

Human Development Report Office

OCCASIONAL PAPER

Background paper for HDR 2004

Économie de l'exception culturelle

Elie COHEN

2004/2



Économie de l'exception culturelle

Elie COHEN
Pour le Human Development Report 2004

Il y a dix ans les contestataires de l'ordre marchand se rangeaient derrière l'étendard de l'exception culturelle « la culture n'est pas une marchandise » proclamaient-ils. A la domination du modèle culturel américain (le divertissement clairement revendiqué), qui est aussi un modèle industriel, les mouvements sociaux ont opposé une vision de la culture comme d'un bien public mondial, qu'il convient de faire partager au plus grand nombre., dans le respect des diversités. Aujourd'hui à Cancun, forts de leurs premiers succès, les altermondialistes manifestent au cri de : « le monde n'est pas une marchandise ». S'il fallait une preuve de la consistance prise par la thématique de « l'exception culturelle » et des risques qu'elle porte en elle pour un ordre commercial multilatéral on n'en trouverait pas de meilleure illustration que dans ce raccourci entre Punta del Este et Cancun. En même temps si les biens culturels n'étaient que des produits de divertissement et si la langue n'était qu'un véhicule d'information, alors il serait probable que les produits de l'imaginaire américain domineraient la planète et que l'usage de la seule langue anglaise serait optimal pour les échanges. Personne ne conteste aujourd'hui la perte qu'une telle homogénéisation culturelle pourrait engendrer. C'est même souvent ce scénario catastrophe que les défenseurs de l'exception culturelle prétendent vouloir éviter.

Traiter de l'exception culturelle présente donc un double intérêt : elle est une réponse à des demandes fortes de préservation de la diversité culturelle, elle est un exemple pour les souverainistes qui veulent étendre le champ de l'exception à l'alimentaire, au sanitaire, aux services publics et par extension à tout ce qui contribue à un équilibre social ou politique.

Dans cette contribution, nous essaierons d'abord de définir les « biens culturels ». On sait en effet que durant le cycle de l'Uruguay la bataille a d'abord porté sur les définitions. Reconnaître la qualité de « biens culturels » à l'audiovisuel et au cinéma, c'était déjà consentir à un traitement spécifique. Le « soap opera » était élevé au niveau de l'opéra. Affirmer à l'inverse qu'il ne s'agissait que de biens ou de services récréatifs (entertainment) ouvrait la voie à

la libéralisation, ce qui revenait à considérer le « soap opera » uniquement comme du « soap ». Le caractère de biens culturels reconnu au cinéma et à l'audiovisuel ouvre la voie au principe de l'exception. Nul n'est plus légitime que les représentants, démocratiquement élus, d'un pays pour affirmer une préférence spécifique pour la préservation d'une culture nationale.

Dans un deuxième temps, nous adopterons une perspective plus économique. En effet, indépendamment des choix politiques faits, la spécificité économique des biens culturels peut être questionnée. Le caractère imparfait des marchés de biens culturels, les pratiques oligopolistiques observées, les pertes de bien être constatées peuvent conduire à s'interroger sur les stratégies commerciales d'exemption ? Du reste le caractère de biens publics des services audiovisuels –à certains égards-, les phénomènes de domination d'un bassin linguistique, les dynamiques de concentration produisent des effets tels sur les structures des marchés qu'une régulation spécifique a paru souhaitable. En effet, la domination exclusive d'œuvres issues du bassin linguistique dominant peut à la fois masquer la disposition à consommer des produits culturels locaux, priver un pays de toute une gamme de biens et services et donc de compétences créatives et techniques et au total priver un pays ou une région d'une ressource de développement.

Mais ce n'est pas dans le ciel pur des idées que les problèmes d'exception culturelle sont apparus. C'est dans le cadre de négociations commerciales internationales du GATT que la querelle euro-américaine s'est nouée, que des dispositifs spécifiques d'aide à la création culturelle nationale ont été mis en cause –notamment dans le cinéma et l'audiovisuel- et que des mesures temporaires d'exemption ont été évoquées. L'exception culturelle envisagée dans ce cadre relève de la tactique des négociations internationales, du troc d'avantages mutuellement consentis. Les Etats Unis étaient si peu convaincus de leur propres thèses sur le caractère de pur divertissement de l'audiovisuel qu'ils avaient accepté peu de temps auparavant une disposition d'exemption culturelle au profit du Canada dans le cadre de l'Aléna¹. Par contre le cycle de l'Uruguay portait sur des enjeux plus décisifs puisque les Etats Unis sont le principal exportateur mondial de services culturels et l'Europe, un très gros

¹ Cf Bernard Gournay, *Exception culturelle et Mondialisation*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002

importateur². L'échec des négociations de l'accord multilatéral sur l'investissement (AMI) confirme et amplifie cette préférence pour la diversité culturelle que les négociateurs du GATT refusaient d'assumer.

En inaugurant à Doha un nouveau cycle de négociations, moins tourné vers les préoccupations de libéralisation et davantage vers des questions de développement, les principales parties à la négociation ont paru plus ouvertes à la prise en compte d'aspirations et de préférences collectives différentes. Dès lors la question de la gouvernance économique mondiale a, l'espace d'un moment, refait surface : comment concilier des aspirations légitimes à la diversité culturelle qui peuvent conduire à des « exemptions » plus ou moins durables avec la gestion d'un ordre commercial mondial ouvert et qui doit rester prévisible ?

Notre conclusion est que si la seule volonté démocratiquement exprimée de préserver une identité culturelle suffit à justifier le principe d'exemption des règles de l'OMC pour les biens et services culturels. On peut trouver à la fois dans la théorie économique des biens culturels et dans la pragmatique des négociations commerciales des éléments militant pour un traitement spécifique de l'audiovisuel et du cinéma.

1/ Qu'est ce qu'un bien culturel

La mondialisation est tour à tour présentée comme une donnée, déjà là, une contrainte à laquelle on doit s'adapter, une modernité vers laquelle nous devrions converger, ou une « boîte de recettes » pour devenir performants. Ce qui s'oppose et résiste le plus souvent à cette contrainte, à cette nécessité, à ce modèle, c'est l'affirmation d'une identité, c'est à dire d'une différence qu'une collectivité nationale ou une communauté veut préserver. La convergence nécessaire dans le cadre de la mondialisation est alors contestée au nom de la

² L'industrie audiovisuelle américaine au moment du cycle de l'uruguay était devenue la principale industrie exportatrice avant même l'aéronautique (source idate 1997) l'excédent commercial américain vis à vis de l'europe a triplé entre 88 et 1995 ; les USA exportent alors 14 fois plus qu'ils n'importent.

divergence des régimes économiques, de la pluralité des voies du développement et de la diversité des cultures.

L'identité culturelle qui n'est que l'autre manière de désigner l'irréductible spécificité des moeurs, des modes de consommation et de travail, des institutions politiques et administratives est souvent érigée en obstacle à la mondialisation. Elle prend un sens plus étroit, sous l'étiquette d'exception culturelle, comme dispositif de protection de certaines activités de création artistique. On le voit le débat mêle les concepts et les catégories du sens commun, le positif et le normatif, les évolutions théoriquement et statistiquement établies et les fantasmes. La première tâche s'impose : séparer ce qu'à toute force, on veut confondre .

Mondialisation, convergence, « one best way »

Il y a peu encore la mondialisation était soit parée de toutes les vertus au nom de l'efficacité des marchés, soit dénoncée parce que vecteur d'homogénéisation culturelle de nivellement institutionnel et de perte de souveraineté.

La mondialisation ne date pas des 10 ou 20 dernières années. A bien des égards les pays développés n'ont fait que rattraper le niveau atteint avant la première guerre mondiale³.

Où est alors la nouveauté? En première approximation, elle est triple 1- Un plus grand nombre de pays, des continents entiers sont entrés dans un processus d'interdépendance économique par les échanges, les flux de capitaux et les migrations. Les zones blanches sur la carte mondiale de l'échange rétrécissent comme peau de chagrin : les stratégies d'autosuffisance et de développement autocentré apparaissent moins viables et en tout cas moins pratiquées 2- L'expérience historique enseigne qu'il y a eu diversité des voies d'accès à la croissance économique, la voie japonaise n'est pas la voie allemande ni la voie américaine. Or certains voudraient faire d'un modèle particulier -celui de l'économie américaine parvenue à maturité- le modèle

³ cf Données CNUCED *World Investment Report* ONU 1994, on lira aussi avec profit Suzanne Berger, *Notre première mondialisation, Leçons d'un échec oublié*, La République des Idées, Seuil Paris 2003

accompli de l'économie adaptée à l'ère de la mondialisation⁴. Dans cette représentation, c'est l'histoire et la longue série des médiations institutionnelles qui sont de fait négligées. Ce qui signifie que toute approche qui part des évolutions technologiques, économiques et financières pour en déduire mécaniquement des politiques, voire des performances manque le moment de la médiation institutionnelle. Soumis aux mêmes pressions, les régimes économiques nationaux ne produisent ni les mêmes politiques, ni les mêmes attitudes, ni les mêmes résultats. 3- La révolution des Technologies de l'information, des transports et de la finance ont fait naître une symbolique de la mondialisation, un imaginaire de la mondialisation autant qu'une réalité économique de la mondialisation. En même temps L'uniformité, l'homogénéité guettent car la mondialisation est portée par les Etats Unis et que son modèle de développement est relayé par sa culture, son emprise sur les organisations internationales, la puissance de son industrie financière et le quasi monopole de son industrie du droit et du conseil .

