

Global Trade issues and Cultural Exception

Les conséquences de l'exception culturelle sur les négociations commerciales multilatérales

Consecințele excepției culturale asupra negocierilor comerciale multilaterale

Vanessa MARSON

Université de Versailles Saint-Quentin en Yvelines

E-mail: vanessa.marson73@yahoo.fr

Abstract

Cultural exception has always been a key element in the French political and cultural field. It is based on the principle that culture is not like any other merchandise because it goes beyond the commercial. During the negotiations of the Uruguay Round (1986-1994) the United States offered to liberalize cultural goods and services. Due to the sensitive nature of the cultural industries, the European Union led by France refused to make an offer of liberalization on these fields. After heated debates between the United States and the European Union, cultural exception has finally become a global issue since 2005. On 20 October, the UNESCO convention on cultural diversity was voted by 148 countries to two (The United States and Israel) to legally and globally recognize the specific nature of cultural goods and services in the liberalization process.

Resumé

L'exception culturelle est une donnée centrale de la vie culturelle et politique en France. Dans la négociation internationale, elle se manifeste par un rejet de la libéralisation des biens et services culturels en refusant de les réduire à une conception purement marchande comme prônée outre atlantique. Aussi, depuis le cycle de l'Uruguay (1986-1994) qui ouvrait les négociations commerciales aux services, l'exception culturelle fait subsister friction et désaccords entre l'Europe et les Etats-Unis. Pourtant, si elle a été pendant plus de vingt ans circonscrite à un débat transatlantique, la convention de l'UNESCO sur la diversité culturelle, adoptée le 20 octobre 2005 par 148 pays, que les Etats-Unis refusent de signer, fait accéder l'exception culturelle à un sentiment d'appartenance devenu mondial. Cette convention suggère de conférer un statut juridique à la culture souhaitant ainsi reconnaître la nature spécifique des biens et services culturels dans le processus de libéralisation.

Rezumat

Excepția culturală constituie o dată centrală a vieții culturale și politice din Franța. În negocierea internațională, ea se manifestă printr-o respingere a liberalizării bunurilor și serviciilor culturale, refuzând a le reduce la o concepție pur comercială, ca cea susținută de cealaltă parte a Oceanului Atlantic. De asemenea, de la ciclul Uruguay (1986-1994), care deschidea negocierile comerciale în domeniul serviciilor, excepția culturală a menținut o stare de fricțiune și dezacord între Europa și Statele Unite. Totuși, dacă ea a fost, vreme de peste douăzeci de ani, circumscrisă unei dezbatere transatlantice, convenția UNESCO privind diversitatea culturală, adoptată la 20 octombrie 2005 de către 148 țări, pe care Statele Unite refuză să o semneze, face ca excepția culturală să acceadă la un sentiment de apartenență devenit mondial. Această convenție sugerează conferirea unui statut

juridic culturii, căutând astfel să recunoască natura specifică a bunurilor și serviciilor culturale în procesul de liberalizare.

Key words: *globalization, cultural exception, cultural industries, audiovisual services, liberalization, international negotiations, transatlantic relations.*

Mots clés: *mondialisation, exception culturelle, services audiovisuels, libéralisation, négociations multilatérales, relations transatlantiques.*

Cuvinte cheie: *globalizare, excepție culturală, industrii culturale, servicii audiovizuale, liberalizare, negocieri internaționale, relații transatlantice.*

Concept souvent vague pour les non spécialistes, l'exception culturelle figure pourtant parmi l'un des plus grands enjeux culturels de ce siècle. Elle illustre un comportement culturel hostile à la libéralisation des services culturels, plus spécifiquement audiovisuels, et fait subsister depuis plus de vingt ans un conflit qui oppose l'Europe aux Etats-Unis. A chaque cycle de négociations commerciales multilatérales, le conflit met en lumière deux conceptions opposées de la culture. L'une offre une vision singulière des services culturels refusant de les soumettre aux règles applicables aux marchandises, l'autre, plus pragmatique, souhaite en faire un commerce comme les autres. Derrière ces deux conceptions se cachent des enjeux économiques inscrits dans le processus de négociations internationales depuis 1986.

La manifestation la plus vive de l'exception culturelle remonte au cycle de l'Uruguay (1986-1994), mais contrairement aux idées reçues, le XXI^e siècle, caractérisé par l'accélération des échanges mondiaux, réaffirme ses contenus. Dans un monde où les tenants d'un libre-échange sans limite s'opposent durablement aux partisans d'une mondialisation plus modérée, l'exception culturelle est plus que jamais d'actualité. En octobre 2005, la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles par l'UNESCO¹ (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture) suggère de conférer un statut juridique à la culture et reconnaît la nature spécifique des biens et services culturels dans le processus de libéralisation.

