle par la mise en place d'un instrument international contraignant, c'est agir pour des alternatives à notre portée. Il ne suffit pas de déhumaniser la mondialisation libérale, il faut la dépasser et ne pas se laisser enfermer dans un retour à un nationalisme culturel étriqué. La culture est un bien commun qui doit être beaucoup mieux partagé ; d'où le besoin partout d'une vaste démocratisation dans l'accès aux biens et services culturels, et donc d'un immense effort éducatif. Les groupes humains ont besoin de produire leurs propres images car elles nous constituent et nous reflètent de la même façon que les langues que nous parlons.