Le premier problème est là : il y a diversité des régimes socio-économiques et des arrangements politico-institutionnels pour obtenir une même performance de croissance, la mondialisation ne porte pas dans son code génétique l'uniformité c'est à dire le modèle américain et pourtant par nombre de vecteurs ce modèle tend à s'imposer. Un régime économique spécifique (l'américain) est érigé en modèle puis décliné en autant de recettes qui forment un « one best way ».

Différence, identité, exception, culture

Pour rendre compte de la diversité des arrangements institutionnels, la notion de culture a été évoquée. Mais plus généralement qu'entend-on par identité, culture, divergence et exception culturelle.

La définition de la culture retenue dans ce texte est large puisqu'il s'agit à la fois des modes de vie d'interaction et de coopération au sein d'une communauté,

⁴ cf la critique virulente de cette démarche par Joseph Stiglitz, *La grande désillusion*, Fayard, Paris, 2002

de la façon dont ces interactions sont justifiées par un système de croyances de valeurs et de normes. il s'agit d'une approche positive⁵.

Par Identité, on entend les traits reçus, hérités qui ne sont pas choisis et qui permettent à un individu de reconnaître son appartenance à un groupe social; ce sont les traits ethniques, linguistiques, sexuels. Mais on entend aussi identité au sens de l'identification. L'individu, en plus des traits dont il hérite, opère aussi des choix. Profession, opinions politiques, pratiques courantes, goûts culturels, etc. Cette identification est fluctuante et dépend d'un grand nombre de paramètres, qui sont l'objet d'un choix (orienté par quelques contraintes : il est sans doute plus facile pour un hawaïen d'envisager la pratique du surf que celle du ski de fond). L'individu s'identifie à un groupe ou un autre en fonction du contexte politique, économique, social et culturel dans lequel il évolue et n'en maîtrise pas tous les éléments. Les africains émigrés dans les pays européens ont des origines nationales et ethniques très variées, parlent des langues différentes, ont des religions différentes, mais sont dans leur pays d'accueil avant tout identifiés comme des « africains » (voire des « noirs » puisque les nord africains, dans l'imaginaire collectif, sont presque exclus de cette identification africaine, au profit d'une identification qui elle n'est pas continentale mais plutôt historique et religieuse, et qui les associe aux ressortissants des pays du golfe persique). Cette identification venant de l'extérieur n'est sans doute pas sans influencer les choix identitaires des individus concernés. L'identité se produit aussi en fonction d'une altérité.

Pour nous, l'intérêt de ce questions réside dans le développement de la revendication identitaire, longtemps considérée comme opposée à l'universel démocratique et laïc. Alors que les grandes démocraties ont souvent sciemment nié les spécificités régionales, les identités locales, privilégiant au-dessus d'elles (et souvent *contre* elles) l'Unité de la nation et l'Égalité de ses citoyens, la revendication identitaire est aujourd'hui inséparable du combat pour la démocratie. Comme le fait remarquer Bernard Manin « la laïcisation de la politique et le renvoi à la sphère privée de la religion ou de la différence ethnique sont des artefacts pensés pour des raisons ultimes d'égalité entre les individus » Comment expliquer ce renouveau de la revendication identitaire.

⁵ Rapport Unesco Rapport Mondial sur la Culture 1998 Unesco Editions Paris 1998

Huntington et Touraine donnent la première réponse, lorsque le conflit central des sociétés industrielles entre patronat et prolétariat disparaît et qu'au niveau planétaire le conflit Est-Ouest s'évanouit également alors le caractère intégrateur de cette double polarisation s'effondre et de nouveaux types de conflits peuvent émerger et diffuser : la guerre des civilisations⁶ dans un cas, les mouvements sociaux régionalistes, environnementalistes, féministes, homosexuels dans l'autre. Les mouvements identitaires seraient des réactions aux menaces que la globalisation fait peser de l'extérieur sur les civilisations.

Hobsbawn⁷ et Gellner⁸ donnent une deuxième réponse, les identités nationales voire sub-nationales sont des identités construites, fabriquées par des élites politiques alternatives. Ces élites inventent un passé, un roman national, elles font revivre des traditions et se donnent des symboles propres à favoriser l'identification. *Au niveau infra-national, c'est lorsque l'unité en particulier linguistique d'un pays, est assurée que les dirigeants des grands Etats peuvent laisser libre cours aux pratiques régionales ou minoritaires : les écoles Bretonnes, la langue corse au bac ne sont autorisées en France que parce qu'ils ne présentent plus aucun risque pour l'unité nationale.*

Amarthya Sen propose dans ce rapport une approche qui tend à faire de l'accès à la culture une des voies de l'inclusion sociale et donc du développement humain. La culture permet à l'individu de se forger une identité, et donc prendre part à la vie de la communauté à laquelle il s'identifie. L'exclu social est celui qui se trouve dans l'incapacité de prendre part à cette vie de la communauté, ainsi ce que l'on nomme l'exclusion est plus une mauvaise inclusion qu'une exclusion totale. Un mauvais accès à la culture, une absence de choix identitaires sont des facteurs d'exclusion, un frein au développement humain. Les identités de chacun étant multiples et toute forme d'imposition de l'une par rapport aux autres étant incompatible avec les droits de l'individu démocratique, l'accès à la culture doit être pluriel⁹. La diversité culturelle permet

⁶ Huntington.S.P *The clash of civilizations and the remaking of the world order*, Simon & Schuster, NY 1996

⁷ Hobsbawn Eric *Nations and nationalism since 1780* Cambridge Cambridge University Press 1990

⁸ Gellner Ernest *Nations and nationalism* Oxford 1983

⁹ HDR

non seulement à chaque groupe ou minorité de s'inclure dans la société dans laquelle elle évolue, mais augmente la liberté de choix dont disposent les individus quelque soit leur origine, par la variété d'identifications qu'elle propose. Il arrive parfois que la liberté culturelle entraîne une réduction des horizons culturels, des minorités pouvant adopter volontairement un modèle dominant. C'est ce qui apparaît avec la domination du modèle culturel américain.

L'Exception culturelle se comprend dès lors à la fois comme le moyen de préserver une identité nouvelle ou ancienne et comme le moyen de contribuer à la fabriquer. Ainsi elle peut constituer un dispositif protectionniste pur et simple, le Japon et la Corée, en phase de rattrapage ont souvent argué de la spécificité de l'âme nipponne ou de la qualité du riz japonais pour protéger des industries naissantes ou des lobbies puissants. Elle peut, à l'inverse, conforter une revendication identitaire comme en Catalogne, au Québec en Ecosse et d'une certaine manière en Malaisie avec la promotion du modèle malais.

L'Exception culturelle peut aussi masquer un dispositif antidémocratique pur et simple. Puisque la diversité culturelle peut conduire à l'adoption généralisée d'un modèle unique (en l'occurrence le modèle occidental), la tentation est grande de renier cette diversité au nom de la résistance des peuples, de renier les libertés individuelles au nom de l'indépendance nationale. De fait, contester les valeurs démocratiques universelles, les droits de l'homme ou les droits sociaux au nom de l'asiatisme, du communautarisme ou du confucianisme c'est vouloir se soustraire à l'exigence commune de liberté individuelle.

L'Exception culturelle est bien sûr invoquée au nom d'une promotion des œuvres vivantes de l'esprit ou de la mise en valeur d'un patrimoine culturel et linguistique. Il s'agit de maintenir l'indépendance et le prestige de la culture et de la langue nationale vis-à-vis de l'étranger. Le principe à l'œuvre est identitaire et économique : quand le bassin linguistique hégémonique s'apparente à un quasi-monopole, la concurrence et la différence ne peuvent s'épanouir que par la discrimination positive. A la défense et la promotion des diversités d'expression nationales et régionales, se surajoute celle – moins avouable pour les Etats – des industries qui permettent cette diversité, et ont impact économique direct et indirect pour le pays.

Enfin l'Exception culturelle peut être justifiée par des impératifs de cohésion sociale, d'intégration dans des sociétés pluralistes, multiculturelles ou multiethniques. La promotion de fictions audiovisuelles nationales peut favoriser l'inclusion de populations immigrées en offrant d'elles des images valorisantes au sein de leur pays d'adoption. Cette thématique de la préservation du lien social, d'une télévision travaillant à l'inclusion sociale, bref d'une culture inclusive est en passe de s'imposer dans les pays qui tiennent à préserver un service public audiovisuel. La Commission européenne, qui un moment, au nom de la convergence numérique et de la revendication d'une égalité de traitement pas les télévisions privées, a voulu banaliser les services audiovisuels y a renoncé au nom de ce « service public » redéfini.

La bataille pour l'exception culturelle a fait rage pendant le Cycle de l'Uruguay mais aussi pendant la brève bataille pour l'Accord Multilatéral sur l'Investissement. Le principe d'exclusion ou d'exception culturelle peut se justifier sur de strictes bases politiques. Quand sont en cause les libertés individuelles, la préservation du lien social et l'expression d'une forte préférence collective en faveur de la diversité culturelle, l'autorité politique légitime peut simplement exiger le retrait de l'agenda des négociations commerciales internationales du secteur des biens culturels et il n'est nul besoin de modèles économiques sophistiqués pour étayer sa démarche.

Dans le développement qui suit on va s'attacher à envisager les éventuelles bases économiques d'une politique d'exception culturelle..

2/ L'état de l'art en théorie économique

Au delà de la volonté politique de protéger ou de promouvoir une identité culturelle, existe-t-il des principes économiques justifiant un traitement spécifique des biens culturels ? Dans les développements qui suivent nous évoquerons d'abord les apports standard de la micro-économie et de la macro-économie avant d'envisager plus spécifiquement des éléments de théorie du commerce international portant sur les biens culturels.