L'idée d'une exception culturelle aux règles marchandes remonte au cycle de l'Uruguay. Ce cycle de négociations du GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) proposait d'appliquer les règles du commerce international aux services audiovisuels² en créant le GATS (*General Agreement on Tariffs and Services*). Les négociations soulèvent dès lors un débat houleux entre l'Europe et les Etats-Unis : pourquoi Les Européens devraient-ils accepter de soumettre ce qu'ils considèrent comme des singularités culturelles aux règles appliquées aux marchandises ? Dès lors l'Europe brandit l'exception culturelle qui évoque un ensemble de principes ayant une connotation défensive par rapport à la libéralisation des biens et services culturels, et en particulier à la puissance audiovisuelle américaine. Elle met en avant la nécessité de protéger les services audiovisuels nationaux et communautaires d'une conception marchande et d'une invasion des programmes américains.

Pour l'Europe, le secteur audiovisuel est conforme à une certaine idée de la culture : la prévalence juridique des droits d'auteur sur les exigences du marché. Les œuvres audiovisuelles et cinématographiques véhiculent des valeurs et des idées, et ne peuvent à ce titre être abandonnées aux lois du marché. Pour les Etats-Unis, le rapport aux services audiovisuels est différent. Les services audiovisuels sont soumis aux lois du marché. L'auteur suit la logique du *works made for hire*, et ses droits s'effacent au profit d'une logique commerciale.

Le conflit, qui oppose spécifiquement l'Europe aux Etats-Unis sur la question de l'exception culturelle se manifeste traditionnellement à chaque cycle de négociations multilatérales. Pourtant, la

¹ *United Nations Educational Scientific, and Cultural Organisation*

² Les services audiovisuels sont la radio, la télévision, le cinéma et les enregistrements sonores.

convention de l'UNESCO sur la diversité culturelle, adoptée le 20 octobre 2005 par 148 pays³, pourrait bien permettre d'apaiser ce conflit. Jusqu'à la ratification de cette convention, seule l'exception culturelle protégeait la culture des mesures commerciales fixées par l'OMC (Organisation mondiale du commerce). L'affrontement entre l'Europe et les Etats-Unis lors du cycle de l'Uruguay a montré à quel point il est difficile de faire accepter ce statut par les tenants du libre-échange. Devant la difficulté de reconnaître un statut juridique à la culture, l'UNESCO propose d'établir un socle législatif international afin de porter un coup d'arrêt à la libéralisation des biens et services culturels. La convention proposée donne dès lors un nouveau souffle à l'exception culturelle, mais que propose-t-elle exactement ? Et pourquoi les Etats-Unis refusent-ils de signer une convention approuvée par 148 pays. Une approche chronologique permettra d'identifier les origines et les enjeux de l'exception culturelle. Le point sur le contenu de la convention aidera ensuite à déterminer la manière dont l'UNESCO corrobore l'exception culturelle et les raisons qui poussent les Etats-Unis à s'y opposer.

1. Origines, définition et enjeux de l'exception culturelle

L'exception culturelle est une revendication d'origine française qui se manifeste pour la première fois en 1981. Elle concerne alors l'édition et se fonde sur la conviction selon laquelle le livre n'est pas un produit comme les autres pouvant être abandonné au libre jeu de la concurrence. La défense des librairies indépendantes, face à la grande distribution et les supermarchés du livre⁴, est également en jeu. Cette limite du marché concurrentiel vise à éviter les logiques de rabais sur les produits d'appel ne profitant qu'aux éditeurs dominants et à des ouvrages formatés par des exigences marketing. Le principe de base est posé : extirper les services et biens culturels des lois du marché ordinaire. En 1986, l'ouverture du cycle de l'Uruguay va propulser l'exception culturelle sur la scène internationale. Le concept se heurte à la demande américaine d'ouvrir un cycle de négociations commerciales multilatérales aux services audiovisuels.

Premier pays excédentaire du monde en matière de services (20 % du commerce mondial), les Etats-Unis demandent, dès 1982, l'ouverture des négociations aux services qui coïncide avec le second choc pétrolier. Le commerce international stagne et engendre l'adoption de barrières protectionnistes. Aux Etats-Unis la récession touche essentiellement les industries manufacturières. Jusque dans les années soixante-dix, la prospérité américaine était fondée sur ces industries. Le choc pétrolier bouleverse ce paysage économique. Entre 1975 et 1990, les activités manufacturières américaines passent de 45 % à 41 % alors que le secteur tertiaire passe de 24 % à 36 %. La compétitivité du secteur secondaire est modifiée, et le secteur des services est le plus touché par la tertiarisation de l'économie américaine. Les Etats-Unis comptent sur cette mutation pour réduire leur déficit commercial qui est estimé à 70 milliards de dollars en 1986. A partir de 1975, plus de la moitié des emplois aux Etats-Unis sont liés au recueil, au traitement, au stockage et à la diffusion d'informations. Le secteur secondaire, lui, décline. En 1986 plus d'un million d'emplois est supprimé. L'industrie manufacturière est mise à l'écart.