Un premier trait propre aux biens culturels est qu'il s'agit de *biens d'expérience*. Contrairement à des biens de consommation standard, les acheteurs sont en situation d'imparfaite information et le prix n'est en rien un indicateur de l'utilité et de la satisfaction qu'il va procurer. S'il est possible d'observer ex-ante une série de caractéristiques objectives du livre ou du film, elles ne permettent en rien de dire ce que sera la satisfaction du consommateur. C'est ex-post, après l'acte de consommation que l'on sait si le produit consommé a donné satisfaction ou pas. George Akerlof avait mis en évidence cet échec de marché en présence d'asymétrie informationnelle. Dans nombre de cas, le producteur ou le négociant possède des informations sur le produit auquel ne peut accéder le consommateur, il peut dès lors peser sur le prix. En situation de transaction sur un bien culturel, on est confrontés à une situation de double asymétrie : le consommateur ignore tout du bien qu'il acquiert avant de l'avoir consommé, le prix n'est pas un indicateur des propriétés du bien. Mais le créateur ne sait pas davantage ce que vaut son œuvre, il ne sait pas plus que le consommateur en apprécier a priori la qualité. Le bien culturel serait donc un bien d'expérience particulier, un bien dont la qualité reste appréciée sur une base subjective. C'est d'ailleurs cette qualité qui met en cause « la préférence pour la diversité » de Stiglitz et Dixit. Si l'on en croit ces auteurs entre deux paniers de biens offerts au même prix, le consommateur choisira systématiquement celui qui lui offre la plus grande diversité de biens. Or l'observation des pratiques de consommation de biens culturels livre le résultat inverse : les phénomènes de stérilisation conduisent au contraire à un resserrement continu des choix. Nous y reviendrons très longuement dans la suite de cette contribution.

Comment alors en situation de double asymétrie d'information un consommateur peut-il accéder à la connaissance des qualités d'un bien culturel ? La consommation d'un livre, d'un film, d'une émission suppose une large information préalable et donc un coût d'acquisition de l'information prohibitif pour le consommateur en situation d'abondance de l'offre. Or l'observation suggère que le choix est en fait plus limité, l'univers des possibles, borné. Le marché des biens culturels est en fait un marché de prescripteurs. Les revues, chroniques, classements et autres dispositifs de sélection - recommandation ont pour effet de réduire la variété et de canaliser la demande vers quelques titres. Le succès

allant au succès les consommateurs finissent par consacrer les produits consacrés. On est alors dans une situation que les économistes connaissent bien, celle des comportements mimétiques en situation d'incertitude. On comprend alors la logique du blockbuster, de la starisation, du winner take all etc... Plus fondamentalement les dispositifs qui permettent le *signalement* d'un produit sont en même temps des dispositifs qui distordent l'information sur le marché car ils accélèrent la concentration sur quelques titres alors même qu'ils ne sont pas des indicateurs de qualité.

Si l'on considère à présent l'offre de biens culturels, on bute d'emblée sur une double réalité : leur création relève d'une économie du prototype mais d'un prototype qui peut rester sans marché donc sans capacité d'amortissement, leur diffusion, d'une économie de biens informationnels dont les coûts de reproduction sont faibles ou nuls. Comment alors tarifer le bien culturel ? Un film dont la production peut coûter plusieurs dizaines de millions de dollars peut être téléchargé sur un ordinateur pour un coût nul et dupliqué pour quelques centimes. En termes économiques, il s'agit de biens dont les coûts fixes sont élevés et dont les coûts variables sont faibles. Plus le marché est étendu, plus le bien culturel rencontre du succès et plus le coût moyen s'avère faible. Plus un marché est étendu, plus les prix pratiqués peuvent être faibles. Mais pour étendre un marché, il faut au préalable investir dans l'œuvre et sa notoriété sans assurance de succès. Le prix dépendant peu des coûts, le succès d'une œuvre est incroyablement profitable. L'échec provoque la sortie du marché. En effet, le propre d'une économie de prototype est que la production n'est lancée que si le produit rencontre un marché. Dans l'économie de prototypes culturels, la quasi-totalité de la dépense est engagée avant que le moindre retour du marché ne puisse être apprécié¹⁰. Certes cette irréversibilité de la dépense est maximale pour le cinéma, moindre pour l'audiovisuel –qui autorise des sorties à mi-parcours grâce aux tests de pilotes- mais elle n'en crée pas moins une contrainte économique spécifique.

¹⁰ L'ambassadeur d'Autriche a déclaré pendant les négociations du cycle de l'Uruguay « L'Autriche est un pays peu étendu qui constitue un marché limité pour certains produits culturels soumis aux lois de la concurrence. Ainsi les coûts de production des films sont-ils plus ou moins les mêmes dans le monde entier et quand le marché national est restreint il faut parvenir à les couvrir d'une manière ou d'une autre » in Bernard Gournay

A ces éléments on pourrait ajouter que les processus inflationnistes observés dans la création cinématographique ne sont guère éloignés des situations décrites par Baumol et Bowen dans leur célèbre travail sur le spectacle vivant¹¹. La création d'une œuvre cinématographique présente cette caractéristique commune avec la création d'une œuvre symphonique de requérir essentiellement du travail qualifié, du service aux personnes non susceptibles de dégager des gains de productivité. Les salaires des artistes évoluant comme ceux de l'ensemble des salariés, le spectacle vivant ou assimilé ne pouvant dégager des gains de productivité, les coûts de l'œuvre cinématographique ou de l'ensemble symphonique ne peuvent qu'augmenter. En pratique le parallèle ne doit pas être poussé trop loin, la production cinématographique autorise les délocalisations, la substitution capital/travail et donc d'une certaine façon les gains de productivité, mais pour une part seulement.

Les biens culturels par certains de leurs aspects peuvent être assimilés à des biens collectifs. Consommer une émission de télévision ne prive en rien un autre consommateur (propriété de non-rivalité). De même tout possesseur de télévision peut voir autant d'émissions qu'il le souhaite (propriété de non-exclusion). C'est parce que le service télévisuel présentait ses caractéristiques que ces promoteurs ont instauré la « gratuité » soit en vendant l'audience aux annonceurs (modèle de la TV commerciale) soit en finançant le service par l'impôt. Le cinéma autorise par contre l'exclusion par le paiement à l'acte. Certains voient même dans les biens culturels des *biens tutélaires*. Donner au plus grand nombre et notamment aux plus défavorisés l'accès à des activités artistiques et culturelles de qualité peut relever d'une mission de service public nécessitant une intervention publique faute de quoi le consommateur laissé à lui même ne consommerait que les produits manufacturés par les industriels du loisir. Faut-il rappeler ici que dans la constitution de 1946, la France ouvre un droit à l'éducation mais aussi à la culture.

¹¹ Baumol WJ Bowen WG *Performing Arts the economic dilemma* MIT Press Cambridge Mass 1966

Les biens culturels enfin génèrent des effets externes positifs au profit d'autres secteurs. Ces effets externes peuvent être privés –impact touristique d'un festival- ils peuvent être publics –effet d'image pour une nation source de retombées économiques ou symboliques-. Le rôle de l'Etat ou des autorités politiques locales peut consister en la prise en charge d'une part de la dépense permettant ces retombées positives. Les Arts vivants ont ainsi des effets externes positifs pour les mass media. C'est ce qui du reste explique que le spectacle vivant (concerts par exemple) soit considéré comme un investissement pour la diffusion de disques ou de DVD.

Bien collectif impur, bien d'expérience atypique (bien de croyance) issu d'une industrie de prototype à rendements d'échelle croissants le bien culturel partage nombre de ces traits distinctifs avec les services de réseau (externalités technologiques de réseau – Loi de Metcalfe), avec les industries pharmaceutiques (screening, coûts de développement, blockbusters), avec l'industrie du logiciel (coûts variables faibles ou nuls) ... Aucun de ses éléments n'est donc décisif. Fonder un principe d'exclusion sur ces seules bases paraît difficile. S'il y a défaillances du marché, la solution passe par la régulation, l'incitation voire la taxation pas nécessairement par des dispositifs protectionnistes. Le fait par exemple qu'à Cancun on ait évoqué les « sujets de Singapour » au premier rang desquels figurait l'enjeu de la régulation concurrentielle montre bien que l'échange ouvert pour être loyal doit comporter cette dimension.

Pourtant si l'on abandonne la démarche micro-économique pour une approche plus macro, alors nombre de perspectives s'ouvrent.

La production de biens culturels a des effets d'entraînement sur la croissance de nombre de secteurs d'activité, on l'a vu. La grève récente des intermittents du spectacle en France et l'annulation de nombre de festivals ont eu un impact immédiat et quantifié sur les économies locales concernées : l'impact a été direct (spectacles annulés, pertes d'exploitation ...) et surtout indirect (hôtels et restaurants déserts, commerce local atone). L'effet multiplicateur de la dépense culturelle est apparu manifeste. Industrie de prototype employant des

personnels à qualifications rares et recherchées, l'industrie de biens culturels peut être protégée dans une perspective de promotion d'une « infant industry ».

Enfin les effets d'éviction des œuvres originales du fait des tendances de concentration propres au secteur peut conduire dans une perspective de régulation concurrentielle à vouloir préserver une diversité de l'offre.

De nombreuses études ont été consacrées à la mesure de l'impact des industries culturelles sur la croissance du produit d'une région ou d'une agglomération depuis les études pionnières sur New York, les résultats ne sont pas toujours décisifs même s'ils tendent à montrer l'existence d'externalités positives à l'activité culturelle et même s'ils débouchent sur l'établissement de coefficients multiplicateurs¹². Un résultat est toutefois acquis : les grandes métropoles investissent dans la culture et le spectacle vivant car elles ont fini par considérer que c'était un facteur d'attractivité majeur. En France comme le rappelle Benhamou, les infrastructures culturelles font partie des schémas d'aménagement du territoire¹³. La contribution au rayonnement national des œuvres et monuments culturels est une idée à ce point partagée que tous les pays recourent aux exemptions fiscales, aux bourses, aux donations pour favoriser leur développement. La France est l'une des premières destinations touristiques dans le monde. On savait jusqu'ici ce que le tourisme devait au patrimoine culturel et naturel. Ce qu'on a découvert à l'occasion de la grève des intermittents du spectacle qui a provoqué l'annulation de festivals aussi prestigieux que ceux d'Aix ou d'Avignon c'est la place que le spectacle vivant avait acquis dans l'animation économique de régions entières. Avignon a littéralement été sinistrée du fait de l'annulation des représentations prévues.

La seule différence notable entre pays et nous y viendrons plus tard concerne les parts respectives de l'initiative publique ou privée en matière d'investissement dans la mise en valeur du patrimoine et du spectacle vivant, et l'extension au cinéma et à la télévision d'une conception patrimoniale de la culture. Que des collectivités locales investissent dans la production

¹² Fritz Machlup a été le premier à considérer que la dépense culturelle n'était pas un luxe mais que c'était en fait un investissement. Il proposera une mesure de sa contribution à la croissance du PNB.

¹³ cf L'Economie de la culture La Découverte Paris 2003

cinématographique, offrent des bourses à des créateurs, créent des infrastructures techniques pour la production, incitent fiscalement aux tournages illustre cette croyance de plus en plus partagée dans les effets multiplicateurs de la dépense dans l'audiovisuel et le cinéma.

La thèse de la protection des « infant industries » a eu une immense influence dans la naissance des cinématographies nationales après la deuxième guerre mondiale. La protection des industries nationales émergentes a été théorisée par List en Allemagne, mais elle a été pratiquée par Colbert pour la France, Hamilton pour les jeunes USA et Yoshiro pour le Japon renaissant. L'argument est simple : une capacité nationale de production existe, elle est par définition fragile, elle peut donc être ruinée par la pénétration de produits étrangers. Transposé à l'audiovisuel dans des pays comme l'Egypte ou le Brésil, l'argument devient : fort du considérable avantage que représente la taille de son marché intérieur, l'industrie audiovisuelle américaine peut à la fois se permettre des coûts de production plus élevés que ceux de pays moins dotés du fait de l'importance de leur marché intérieur et exporter à faible prix des produits essentiellement amortis sur le marché domestique. L'industrie hollywoodienne peut même investir lourdement en promotion commerciale comblant ainsi le handicap initial de la langue. ¹⁴ La domination hollywoodienne est telle qu'elle peut

¹⁴ (Wildman et Siwek 1993) « La satisfaction apportée aux spectateurs par les programmes audiovisuels dépend à la fois d'une caractéristique horizontale (l'existence de barrières linguistiques et culturelles) et d'une caractéristique verticale (la disposition à payer de tous les consommateurs augmente avec les montants investis dans la production). Dès lors tous les pays ne sont pas gagnants à l'ouverture. Ce modèle repose sur 4 hypothèses : 1/l'investissement dans la produc et le nombre de films croissent avec la taille du marché. 2/les budgets de production élevés permettent de réaliser des programmes toutes choses étant égales par ailleurs que le public trouve plus attrayants. Une augmentation une des dépenses de production liée à une mobilisation de stars augmente la probabilité pour le producteur de réaliser un succès au box office 3/le public est supposé préférer les fictions nationales (conçues dans sa langue maternelle) 4/à l'équilibre les profits sont nuls les producteurs entrent et sortent du marché et les coûts fixes ne sont pas spécifiques. Dans cette analyse la taille du marché n'est pas neutre dans la répartition des gains à l'échange, celle-ci déterrminant la part de marché réalisée après ouverture aux échanges entre les 2 pays. Le niveau plus élevé des budgets de production compensant le handicap de la langue, le grand pays réalisera donc des gains à l'échange plus élevés que son partenaire de plus petite taille. Mais la satisfaction des consommateurs du petit pays sera d'autant plus faible qu'ils manifestent une préférence pour les programmes nationaux relativement plus élevée que pour les montants investis dans la production. Cité par Joelle Farchy in La Fin de l'exception culturelle CNRS Editions 2002

éliminer les productions nationales privant ainsi les économies des pays dominés du potentiel créatif que représentent les industries culturelles et bien plus encore d'une variété d'emplois et de compétences liées à ce type d'activités. La naissance et le soutien par les autorités publiques des cinématographies nationales parfois accompagnées de mesures de contingentement de produits étrangers trouvent leur origine dans ce constat. En effet, l'ouverture internationale, dans un contexte de domination des productions hollywoodiennes peut aboutir à la disparition d'entreprises culturelles nationales efficaces mais écrasées du fait de leur sous-dimensionnement.

Ces échecs de marché sont bien sûr renforcés par les effets de consommation mimétique déjà signalés. Or de tels comportements peuvent constituer des obstacles à la révélation de la prédisposition à payer de certains consommateurs pour des produits culturels nationaux. Nombre d'études menées dans différents pays ont révélé la préférence pour les fictions nationales des publics nationaux or nos écrans sont pleins de fictions américaines. Comment expliquer une telle situation sinon par cette asymétrie entre les coûts d'une fiction nationale originale et la diffusion d'une fiction hollywoodienne amortie. En même temps en l'absence d'industries cinématographiques et audiovisuelles locales, on s'expose à des comportements monopolistiques. La tendance croissante à la concentration de la consommation culturelle a de surcroît des effets autorenforçants.

La propriété des biens culturels –prescrits par des faiseurs d'opinion-, les comportements des consommateurs –mimétisme cognitif- la domination économique hollywoodienne –surinvestissement en stars et en coûts de promotion- renforcent l'alignement de consommateurs et de programmeurs averse au risque sur les productions hollywoodiennes qui dès lors restreignent davantage la manifestation de préférences culturelles locales et de la disposition à payer de publics locaux.

Un tel constat nous conduit nécessairement à évoquer les théories du commerce international ne serait-ce que parce que l'ouverture signifie ici l'éviction des œuvres nationales et l'extraction de rentes par des oligopoleurs¹⁵.

¹⁵ Dans le manuel d'économie internationale le plus couramment utilisé, le « Krugman Obstfeld »

Deux types de contribution nous semblent, à ce stade, particulièrement éclairantes : les théories stratégiques de l'échange (*strategic trade policies*) et les théories de l'échange entre bassins linguistiques (*gravity models*)

Le concept de politique commerciale stratégique est le produit d'un débat qui fit rage dans les années 80. Le libre échange constitue-t-il la forme optimale d'organisation du commerce international ? Oui, répondent les tenants de la vulgate libre-échangiste. Vulgate devenue loi intimidante pendant le cycle de l'Uruguay quand de nombreuses études concluaient invariablement sur les bénéfices du libre-échange et sur l'impact toujours positif sur la croissance. D'autres auteurs répondent par la négative et pointent le cas spécifique des secteurs fortement innovants pour lesquels l'intervention publique peut faire sens, ne serait ce qu'à cause d'imperfections dans les échanges. C'est le cas en particulier de secteurs évoluant dans un cadre de changement technologique permanent. Quand les coûts de développement initiaux sont élevés et la nécessité d'un investissement permanent en R&D avérée, alors l'intervention publique retrouve sa légitimité. . C'est autour de ce renouveau du protectionnisme « acceptable », spécifique aux industries dites stratégiques, qu'émerge une politique industrielle relégitimée. Les fondements théoriques de l'approche se trouvent pourtant bien dans la théorie du commerce international traditionnel. Les termes de « *strategic trade policies* » proviennent d'une idée simple : il existe des industries dites « *stratégiques* » caractérisées par des niveaux de rente et de taux de profit élevés, ainsi que par des salaires supérieurs à la moyenne contribuant à l'élévation du bien-être national. A partir du moment où l'on admet que cette politique stratégique évolue dans un cadre de concurrence internationale imparfaite, on doit en gérer les impacts sur les échanges internationaux. Brander & Spencer insistent même sur l'effet bénéfique des interventions publiques par le biais des aides à ces industries . Dans le cas d'une rivalité Airbus-Boeing, on voit comment la subvention européenne permet la création de richesses en Europe, comment elle peut dissuader Boeing de

15 lignes en 754 pages sont consacrées au commerce de produits culturels. L'argument de nos auteurs se déploie en trois temps 1- Oui il y a une certaine tendance à l'homogénéisation culturelle qui est en fait une forme d'américanisation, 2- il est difficile de nier cette perte de diversité et on comprend qu'elle suscite des dispositifs protectionnistes, 3- Si la « *market failure* » justifie l'intervention , elle se heurte toutefois à un principe majeur celui du libre choix de tout un chacun en matière de divertissement. P 288

rivaliser sur le même créneau et comment l'inverse la décision de produire par Boeing stimule la concurrence. Cette politique est qualifiée de politique de commerce « administré », qui prend forme par des mesures unilatérales¹⁶ (obstacles indirects, et notamment les droits compensateurs ou antidumping), mais aussi par des instruments bilatéraux (restrictions directes issues des négociations) dans un cadre de marché concurrentiel ou oligopolistique. Paul Krugman fut à la fois le théoricien brillant des *strategic trade policies* et en même temps leur contempteur dès lors que des gouvernements nationaux s'avisèrent de les utiliser. Dans la réalité du commerce international, cette idée fut bien défendue par l'Administration de B. Clinton. Les conseillers du Président américain ont en effet répondu à P. Krugman en déclarant que « *si globalement le commerce international est un jeu où tout le monde gagne, dans certains domaines, il a véritablement allure d'une guerre ; la force d'une économie réside dans sa capacité à affronter la concurrence étrangère, car la compétition internationale est l'élément moteur des changements et de l'innovation,* » L. Tyson¹⁷.