Au plan externe, le contre-choc pétrolier encourage l'exportation des services. Les multinationales se multiplient et concurrencent des pays dont l'expansion du commerce des invisibles est encore plus spectaculaire qu'aux Etats-Unis. La récession des entreprises manufacturières est mondiale, et les services qui étaient les parents pauvres de l'économie mondiale en deviennent le premier acteur. C'est aux Etats-Unis que le secteur des services audiovisuel est le plus exponentiel, et le cycle de l'Uruguay qui s'ouvre sous l'administration de Ronald Reagan poursuit deux objectifs : étendre aux services et au reste du monde les principes de libéralisation et trouver une solution à la crise que traversent les industries manufacturières américaines. Quels sont alors les risques de la libéralisation des services audiovisuels pour l'Europe ? Que protège l'exception culturelle ?

³ Deux pays sont contre la convention : les Etats-Unis et Israël. Quatre pays s'abstiennent : l'Australie, le Nicaragua, l'Honduras et le Libéria.

⁴ cf. loi n° 81/766 du 10 août 1981, *JO*, 11 août 1981, p. 2198.

L'exception culturelle se traduit par une absence d'offre à la libéralisation mondiale des services sur un certain nombre de secteurs liés à la culture, et se définit comme : « la volonté de sauvegarder certaines valeurs ou certaines singularités culturelles en s'efforçant de les soustraire aux lois du marché, notamment à celles du commerce international »⁵. La revendication d'un droit à l'expression des singularités culturelles n'est efficace que si elle s'appuie sur un socle économique et juridique capable de développer et de défendre les intérêts en présence. L'Europe a construit un marché audiovisuel, mais la libéralisation des services audiovisuels menace de l'ébranler. Le libre jeu des marchés lutte précisément contre toute extension de normes régulatrices pour y substituer la privatisation des activités économiques et l'accroissement de la liberté des échanges. Selon cette philosophie, les principes du GATS optent pour l'accès égal au marché pour les produits étrangers. Ils renforcent le laisser-faire et ne tiennent plus compte des bénéfices accumulés par des générations de gouvernements interventionnistes. L'Europe résiste à cette pression libérale. Elle entend conserver la possibilité de mener ses politiques d'aides nationales et communautaires indépendantes. L'exception culturelle assume dès lors un rôle de défense des acquis de la politique audiovisuelle commune et des réglementations nationales et fixe une ligne de conduite en trois points essentiels : le maintien et le développement de toutes les politiques d'aides financières nationales ou communautaires et l'assurance que ces acquis ne seront pas remis en cause lors de prochaines négociations. L'Union européenne ne bénéficiant d'aucune structure audiovisuelle uniforme, il nous est impossible ici de retracer les différents systèmes d'aides nationaux à la production en question. Dans la mesure où la France est le seul pays à avoir imaginé une réglementation de diffusion et un système d'aide à la production et à la distribution, nous examinerons les sources de financement françaises que l'exception culturelle est supposée sauvegarder.

Le terme « exception culturelle » stigmatise de manière quasi automatique le lien que la France entretient avec ses services audiovisuels. L'étiquette portée par la France est alors celle d'un pays quelque peu rétrograde qui est attaché à l'idée de culture dans un monde où la dynamique du marché des biens et services culturels est réelle, et dans lequel les intérêts économiques l'emportent sur les questions culturelles. En France pourtant, comme ailleurs, l'industrie audiovisuelle représente un marché, et même si l'on ne peut nier l'existence du lien entre Etat et culture, on ne peut davantage nier celle du lien entre Etat et recettes. Le compte de soutien financier français pour l'audiovisuel s'impose donc avant tout comme une institution financière chargée de recueillir et de redistribuer ces recettes. Il s'ouvre en 1959 (décret du 16 juin) et s'élargit à la télévision et à la vidéo en 1983. L'existence du soutien à l'audiovisuel est alors officialisé avec la création du COSIP (Compte de soutien aux industries de programme). Ses fonds proviennent dès lors de trois sources d'inégale importance : le cinéma, la télévision et la vidéo. La première source du COSIP, affectée au départ en totalité au cinéma, est la TSA (Taxe spéciale additionnelle). Elle est instituée en 1960, prélevée sur les billets en salle et s'applique à l'ensemble des œuvres diffusées en France, quelle que soit leur nationalité d'origine. Ces dernières années, elle a représenté environ un quart des recettes du COSIP, mais a été progressivement concurrencée par la participation financière de la télévision qui se traduit par une taxe perçue sur toutes les sociétés de télévision affectée à l'ensemble du secteur audiovisuel. Depuis 1997, cette ressource procure l'essentiel des revenus de l'industrie cinématographique, suivi de près par la TSA qui, elle, est principalement alimentée par les productions américaines. Contrairement aux idées reçues la forte importation de films américains est bénéfique à la production cinématographique française. Grâce aux vingt millions d'entrées du film *Titanic* cinq ou six longs métrages français ont vu le jour. On estime actuellement que le cinéma américain finance environ 80% de la production française.