On voit bien tout ce qui dans les arguments mobilisés par les tenants des « *strategic trade policies* » est facilement transposable aux industries culturelles. Si subventionner Airbus est utile pour faire contrepoids à la domination absolue de Boeing et si c'est le moyen de prévenir les effets négatifs du monopole sur l'innovation alors que dire des politiques européennes face à la domination d'Hollywood sinon que par leur faiblesse elles brident la concurrence et l'innovation. Certes les théories du commerce administré sont aussi des théories de la guerre commerciale, elles sont donc a priori incompatible avec l'ordre commercial régulé qui constitue l'horizon de l'OMC mais cette évocation a un seul mérite, celui de rappeler qu'en l'absence d'une régulation concurrentielle et en présence de firmes jouissant d'un quasi-monopole, l'échange libre est inégal et ne peut être donc légitime.

¹⁶ « Unilatéralisme : mesures restrictives (sanctions, protections sectorielles, règles...) non négociées, adoptées en dehors d'une procédure d'arbitrage multilatérale et appliquées à l'encontre de pays ou de zones spécifiées ». Lafay G. et Siroën J.M., 1994

¹⁷ L.A. TYSON, *Who's bashing whom ? Trade conflict in High-technology Industries*, Institute for International Economics, 1992

Considérons à présent la théorie des échanges entre bassins linguistiques. La question n'est pas de savoir si les échanges sont favorisés au sein d'un même bassin linguistique –c'est le cas- la question qui se pose est d'apprécier les effets différentiels de la production dans la langue domestique ou dans la langue véhiculaire pour atteindre le marché local et le marché international. Jacques Mélitz a accumulé au cours des dernières années des travaux empiriques et théoriques décisifs pour la compréhension des mécanismes de diffusion des oeuvres¹⁸. Dans un article récent (Mélitz 2000), il établit d'une part que le marché tend à privilégier la traduction de fictions anglaises dans les autres langues et que contrairement à une idée reçue cette tendance est renforcée par le développement des nouvelles technologies de l'information. Ceci, à terme, a des effets négatifs en matière de capital littéraire car seul l'anglais acquiert le statut de langue patrimoniale, celle dans laquelle s'accumule le capital littéraire¹⁹. Ce phénomène a pour effet d'intensifier la concurrence pour la publication en anglais puisque tout auteur de langue anglaise est en compétition avec les meilleurs auteurs de la planète à travers les traductions d'oeuvres originales en anglais. Il établit par ailleurs que les traductions en anglais de fictions étrangères occupent une place disproportionnée par rapport aux autres langues. De surcroît cette part a crû entre les années 60 et 1990 (de 40 à 50%) alors même que la part relative de l'anglais a décru (de 24 à 17%) ne serait ce que pour des raisons démographiques et d'alphabétisation des pays non anglophones.

S'agissant plus spécifiquement de l'audiovisuel, les Etats Unis possèdent le plus grand marché domestique en termes de chiffre d'affaires. A l'inverse, ce n'est pas la taille du marché américain qui explique le succès du cinéma américain puisque ce cinéma est d'emblée commercialisé à l'échelle internationale et que des échecs domestiques peuvent se révéler être des succès internationaux. Pour autant la domination du cinéma américain n'a cessé de croître.²⁰

¹⁸ Citons ici deux de ses articles les plus documentés : *Language and foreign trade* University of Strathclyde, CREST-INSEE-CEPR december 2002 et *English Language dominance, literature and Welfare* CREST-INSEE August 2000

¹⁹ *Market forces tend to privilege the translation of english fiction ... into other languages for reading and listening enjoyment...(...)* reductions in the technical barriers to diffusion of imaginative works will increase the advantage of the dominant language in translations. At the limit, improvements in the technology of diffusion can even lead to the exclusive translation of imaginative works from the dominant language into the rest.

²⁰ Les grands pays européens arrivaient encore à attirer dans leurs salles de cinéma 30%

La situation est différente pour la TV. La taille du marché domestique est décisive et dès lors l'exportation de fictions américaines à l'étranger se fait, après amortissement sur le marché domestique, en fonction de la capacité de paiement des TV étrangères. Typiquement les Américains recourent à une politique de prix stratégique et discriminatoire²¹. Au total, soutient Méliitz le fait que les seules créations qui survivent, acquérant ainsi un statut de capital culturel, proviennent d'œuvres traduites en anglais a des implications en termes de bien être social. Dès lors on assiste à des effets d'éviction des oeuvres non traduites en anglais.²²

3/ Les politiques publiques de l'exception culturelle

L'analyse économique fournit quelques bases théoriques pour fonder « l'exception culturelle », notamment dans le domaine des biens audiovisuels. Une industrie comme le cinéma est typiquement une industrie à rendements croissants – qu'il y ait 10.000 ou 1 million de spectateurs, le coût de production d'un film reste le même. Il y a donc un avantage majeur pour le producteur qui peut viser d'emblée un marché étendu. Ces rendements croissants créent une barrière à l'entrée qui peut justifier une intervention publique, soit pour rendre

d'audience pour des films en langue domestique en 1985, en 1994 cette part de marché n'était plus que de 15% alors que la part du cinéma américain passait de 53 à 74%. Le cinéma américain capte 95% du marché japonais des films étrangers projetés contre 87% du marché européen. Par opposition la part de marché du film étranger aux Etats-unis qui était de 2% dans les années 80 est passée à 0,7% ! En matière de télévision la situation est nettement moins marquée du fait de la préférence des publics domestiques pour les fictions domestique, néanmoins les programmes importés pèsent 53% du total en europe de l'ouest en asie et dans la région pacifique, 72% dans le reste du monde hors etats unis et bloc soviétique La part des importations de programmes des USA en Europe est de 40% et de 75% en Amérique Latine. A l'inverse les USA n'importent que pour 2% de leur programmation essentiellement de UK (source UNESCO cité par Melitz).

²¹ « translations of fiction tend indeed to be disproportionately in favor of English, whereas translations of fiction into English are incommensurately small. Furthermore, with the advance of mass communications since the sixties, the importance of English in translations has risen, and this has happened despite the fact that the share of English in the market as a whole has fallen off as a result of demography and increases in literacy rates. In the case of audiovisual entertainment as in that of publishing, separate languages set up market barriers to sales. So far as domestic revenues provide a criterion of selection of products for potential dubbing and sub-titling for foreign distribution, the Us bears an advantage for possessing the largest home-language audience in terms of value of sales.

²² The fact that the little imaginative writing that survives and contributes to the accumulation of literary capital comes almost exclusively from translated works ... have welfare implications. Consequently, the tendency of English to crowd out other tongues in translations poses a welfare threat. The threat flows partly from an effect on incentives, partly from an impact on the enjoyments themselves. "

concurrentielle une industrie nationale visant le marché mondial, soit pour protéger une industrie nationale.

Par ailleurs, on peut imaginer qu'en matière de biens culturels, il y ait un désir de diversité. Or, le jeu du marché pourrait finir par éliminer des productions locales. La mise en concurrence de produits amortis et de produits originaux peut faire obstacle à la révélation de la « disposition à payer » des spectateurs²³. On comprend dans ce cadre que l'Etat puisse prendre le relais ne serait ce que pour préserver ce « droit d'option ».

Enfin, la culture nationale est un bien public producteur d'effets externes. Une pure procédure de marché serait donc moins efficace qu'une procédure de subvention. Si le protectionnisme tarifaire ne résout pas correctement ces problèmes, il n'en demeure pas moins légitime de subventionner la création et la diffusion d'œuvres culturelles soumises à la loi des rendements croissants. Le problème change alors de nature. La question devient : qui décide des critères d'octroi des subventions et qui en évalue l'utilisation, l'efficacité ? Est-on bien sûrs que l'Etat est le meilleur garant de la diversité, de la pluralité, de la préservation des intérêts des générations futures. A-t-on correctement évalué les effets des réglementations, des protections, des exemptions. En effet, une politique de quotas de production en situation de tension sur le marché cinématographique a pour seul effet d'accroître les rentes des acteurs et professionnels du secteur. De plus une centralisation des décisions discrétionnaires d'aide peut favoriser toutes les dérives du clientélisme et de l'art officiel. Les réglementations et les protections peuvent davantage servir les intérêts de producteurs organisés que de consommateurs diffus. Enfin la protection accordée au nom de l'impératif culturel peut contribuer à légitimer des rentes croissantes. En l'absence d'une évaluation sérieuse des politiques publiques culturelles, la promotion de l'exception culturelle a les mêmes effets que des mesures protectionnistes.

²³ C'est l'argument classique de Lancaster (1991) En présence de produits différenciés, sujets à d'importantes économies d'échelle, et lorsque les consommateurs manifestent une préférence pour la diversité, le libre échange peut conduire à une situation où la production locale est socialement désirée mais non rentable (divergence entre les objectifs des firmes et les attentes des consommateurs)

Un examen des pratiques réellement à l'œuvre dans les politiques publiques culturelles livre cependant une image moins unilatérale que celle habituellement exposée : le conflit n'oppose pas seulement les partisans désintéressés des œuvres de l'esprit et les défenseurs agressifs d'un libre échange intégral, dont on vient de voir qu'il n'est pas parfaitement fondé en théorie. Les souverainistes culturels peuvent être aussi des libéraux et les libre-échangistes militants peuvent servir les intérêts d'une industrie monopolistique. D'un côté en effet, dans un pays comme la France, une politique protectionniste appliquée aux œuvres cinématographiques et audiovisuelles à base d'aides à la production et de quotas de diffusion, ne parvient ni à enrayer le déclin des œuvres originales en langue nationale, ni à produire des œuvres exportables. On constate en revanche une inflation générale des coûts de production, stimulée par la garantie de diffusion et les subventions à la production. De l'autre côté, la taille du bassin linguistique anglophone, la puissance des multinationales de l'imaginaire²⁴ et leur contribution à la balance commerciale américaine, créent une pression forte au développement inégal et à la généralisation des règles commerciales standard au secteur des industries culturelles. Distributions de rentes d'un côté, profits de monopole de l'autre : la question n'est pas simple à trancher.. Il n'est en tous cas pas justifié de demander le démantèlement des aides publiques à la création, ou même un traitement égalitaire, en matière de diffusion, entre le monopoleur et le dominé.

Considérons à présent plus en détail, dans une perspective de politiques publiques nationales, les objectifs et effets d'une politique d'exception culturelle. Personne ne nie que la langue, les œuvres de l'esprit et par conséquent les industries culturelles, forment le noyau dur de l'identité nationale²⁵. Il semble légitime de défendre la création, de soutenir la diversité et la pluralité de la production audiovisuelle, de protéger l'industrie nationale de programmes. Mais s'il ne s'agissait que de protéger les œuvres originales des créateurs, la difficulté

²⁴ Barnett Richard et Cavanagh John, *Global dreams, Imperial Corporations and the New World Order*, New York, Simon & Schuster 1994

²⁵ Les politiques culturelles sont moins des politiques d'autarcie que des politiques ayant l'ambition de maintenir et de développer sur leur territoire et pour le plus grand nombre de disciplines des foyers de création autonomes. En suède par exemple on insiste sur l'étroitesse de l'ère linguistique dans un monde où les aires dominantes gagnent du terrain au détriment des langues et des cultures minoritaires » in Gournay

ne serait pas bien grande. Nul ne conteste le mécénat dans les arts lyriques, les arts graphiques. Nul ne refuse à l'Etat ou aux fondations le droit d'aider à la création littéraire, musicale, architecturale. Nul, enfin, ne met en cause la protection du patrimoine national par des moyens réglementaires, une limitation des droits de propriété et des obstacles à la circulation des biens. Le problème se pose en fait essentiellement pour le cinéma et l'audiovisuel, « 7^{ème} » et « 8^{ème} » arts et en même temps, puissantes industries. Les différentes tentatives visant à distinguer selon les genres, la qualité, l'originalité des œuvres, n'ont guère été concluantes. Il est bien difficile en effet dans le flux des œuvres de décider a priori ce qui relève du divertissement et ce qui relève de l'œuvre appelée à rejoindre le patrimoine culturel de l'humanité. Des genres mineurs en leur temps comme les comédies musicales ou les films policiers passent aujourd'hui pour des classiques absolus. Qui sait ce que la postérité réservera à la trash TV d'aujourd'hui faite de reality shows. En l'absence de critères simples de qualité d'une œuvre, les pays qui défendent l'exception culturelle oscillent entre promotion de la langue nationale, des producteurs nationaux, des œuvres tournées sur le sol national. Ces pays hésitent également sur la structure d'incitations : mesures générales, aides ciblées, incitations fiscales. Ils interviennent sur tout ou partie de la filière, avec une intensité variable, car selon les époques, c'est tel ou tel maillon qui est considéré comme crucial. La question qui se pose alors est de savoir si les bénéfices culturels de la protection l'emportent sur les coûts de la distribution des rentes.

Ici il faut opérer une distinction entre cinéma et audiovisuel et traiter en détail un cas national exemplaire : celui de la France.

Considérons d'abord le cas de l'audiovisuel. La France, qui recourt à une politique de quotas de diffusion, a une performance bien plus médiocre, en matière de diffusion d'œuvres originales françaises, que les Anglais ou les Allemands, qui n'affichent, eux, que des quotas d'œuvres européennes. Le volume de fiction nationale diffusée est trois fois moindre en France qu'en Allemagne. S'agissant des quotas et des obligations d'investissement en matière de production, la performance française est une fois encore plus médiocre que celle des Allemands et des Britanniques, qui ne recourent pourtant pas aux obligations de production. Le résultat est donc particulièrement médiocre pour le

pays le plus régulé, la France, dont les écrans doivent finalement être remplis par la fiction américaine. Pour mesurer le rayonnement de l'audiovisuel européen, considérons maintenant les données d'exportation. Force est de constater que la France exporte moins que l'Allemagne ou le Royaume-Uni. Paradoxe ultime, le champion de l'exception culturelle est celui qui dépense le moins en programmes produits rapportés au PIB (0,21% pour la France contre 0,43% pour le Royaume Uni). Ce résultat n'est pourtant surprenant qu'en apparence : le caractère militant du discours français masque l'indigence des concours publics (les ordres de grandeur sont de 1 milliard d'euros pour F2/F3 contre 2 pour la BBC et 3 pour ARD/ZDF).²⁶

Revenons au cinéma. Le cinéma français est le premier d'Europe en termes de volume. Une aide publique multiforme et massive y a considérablement facilité l'entrée des jeunes créateurs. Les dotations publiques sont plus faibles en France qu'en Italie ou en Allemagne, mais les financements obligatoires par les TV et les taxes parafiscales y sont nettement plus élevés qu'ailleurs. Des télévisions obligées de contribuer à la production cinématographiques, des moyens rendus disponibles par les canaux fiscaux et financiers, la baisse progressive du nombre de spectateurs dans les salles pour les films français, tout cela a contribué à développer un cinéma sans spectateurs, coûteux, fabriqué par une myriade de petites sociétés bénéficiant de rentes télévisuelles. Dans un ouvrage très documenté sur les politiques européennes du cinéma Claude Forest parvient à une conclusion sans appel :

« Le cinéma américain sert de bouc émissaire pour expliquer la faiblesse du cinéma européen, mais l'industrie européenne favorise de fait la domination économique qu'elle prétend condamner :

D'une part en créant et développant un secteur culturel cautionné et subventionné par l'Etat qui a structurellement tendance à se couper des pratiques majoritaires de la population, voire à les dénigrer.

D'autre part en se réfugiant derrière l'existence même du dominant économique pour ne pas rechercher les moyens humains et économiques de le contrecarrer, préférant la confortable niche que représente le marché de la défense culturelle. »

²⁶ Ordres de grandeur à la fin des années 90.

Et d'ajouter :

« Le succès du cinéma américain s'appuie en effet largement sur les faiblesses des industries européennes. La principale de ces faiblesses réside en une inadaptation quantitative et qualitative de la production européenne par la mise sur le marché d'un nombre croissant d'œuvres inadaptées à ce support »²⁷

L'analyse de Forest a ceci d'intéressant qu'elle parvient à rendre compte du véritable « double bind » des politiques d'exception culturelle cinématographique. Le cinéma est un art, il convient donc de l'aider comme art, on privilégie donc le moment de l'œuvre en négligeant l'amont de la préparation et l'aval du formatage, du marketing et de la distribution. En négligeant la dimension de consommation populaire du bien cinématographique, on le condamne à un ghetto d'initiés et on favorise de fait ce que l'on entendait proscrire à savoir la diffusion de produits américains. Un cinéma qui a de moins en moins de spectateurs doit donc avoir de plus en plus de subventions. Mais tous ces arguments en même temps n'ôtent rien à ceux évoqués plus haut sur la demande diversité et la disponibilité à payer pour la diversité.

Dans une contribution récente « Cultural Diversity in the movie industry : a cross national study » par François Moreau et Stephanie Peltier parviennent à une conclusion qui résume bien le paradoxe des politiques de diversité culturelle. Je cite « At a first glance, protectionism indeed seems to favour diversity in an industry where American movies are often hegemonic. Hence it seems unlikely that the rank of France, the EU and south Korea, countries in which systems of support for the domestic film industry exist, is pure coincidence. However it is not at all certain that a protectionist policy based on quotas for the production or distribution of domestic films always achieves greater cultural diversity ».

Enfin, l'analyse des politiques publiques menées en matière audiovisuelle et cinématographique en Europe n'est guère conclusive : il n'est pas aisé de faire la part entre la promotion légitime d'une culture nationale, le souhait de favoriser la diversité dans les œuvres produites, la main mise, par des intérêts constitués, sur la rente publique, et la qualité d'œuvres rencontrant leurs publics.

Que faire alors ?

²⁷ Claude Forest

La réponse à une telle question ne peut être que politique. Il est faux de prétendre que la seule défense légitime de la diversité culturelle passe par l'établissement d'un cadre légal propice à l'émergence libre d'œuvres de l'esprit, qui pourraient trouver par leurs propres mérites un public, un marché, une viabilité économique. Il est également faux de prétendre que la tradition colbertiste, longtemps justifiée par le génie national, et remise en cause dans tous les secteurs économiques, peut être préservée sans autre forme de questionnement dans le domaine des industries culturelles. En revanche, dans des domaines aussi sensibles, tant qu'une nouvelle règle commune n'est pas adoptée, on ne peut laisser à l'OMC le soin de trancher en ces matières.