En proposant d'étendre les règles du GATT aux services audiovisuels, les Etats-Unis menacent d'ébranler ce financement, mais également les mécanismes de soutien audiovisuel

⁵ BALLE (Francis), *Dictionnaire des médias*, Paris, Larousse, 1998, p. 95.

européens. Cette menace s'exerce par le jeu d'un double mécanisme propre au GATT : la clause de la nation la plus favorisée et le traitement national.

Le principe de la nation la plus favorisée, article 1 du GATT, stipule que tout traitement plus favorable accordé par un Etat membre aux produits - marchandises ou services provenant d'un autre Etat doit être étendu à tout autre Etat membre s'agissant des produits similaires. En clair, tout avantage commercial accordé par une Partie Contractante du GATT à une autre Partie Contractante doit systématiquement être étendu à l'ensemble des Parties Contractantes. Ce principe qui s'appuie sur le principe du multilatéralisme, est un puissant facteur de libéralisation mondiale des échanges. Il se distingue du bilatéralisme avec ses règles d'échanges équilibrés à deux, mais également du régionalisme qui est un multilatéralisme limité aux pays d'une même zone géographique. Le modèle du marché unique de l'Union européenne, dont l'existence repose sur la création d'une zone de libre-échange, est basé sur un multilatéralisme régional. Sa légitimité spécifique est reconnue par le GATT. Cela signifie que le principe de la nation la plus favorisée est violé : les pays membres de la zone consentent mutuellement des concessions tarifaires mais ne les appliquent pas à l'ensemble des Parties Contractantes du GATT et du GATS. Cependant, si l'Europe acceptait de libéraliser les services audiovisuels, elle devrait soumettre ses politiques d'aides financières au principe de la nation la plus favorisée, c'est-à-dire accepter que les pays extérieurs à l'Union européenne puissent avoir accès aux fonds de soutien communautaires : « Dans ce cas de figure, le système d'aide au cinéma ne doit plus fonctionner au seul profit des Européens mais de tout le monde, et donc, en premier lieu des Américains. Et une construction élaborée au profit des Européens pourrait donc tourner à plein rendement au profit des Etats-Unis, ce qui signifierait qu'elle ne pourrait être maintenue. »⁶ La politique audiovisuelle communautaire a été au départ conçue pour faire face à la toute puissance américaine. Aussi, permettre aux Etats-Unis d'avoir accès aux fonds de soutien européens priverait la démarche européenne de sa pertinence initiale. Les Européens devraient partager les aides initialement prévues pour développer leur marché et cela réduirait les programmes de financement européen en peau de chagrin. Or, les effets positifs des politiques d'aides financières sont multiples. Elles permettent d'affirmer la position de la production européenne sur la scène internationale et constituent une garantie d'approvisionnement pour ce que l'on pourrait qualifier de matière première. Grâce à elles la production européenne remplit entre 40 et 50% du temps d'antenne en Europe. L'une des conséquences de la libéralisation des services audiovisuels serait de faire chuter cette capacité productive. Un tel scénario permettrait à l'Europe de redevenir le terrain de chasse des Etats-Unis. En mauvaise posture, des diffuseurs européens seraient obligés de se tourner vers les productions américaines cédées à prix *dumping* par un marché saturé.

L'autre grand principe du GATT qui serait nuisible à la production audiovisuelle européenne est le traitement national : les produits importés dans un pays donné ne peuvent être mis sur le marché à des conditions moins favorables que celles exigées pour un même produit d'origine nationale. En clair, les Parties Contractantes doivent traiter les produits et services étrangers d'égal à égal avec ceux de leurs propres ressortissants. Cela signifie notamment que toute entreprise étrangère installée dans l'un des pays de l'Union européenne peut accéder aux subventions publiques. L'application d'un tel principe aurait pour effet de déstabiliser le système de fonds de soutien à l'audiovisuel français. Le COSIP ne fonctionnerait plus pour le seul bénéfice de la production française puisque dans ce cas, une partie de la TSA serait distribuée aux Etats-Unis.

La situation serait identique pour la taxe sur la commercialisation des DVD qui alimente une partie du COSIP. Lorsqu'un film français est commercialisé sous forme de DVD, une partie de la taxe payée par l'acquéreur est versée aux artistes qui ont participé à la production du film. Cependant cette loi est exclusive et ne concerne que les films tournés en France. Une application du traitement national impliquerait que pour chaque film américain commercialisé et acheté, une partie de la taxe prélevée irait aux artistes ayant participé à la production. Un manque à gagner auquel la

⁶ TOUBON (Jacques), « Nous ne signerons pas », *Le Figaro*, 14 septembre 1993, p. 1.

France ne souhaite pas renoncer. Des scénarios équivalents se produiraient dans d'autres pays d'Europe. Tout cela est cause d'inquiétude pour les Européens, et l'exception culturelle est devenue une arme contre les grands principes de libéralisation. Mais comment s'applique-t-elle ?