Dans des sociétés démocratiques pluralistes, une croyance largement partagée a une force réelle, même si elle est fondée sur un calcul économique erroné et sur une vision tronquée des effets de la politique publique. Ainsi, les revendications d'exception culturelle peuvent avoir des soutiens et une popularité incitant les autorités politiques à en accepter le coût prohibitif en termes commercial.

4- L'exception culturelle dans les négociations commerciales internationales

C'est à l'occasion du Cycle de l'Uruguay (1986-1994) que la question des restrictions nationales à la diffusion d'œuvres étrangères a été soulevée par les Etats Unis, en réponse à la Directive « T.V. sans frontières » qui redoublait les quotas nationaux par des quotas européens. Le GATT a adopté un compromis provisoire, reconnaissant d'un côté une « exception générale » – pour les dispositifs réglementaires nationaux liés à « la protection des trésors nationaux de valeur artistique, archéologique ou historique » – et de l'autre une disposition spécifique pour le cinéma, les autres secteurs d'activité culturelle relevant des dispositions générales de l'accord. Les dispositions du GATS, en particulier, font obligation aux pays membres, à défaut du respect de la clause de la nation la plus favorisée, de respecter la clause du traitement national. La querelle

commerciale, réactivée au moment de la négociation de l'AMI, était donc programmée pour Seattle puis Cancun.

Pourquoi donc la France a-t-elle adopté une position en flèche?. La France est le seul pays européen à avoir mis en place un dispositif complet d'aide à la survie du cinéma national et européen. Sur chaque ticket de cinéma, l'Etat prélève une taxe parafiscale versée à un compte de soutien du cinéma qui préfinance les productions françaises et accessoirement européennes, cela veut dire en clair que chaque fois qu'un spectateur sur le territoire français va voir "Jurassic park", il paie un impôt qui finance le cinéma produit en France²⁸. La France impose à ses chaînes publiques ou privées des quotas de diffusion d'oeuvres françaises, elle protège par ailleurs le cinéma en salle en édictant des délais et des interdictions de passage de films à la TV. La France a mis en place des sociétés de financement du cinéma (Sofica) basées sur des souscriptions individuelles de ménages à haut revenu cherchant des exemptions fiscales. La Chaîne cryptée Canal + est obligée légalement à consacrer 20% de ses revenus à l'investissement dans le cinéma. Qu'il s'agisse de la production, de la diffusion ou des produits dérivés l'encadrement réglementaire est fort et efficace puisque le cinéma français est le seul à avoir survécu en Europe²⁹.

Le Gouvernement Américain, qui subit une pression forte des lobbies du cinéma et pour qui l'exportation des produits audiovisuels est un élément décisif du commerce extérieur poursuit en fait un seul objectif : faire en sorte que les produits de divertissements puissent jouir sans entraves du marché le plus large possible. Il sait que la France est très en pointe sur le sujet, il sait que le Canada lui a déjà tenu tête à l'occasion des négociations de l'Aléna. Pour empêcher que la France et le Canada ne fassent école, il va déployer une tactique de

²⁸ Tous les grands cinéastes européens en ont bénéficié de Wajda à Wenders en passant par Zeffirelli.

²⁹ Forest nuance ce constat de réussite « Il est troublant de constater en France qu'à chaque fois, l'augmentation des aides publiques précède une période de faiblesse de l'industrie : Extension des aides publique de 1967-69 suivie d'une pertes des parts de marché des films français ; Extension des lois et mesures d'aides sélectives de 1981-83 suivie d'un effondrement de la fréquentation ; sur la période 1987-2000, alors que le montant des aides aux salles a doublé (33 à 66 millions d'euros) les recettes des salles ont stagné ; au niveau de la production l'augmentation des aides de 33% (600% en francs courants) entre 1973 et 2000 n'as entraîné qu'une diminution de 50% des recettes des films français en francs constants (716 à 1652 euros en francs courant).

« containment » qui finira par échouer. Au cours de la négociation, il avancera plusieurs arguments et déploiera une tactique évolutive.

- 1- La première bataille fut sémantique, les négociateurs américains ont cherché à imposer pour les biens audiovisuels le terme d'industrie du divertissement en lieu et place de la notion de biens culturels. A l'inverse, ils ne cherchèrent pas à mettre en cause les politiques du livre, du disque et de la presse
- 2- Ils tentèrent ensuite d'obtenir une clause d'immobilisation. Leur objectif n'était pas tant de remettre en cause l'existant que de le figer techniquement et économiquement. Dégager un espace d'expansion pour l'une de leurs industries les plus compétitives était l'objectif. Pour cela il fallait que les possibilités offertes par les nouvelles technologies ne soient pas contraintes par de nouvelles réglementations. L'industrie audiovisuelle américaine entrevoyait en effet le formidable potentiel de croissance rendu possible par les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) et l'ouverture des marchés ex-soviétiques.
- 3- Les EU dans le cadre de l'Aléna ont su accepter « l'exemption culturelle » canadienne, preuve de réalisme de leur part. Il n'y a donc nulle position de principe chez les Américains contre les biens culturels puisqu'en reconnaissant l'exemption canadienne ils ont manifesté le caractère tactique de leur caractérisation comme industries du divertissement des biens audiovisuels. Dans un rapport officiel, le Gouvernement canadien avait écrit « La culture est au cœur d'une nation. A mesure que s'accroît l'intégration économique des pays, ceux-ci ont besoin d'une culture nationale et de modes d'expression vigoureux pour préserver leur souveraineté et leur identité propre (...) Nos livres, nos magazines, nos chansons, nos films, nos nouveaux médias et nos émissions de radio et de télévision renvoient l'image de ce que nous sommes. »³⁰
- 4- L'objectif majeur est donc bien d'empêcher que le Canada et la France ne fassent école auprès des pays émergents en ayant recours à la panoplie des subventions directes ou indirectes, des quotas de diffusion et des obligations de production locale. En ligne de mire des majors

³⁰ Cité par Gournay

hollywoodiens relayés par l'USTR la taxe additionnelle sur le cinéma collectée au profit des producteurs nationaux et redistribuée par des organes publics comme le CNC français.

- 5- Au total, on l'aura compris l'enjeu est non pas de faire revenir les pays de l'Exception Culturelle comme la France ou le Canada sur leurs politiques mais de les geler de les grignoter et d'interdire surtout qu'elles soient adoptées par l'UE (Programmes MEDIA et EURIMAGE) et par les pays qui s'ouvrent comme les PECO, l'ex URSS et les pays émergents.

Les plans MEDIA : Le soutien à l'industrie des programmes est l'un des piliers de la stratégie communautaire depuis 1990, date de la mise en route du programme MEDIA (1990-1996) qui a encouragé de l'industrie cinématographique et des programmes audiovisuels. Il s'adressait surtout aux PME. Renouvelé via MEDIA II (1996-2000), il s'est concentré sur trois secteurs : formation des professionnels (45 millions d'Euros), le développement d'offres potentiellement attractives et la distribution transnationales des films et des programmes audiovisuels. (80 millions d'Euros). En 1997 un système de soutien automatique à la distribution des films est venu s'ajouter à ces aides. Il est proportionnel aux entrées réalisées en salle : les fonds doivent être réinvestis dans la production, le financement ou la distribution de films non nationaux. MEDIA Plus (2001-2005) doté de 400 millions d'euros reprend les grandes lignes de son prédécesseur

Eurimage : Sous l'effet de la chute de la fréquentation et la baisse de part des marchés des films nationaux européens une partie des états du conseil de l'Europe (douze, puis vingt-quatre) ont décidé en 1988 de se doter d'un instrument pour stimuler la co-production et pallier les problèmes de diffusion internationale. Eurimage est un fond alimenté par les états membres, son budget est passé de 8 à 20 millions d'euros en dix ans. Pour bénéficier de l'aide, le projet doit réunir trois producteurs indépendants.

Les États-Unis n'ont pas obtenu la fin de ces régimes d'aide, ils n'ont pas davantage obtenu le démantèlement de la directive européenne TV sans frontières, et pas plus l'association aux réglementations à venir des nouveaux supports audiovisuels. C'est le soutien européen sans faille accordé à la France qui lui permet d'emporter la partie sur cette question hautement symbolique car elle touche à l'identité culturelle. Mais ce soutien n'aurait sans doute pas pris cette forme si la contestation n'avait été vigoureuse. Les tenants de l'exception culturelle ont réussi à incarner les forces de la création, de la diversité, de la qualité et de la solidarité contre les tenants de la culture marchandise, de

l'expansion du profit, et de l'hégémonisme américain. Cette présentation n'est caricaturale qu'en apparence. Ce n'est pas le libre choix du consommateur qui a été débattu mais celui de tout pays à protéger et promouvoir son identité. Ce n'est pas la qualité intrinsèque d'œuvres populaires rencontrant un large public qui a été évoquée mais davantage celle de produits nationaux capables de susciter des sentiments d'identification, de favoriser l'acceptation mutuelle dans une société multiethnique. A l'inverse, le fait que l'exception culturelle soit source de rentes et d'arbitraire administratif n'a eu qu'un faible écho là où la tyrannie des multinationales de l'imaginaire passait pour une évidence. Le fait enfin que les subventions n'ont jamais créé le talent et que nombre de films subventionnés ne rencontrent jamais de public n'a guère suscité d'émoi alors même que les succès d'Hollywood plaident pour le professionnalisme, la constance dans le développement et la sanction quotidienne d'un public de 270 million d'habitants.