2) L'application de l'exception culturelle

L'exception culturelle ne bénéficie d'aucune base légale, mais est devenue une règle née à l'issue du cycle de l'Uruguay qui a légitimé l'existence d'un ensemble de principes multilatéraux régissant le commerce international des services. Entré en vigueur le 1^{er} janvier 1995, le GATS est un accord pris dans le cadre de l'OMC et s'inspire des procédures qui la régissent. Il complète les activités du GATT, en reprend les principes fondamentaux et fonctionne sur trois niveaux :

- un texte principal qui énonce les obligations et principes généraux,
- les annexes qui contiennent les règles applicables par secteur ainsi que les engagements spécifiques engagés par les différents pays,
- une liste d'exemptions à la clause de la nation la plus favorisée et du traitement national.

Le grand paradoxe de cette structure est qu'un secteur peut être intégré aux GATS sans être libéralisé. En effet, si en théorie le traitement national et la clause de la nation la plus favorisée s'appliquent à tous les services, des exemptions spéciales temporaires et non extensibles sont autorisées. En pratique, donc, les Parties Contractantes du GATS peuvent demander à ce que certains secteurs ne soient pas ouverts à la libéralisation grâce à la liste d'exemptions. C'est précisément ce que l'Europe a demandé pour le secteur audiovisuel.

En prônant le principe d'exception culturelle, l'Europe a décidé de ne prendre aucun engagement spécifique dans ce domaine. Elle a réservé ce secteur selon la technique des listes positive (*bottom up*). A l'issue du cycle de l'Uruguay, le secteur audiovisuel n'est donc pas exclu du GATS, mais fait partie des exceptions aux règles du commerce international. Le problème majeur de ces exceptions est qu'elles doivent être réexaminées tous les cinq ans, et que leur durée ne peut excéder dix ans. L'exception culturelle reste donc un principe vulnérable soumis aux pressions américaines mais si elle était au départ circonscrite à un débat transatlantique, elle s'élargit désormais à des intérêts mondiaux.

3) De l'exception culturelle à la Convention de l'UNESCO sur la diversité culturelle

Le 20 octobre 2005, lors de la 33^e conférence générale de l'UNESCO, fut adoptée par 148 pays une Convention sur « la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles ». Le texte, fruit de deux ans de négociations, confère un statut juridique international à la culture en s'opposant aux règles de l'OMC. Sous un tronc commun d'objectifs destinés à protéger la diversité culturelle, la présente Convention semble être en réalité une véritable consécration au principe d'exception culturelle.

Les principes sur lesquels s'appuie la Convention sur la diversité culturelle⁷ sont guidés par une théorie propre au concept d'exception culturelle : « Les activités, biens et services culturels ont une double nature, économique et culturelle, parce qu'ils sont porteurs d'identités, de valeurs et des sens et qu'ils ne doivent donc pas être traités comme ayant exclusivement une valeur commerciale ». ⁸ En s'appuyant sur cette philosophie, les principes de la Convention se présentent comme des instruments de lutte contre les règles normatives de l'OMC. Ils intègrent les notions de « valeurs » et « d'identité » et donnent à la Convention une dimension politique fondée sur l'importance du lien entre culture et Etat.

⁷ L'article 3 de la Convention définit la « diversité culturelle » comme étant « la multiplicité des formes par lesquelles des groupes et des sociétés trouvent leur expression. Ces expressions se transmettent au sein des groupes et des sociétés entre eux ».

⁸ UNESCO, *La Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*, (Paris, 20 octobre 2005), CTL – 2005/ Convention diversité culturelle, préambule, p. 2.

L'article 1(h) légitime ce lien en réaffirmant « le droit souverain des Etats de conserver, d'adopter et de mettre en œuvre les politiques et mesures qu'ils jugent appropriées pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles sur leur territoire »⁹. La Convention poursuit les idées de l'exception culturelle. En prônant le principe de souveraineté, elle introduit le thème de l'indépendance et donne une portée internationale au combat européen. Elle revendique une émancipation des biens et services culturels des principes du commerce international.

Par ailleurs, un œil sur les droits et obligations des Parties Contractantes laisse d'emblée apparaître l'ambition politique de l'instrument conventionnel. Chacune des mesures visées au chapitre IV de la Convention réaffirme le rôle primordial de l'Etat dans la protection et le développement de la diversité des expressions culturelles. L'article 6 portant sur les droits des parties au niveau national s'articule autour de trois domaines clé : la réglementation, le mécénat public, le rôle et le maintien des institutions de service public.

Avec la démonopolisation, le rôle des services publics est en perte de vitesse, et s'estompe avec celui-ci la fonction des Etats dans la transmission du patrimoine culturel et identitaire. La position dominante de l'UNESCO est alors celle d'affirmer le devoir de la Convention d'aller vers une réconciliation des Etats avec leur politique culturelle.

L'article 6(2 d) de la Convention, par exemple, légitime le rôle des aides financières publiques dans la protection et le développement des expressions de la diversité culturelle. La Convention suit en cela l'exemple européen et s'impose dès lors comme un élément de lutte contre la libéralisation.

4) Les aspects positifs et les limites de l'instrument conventionnel

L'établissement d'un cadre législatif international qui reconnaît la spécificité des biens et services culturels peut-il pallier les faiblesses de l'exception culturelle ? Quelles sont ces faiblesses ?

D'un point de vue juridique, l'exception culturelle n'est qu'un principe qui a réussi à triompher grâce à l'adoption d'une attitude commune aux pays d'Europe. Le principe s'est construit sur des discussions, et non sur la base d'un corpus législatif qui donnait aux Etats européens le droit d'exempter certains de leurs services culturels de la libéralisation. On peut même ajouter que, sémantiquement parlant, l'exception culturelle est inexistante au regard du droit international. En effet, en réalité, le statut qui permet à certains services culturels de ne pas être soumis aux règles de l'OMC est celui d'exemption. L'exception culturelle vit donc à travers ce statut d'exemption reconnu par le GATS.

Pourtant, l'utilisation du terme exception à la place de celui d'exemption dans les discours institutionnels et politiques n'est pas anodine. L'exemption constitue un régime provisoire dans le processus de libéralisation du secteur audiovisuel, puisque le GATS limite la durée de l'exemption à dix ans. De plus, la partie 4 de l'accord, qui jette les bases d'une libéralisation progressive, précise qu'elle se fera grâce à une série de négociations successives.

L'exception, elle, se veut plus tranchée. Elle a un caractère non négociable qui réclame un coup d'arrêt à la libéralisation. En s'exprimant à travers le statut d'exemption, celui d'exception est dépendant d'une situation juridique qui ne correspond que partiellement à ses revendications : les services audiovisuels ne sont pas exclus des accords du GATS, mais des accords spécifiques leur permettent d'être exemptés de la libéralisation. Le régime d'exemption est donc distinct de celui d'exception.

Devant la difficulté de trouver un équilibre juridique à l'exception culturelle, la Convention de l'UNESCO apparaît comme un progrès. Ses principes directeurs affichent un objectif clair : reconnaître la spécificité des biens et services culturels grâce à un outil conventionnel dont l'objectif est de conférer un statut juridique à la culture. Ces principes ne sont pas nouveaux, mais sont désormais intégrés à un corpus législatif international, s'appliquent aux différents pans de la

⁹UNESCO, article 1(h), *op. Cit.*, p. 3

culture, et réunissent une série de définitions qui faisait jusque là défaut : « diversité culturelle », « contenu culturel », « expressions culturelles », « activités, biens et services culturels », « industries culturelles », « politiques et mesures culturelles », « protection » et « interculturalité »¹⁰. Jusqu'à la ratification de la Convention sur la diversité culturelle, le champ culturel, à l'exception des conventions sur les droits d'auteurs, n'existait pas au regard des règles commerciales et ne bénéficiait d'aucun référent (valeurs, objectifs et principes). Les articles de la Convention vont dès lors lui servir de référent juridique.

L'article 5 de la Convention qui entérine la souveraineté des Etats en matière culturelle légitime toute initiative d'ordre culturelle prise par un Etat pour s'opposer juridiquement aux normes commerciales de l'OMC. L'article 6 va plus loin. Non seulement les Etats ont la possibilité de mettre en œuvre des politiques culturelles, mais peuvent adopter des principes qui les renforcent. Ces mesures peuvent toucher la production, la distribution ou la diffusion de biens et services culturels, mais également la langue par laquelle ces mêmes services sont véhiculés.

La Convention élargit également le champ d'application de l'exception culturelle. En effet, le caractère sectoriel est sans doute l'un des plus gros défauts de l'exception culturelle. Il montre que la bataille de l'exception culturelle est en réalité celle des services audiovisuels, et que jusqu'à la ratification de la Convention de l'UNESCO, la portée du combat était géographiquement limitée à l'Europe et au Canada. La liste d'exemption montre clairement le caractère sectoriel de l'exception culturelle : à côté des services audiovisuels figurent ceux des bibliothèques, des archives et des musées. Ceux du spectacle, de l'édition et de la presse sont offerts aux négociations.

La Convention sur la diversité culturelle propose plus et mieux. Elle n'établit aucune liste exhaustive, et donne de cette manière un nouveau souffle à l'exception culturelle qui devenait inadaptée aux enjeux mondiaux.

Si la nouvelle convention confère un statut juridique aux biens et services culturels, son pouvoir face aux grands principes de l'OMC reste limité. Au plan des définitions, la double nature culturelle et économique des biens et services culturels reconnue par la Convention conforte la position des partisans du libre-échange. Elle adhère à une vision marchande de la culture prônée par la mondialisation. A première vue, la reconnaissance d'une nature économique s'oppose à ce que la Convention fait prévaloir, c'est-à-dire faire de la culture un secteur d'exception aux règles commerciales. Cependant, dans le contexte actuel, il semble difficile de dissocier culture d'économie. Il n'y a pas de diversité sans échange, et la diversité culturelle est contraire à une politique de cloisonnement commerciale et géographique des cultures. Son rayonnement passe par un développement équilibré des échanges. La Convention sur la diversité culturelle ne peut réfuter le fait que culture et économie soient compatibles.

A cela s'ajoute l'ambiguïté des articles 20 et 21 qui définissent le rapport de la Convention avec les autres instruments internationaux. L'article 20 affirme le principe de non – subordination. Il permet à la Convention d'acquérir un caractère normatif en cas de litiges, mais indique que rien dans le présent traité « ne peut être interprété comme modifiant les droits et obligations des Parties au titre d'autres Traités auxquels elles sont parties »¹¹. En d'autres termes, la Convention ne s'oppose pas aux acquis des négociations multilatérales qui ont précédé son adoption. Les pays qui ont libéralisé certains secteurs de la culture ne pourront se rétracter en brandissant l'outil conventionnel.

L'article 20 confirme également que « lorsque [les parties] interprètent et appliquent les autres traités auxquels elles sont parties ou lorsqu'elles souscrivent à d'autres obligations internationales, [elles] prennent en compte les dispositions pertinentes de la présente Convention »¹². Cependant, l'article 21 sur la concertation et la coordination internationales limite la portée de cet article et du principe de non - subordination. Il prévoit que « les Parties s'engagent à

¹⁰ Cf. Articles 3 et 4 de la Convention sur le champ d'application et les définitions.

¹¹ UNESCO, *La Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*, article 20 (2), *op. Cit.*, p.

12.

¹² UNESCO, *op. Cit.* Article 20 (b)

promouvoir les objectifs et les principes de la présente Convention dans d'autres enceintes internationales »¹³. En d'autres termes, de l'application de l'article 20 dépend celle de l'article 21 qui propose la concertation avec les autres instances internationales.

Ajoutons à cela que la Convention n'a pas de rôle de codécideur dans les négociations commerciales multilatérales, et qu'elle n'est pas encore intégrée au droit international. Malgré la limite des pouvoirs de l'instrument conventionnel, on ne peut que saluer le progrès juridique et sémantique qu'il représente.

5) Pourquoi les Etats-Unis refusent-ils de signer la Convention de l'UNESCO sur la diversité culturelle ?

Il semblerait que le refus des Etats-Unis de signer la convention de l'UNESCO soit intimement lié au conflit qui a opposé les Etats-Unis à l'Europe sur la question de la libéralisation des services audiovisuels lors du cycle de l'Uruguay (1986-1994). Lors de ces négociations, les Etats-Unis se sont battus contre l'exception culturelle. La Convention sur la diversité culturelle est précisément destinée à légitimer le statut d'exception culturelle. Elle s'impose comme un coup d'arrêt à la libéralisation des biens et services culturels et est contraire au concept du *free flow* défendu outre-Atlantique. Ce concept, qui applique les thèses libre-échangistes aux services et biens culturels et à l'ensemble du secteur des communications, repose sur une philosophie opposée à celle de l'exception culturelle : toute nation qui s'éloigne d'une sphère privée et commerciale est antinomique à la liberté d'expression. Cette doctrine a servi de fondation idéologique aux Etats-Unis. Elle insiste sur le fait que toute entrave à la libre circulation de l'information, des biens et services culturels bâillonnerait le travail des producteurs, diffuseurs, des éditeurs, etc. Curieusement l'argument américain en faveur de la libre circulation de l'information et d'expression, et utilisé contre l'outil conventionnel, est l'un des principes fondateurs de la Convention.

Dans le préambule de la Convention, l'UNESCO précise être « *consciente que la diversité culturelle est renforcée par la libre circulation des idées, et qu'elle se nourrit d'échanges constants et d'interactions entre les cultures* »¹⁴. L'organisation réaffirme également « *que la liberté de pensée, d'expression et d'information, ainsi que la diversité des médias, permettent l'épanouissement des expressions culturelles au sein des sociétés* »¹⁵. Voilà un point de la Convention sur lequel les Etats-Unis et les partisans du texte convergent et divergent. Les deux parties s'entendent sur la nécessité des échanges mais divergent sur leur finalité. Pour les Etats-Unis, la liberté des échanges doit avant tout permettre à la force productive, commerciale et économique du pays de s'exprimer. Pour les partisans de la Convention, les échanges s'inscrivent également dans une réalité plus spirituelle. L'UNESCO approuve la liberté d'expression, celle des communications et de l'information dans le but de permettre aux forces culturelles de s'épanouir dans la diversité. On voit comment la conception des Etats-Unis des biens et services culturels se fonde sur une conception pragmatique opposée aux objectifs de la Convention.

Un autre fait marquant de cette convergence est la recherche par l'UNESCO du rééquilibrage des échanges notamment entre pays développés et pays en voie de développement. La Convention fait des minorités et des cultures établies au niveau local un cheval de bataille reconnaissant ainsi à chaque nation le droit d'exister sur la scène internationale. Le principe d'ouverture et d'équilibre étant un élément primordial de cette ambition. Les Etats-Unis manifestant peu d'intérêt à des projets culturels qui ne génèrent aucune richesse économique.

Outre l'intérêt qu'ils portent au concept du *free flow*, les Etats-Unis ont dénoncé le caractère restrictif de la Convention. On peut d'ailleurs s'interroger sur cette critique, et ce pour deux raisons. La première est que, contrairement au statut d'exception culturelle qui défend de manière quasi exclusive les services audiovisuels, la Convention sur la diversité culturelle est extrêmement large

¹³ UNESCO, article 21, *ibid.*

¹⁴ UNESCO, *La Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*, (Paris 20 octobre 2005), CTL – 2005/Convention diversité culturelle, préambule, p. 1

¹⁵ *Ibid.*

sur ses champs d'application. Elle englobe la totalité des biens et services culturels. Connaissant l'attachement des Etats-Unis à l'extension de la libéralisation à un maximum de secteurs, on ne peut donc que rester perplexe devant la critique qu'ils formulent. La logique aurait voulu qu'ils critiquent, non pas le caractère restrictif du texte, mais davantage l'élargissement qu'il suggère. Paradoxalement, les Etats-Unis craignent que les définitions citées en article 3, et qui concernent le champ d'application de la Convention soient trop vagues et qu'elles puissent être utilisées de manière abusive contre les exportations américaines. L'article 3 reste effectivement flou sur les domaines dans lesquels les Parties Contractantes peuvent intervenir pour protéger leur diversité culturelle, laissant ainsi la porte ouverte à toute sorte d'interprétations et de conflits semblables à ceux engendrés par la demande de libéralisation des services audiovisuels. La Convention cite les industries culturelles, les activités, biens et services culturels comme domaines prioritaires d'intervention, mais ne définit aucun sous secteur. L'avant projet prévoyait même de mettre en place une liste non exhaustive, mais les Etats-Unis ont réussi à la faire supprimer.

En marge des arguments avancés pour justifier leur refus de signer la Convention, les Etats-Unis se plaignent d'avoir été lésés dans l'élaboration du projet préparatoire. Cela a eu de lourdes conséquences sur le poids des Etats-Unis dans les négociations du texte puisqu'il était trop tard pour soumettre de nouveaux amendements. Les Etats-Unis regrettent donc le passage en force du projet qu'ils estiment avoir été entrepris dans le seul but de combattre l'Organisation Mondiale du Commerce. Mais les Etats-Unis ont ils réellement perdu la bataille ?

Si au départ l'exception culturelle a eu pour principale conséquence de déclencher un conflit entre l'Europe et les Etats-Unis, elle peut aujourd'hui s'enorgueillir d'être devenue une cause internationale défendue par 148 pays. Par ailleurs, malgré certaines faiblesses on peut reconnaître que l'exception culturelle pèse lourd sur les négociations commerciales multilatérales puisqu'elle empêche l'élargissement de la libéralisation aux services audiovisuels. La convention sur la diversité culturelle semble vouloir assurer sa continuité. Elle dresse une liste de principes que les pays signataires doivent respecter, et fixe des objectifs contraires aux règles normatives de l'OMC. Pourtant, elle admet bien la nature économique des biens culturels. Si cela peut sembler contraire à ce qu'elle défend (statut non marchand de la culture), cela nous rappelle que la diversité culturelle repose sur l'équilibre des échanges, et que la circulation mondiale des biens et services culturels en constitue les fondements. Autant d'arguments qui peuvent être utilisés par les tenants de la mondialisation. Ajoutons à cela que la convention n'a pas de rôle de codécideur dans les négociations commerciales multilatérales, et qu'elle n'est pas encore intégrée au droit international. On ne peut donc que rester prudents sur l'évolution des négociations.

Bibliographie

Loi n° 81/766 du 10 août 1981, *JO*, 11 août 1981.

BALLE (Francis), *Dictionnaire des médias*, Paris, Larousse, 1998.

TOUBON (Jacques), « Nous ne signerons pas », *Le Figaro*, 14 septembre 1993.

UNESCO, *La Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*, (Paris, 20 octobre 2005), CTL – 2005/ Convention diversité culturelle.

ALONSO CANO, Guiomar; ALVARO, Garzon and POUSSIN Georges (2000) *Culture, Trade and Globalization*. UNESCO Publishing.

HESMONDHALGH, David (2002), *The Cultural Industries*. London: SAGE Publications Ltd.

MARSON (Vanessa), *Les Etats-Unis, l'Europe et l'exception culturelle*, Paris, Editions Le Manuscrit- Université, 2007.