Le répit obtenu par l'Europe fut pourtant de courte durée. Le lancement par l'OCDE d'un cycle de négociations sur la libéralisation de l'investissement allait à nouveau relance le débat sur « l'exception culturelle ».

Au départ, l'OCDE poursuivait une ambition légitime : contribuer à écrire une page de la « constitution d'une économie mondiale unifiée »³¹. Le stock d'investissements directs à l'étranger a été multiplié par 4 entre 1982 et 1994, et les flux annuels ont atteint un record en 1996 avec 350 milliards de dollars. Près de 1600 accords bilatéraux organisant les investissements étrangers dans les pays hôtes ont été accumulés par strates successives. En Mai 1995, la négociation à l'OCDE commence sur un mode technique, avec une très faible implication des autorités politiques. Après le Cycle de l'Uruguay et la naissance de l'OMC, l'élaboration d'un cadre garantissant la sécurité des investissements directs paraît constituer une étape logique. A l'ère de la globalisation, les échanges de biens ne constituent qu'une facette de l'intégration des économies : l'investissement direct est appelé à connaître un développement majeur.

L'accord sur les principes qui doivent régir les mouvements de capitaux devant financer des investissements directs ne posait pas a priori problème tant ils se situent dans la lignée des textes fondateurs du GATT et de l'OMC ou dans

³¹ L'expression est de Renato Ruggiero Directeur General de l'OMC 1996

des accords régionaux comme ceux de l'Union Européenne. Ces principes, au nombre de huit, se déclinent facilement . 1-Traitement national 2-Clause de la nation la plus favorisée 3-Protection de l'investissement 4-Clause régissant les limitations freinant les conditions de performance 5-Une interdiction de l'expropriation de l'actif sans compensation 6-Une interdiction des restrictions de rapatriement des bénéfices ou des mouvements de capitaux 7-Une résolution des litiges entre investisseurs et Etats laissée aux tribunaux. Et enfin, principe d'emblée plus controversé, visant à protéger les investisseurs contre de brusques changements des règles du jeu : la fameuse clause 8 sur les dispositions de "recul" et d'immobilisation", exigeant que les Etats suppriment les législations discriminantes ou s'abstiennent de faire voter des lois qui auraient cet effet

Une évidence économique – organiser les flux d'investissement à l'ère de la globalisation, des principes juridiques éprouvés, une volonté logique d'éviter la prolifération d'accord bilatéraux déséquilibrés, et, sans doute, des accords possibles sur des exemptions pour les industries culturelles, comme ce fut le cas dans le cadre des accords de Marrakech... il était bien difficile d'imaginer qu'une négociation organisée sous de tels auspices pouvait dériver, susciter les passions, mobiliser les gouvernements et, finalement, échouer .

Alors pourquoi cette explosion, pourquoi cet échec, pourquoi ce mouvement d'opinion internationale³², pourquoi ces papiers enflammés sur "l'Ami c'est l'ennemi"³³? Pourquoi ce triomphe des ONG anti-mondialisation contre des technocraties gouvernementales censées être au service du « business » international³⁴ ? Au-delà de ces questions, comment expliquer que le retrait de la

³² cf The MAI and the clash of globalizations by Stephen J Kobrin in *Foreign Policy* Fall 1998 pp 97 à 109 « 600 organizations in nearly 70 countries expressing vehement opposition to the treaty often in apocalyptic terms » Guy de Jonquières du FT parle de « network guerillas » « acoalition of strange bedfellows arose in opposition to the treaty, including the AFL-CIO, Amnesty International, Australian Conservative Foundation, Friends of the earth, Oxfam, Public Citizen, Sierra Club, Third World Network, United Steelworkers of America, Western Governors Association, World Development Movment.

³³ Jack Lang lance son brulot dans *le Monde* du 10/02/98 contribuant ainsi à la cristallisation d'un mouvement qui en France est essentiellement le fait des professionnels du cinema et de l'audiovisuel

³⁴ Lori Wallach développe cette thématique dans *le Monde Diplomatique* « Le nouveau manifeste du capitalisme mondial » Fevrier 1998. Elle est reprise dans une publicité pleine page publiée dans

France du processus ait suffi à paralyser l'AMI ? Pourquoi les négociations n'ont-elles pas repris ? Le consensus sur la libéralisation des flux directs d'investissements était-il si faible que l'opposition de la France et d'organisations de citoyens aient suffi à le dissoudre ?

Des considérations secondaires ont joué un rôle significatif, mais insuffisant pour expliquer ce qui s'est passé. Le cadre -l'OCDE- n'était sans doute pas le plus approprié : on ne négocie pas d'un code d'investissements dans un club de pays riches (29 parties prenantes) alors que les flux directs d'investissement commencent à basculer vers les pays émergents (Entre 1992 et 1998, la Chine a reçu 250 milliards de dollars soit 30% de l'ensemble des FDI à destination des pays en développement - Données CEPPII). De même, lorsqu'une négociation est publique, il faut organiser l'information, sans quoi l'on s'expose à alimenter l'idée qu'on est dans un processus opaque, régi par un directoire planétaire illégitime, remettant en cause des acquis fondamentaux³⁵. Enfin la méthode même qui consistait à lister limitativement les exceptions pour donner un blanc seing dans tous les autres domaines, pouvait légitimement faire penser à une délégation aveugle de souveraineté des Etats au profit du juge international³⁶.

Ainsi, l'économie même du texte, négocié avec ses principes généraux, ses exclusions limitées, ses délégations non bornées de compétences, dans un contexte de négociation technocratique obscure, va provoquer la sainte alliance des souverainistes, des écologistes, des tenants de l'exception culturelle, et même des défenseurs du progrès social.

Le réveil des souverainistes s'explique aisément dès lors qu'on prend au pied de la lettre la clause 7. Celle-ci instaure de fait une relation dissymétrique entre firmes et Etats. Les États deviennent justiciables si les mesures prises dans l'ordre législatif ou réglementaire créent un trouble au libre exercice de la

l'International Herald Tribune du 17 Février sous le titre « Should corporations govern the world »

³⁵ Le fait que le Président de la Commission des Affaires Etrangères de l'Assemblée Nationale française ait déclaré sans être démenti qu'il avait appris l'existence de cette négociation par des artistes qui étaient venus l'alerter fut du plus mauvais effet.

³⁶ Dans le projet d'Accord Multilatéral sur l'Investissement (AMI) on distinguait « les exceptions générales » pour protéger la sécurité nationale, les « sauvegardes temporaires » prises pour régler provisoirement un déséquilibre de balance des paiements et les « exceptions spécifiques » justifiées par la volonté de maintenir des spécificités nationales.

fonction entrepreneuriale. L'exemple, très souvent cité, d'Ethyl Corp illustre aux yeux des souverainistes et des écologistes la réalité de la menace. Dans le cadre de l'Aléna, le Canada a en effet été poursuivi par une firme américaine : une loi a interdit un additif à un carburant fabriqué par Ethyl Corp, et l'entreprise s'est estimée lésée. On pourrait objecter que cette judiciarisation de la relation entre firmes et Etats n'est pas une nouveauté – l'Union Européenne fonctionne déjà sur cette base. On pourrait même ajouter qu'historiquement, nombre de lois ou de règlements, prétendument à portée générale, étaient en fait conçues pour organiser une discrimination à l'égard de la firme étrangère. Mais l'opinion, non avertie, a été scandalisée d'apprendre que des firmes pouvaient traîner des Etats devant les tribunaux, voire les empêcher de légiférer.

La clause 8 précise la menace identifiée par les souverainistes, et déchaîne à son tour l'ire des écologistes et des défenseurs du progrès social. Qu'est-ce qu'une clause « d'immobilisation »? Littéralement, cela signifie qu'un Etat ne peut modifier une législation touchant les conditions d'exploitation d'une firme étrangère. On comprend là encore l'intention des rédacteurs du texte. Il serait trop facile d'attirer les investisseurs sur la base de dispositifs fiscaux sociaux environnementaux favorables pour, une fois l'investissement acquis, changer la règle du jeu. Cependant, cette clause a paru littéralement « exorbitante » : elle donnait le moyen à tout investisseur étranger de contester les progrès de la législation environnementale, le développement des acquis sociaux et même de libertés nouvelles. L'OCDE rétorque à juste titre que la philosophie de l'AMI est l'égalisation des conditions entre firmes étrangères et firmes locales, et non la revendication d'un statut d'extra-territorialité pour les firmes étrangères. Une fois de plus, des principes juridiques trop généraux, couplés avec des mécanismes puissants d'arbitrage des différends, expliquent les craintes.

Enfin, la clause 5, qui interdit les nationalisations sans indemnisations, indignes les tiers-mondistes souverainistes : le pouvoir des élites des pays neufs est limité, la liberté de bâtir le pays de leur choix, compromise. Le refus de cette clause fait pourtant toucher les limites du discours souverainiste : on ne peut pas à la fois autoriser l'arbitraire et la prédation au nom d'objectifs politiques légitimes, et demander à des investisseurs étrangers de se sacrifier.

Les clauses 5, 7 et 8, suscitèrent les plus vives oppositions ; les autres furent chacune l'objet d'un débat spécifique.

La clause 1 - dite du traitement national -, mobilisa les défenseurs de « l'exception culturelle ». Comment, en effet, défendre la création d'œuvres vivantes dans les langues nationales, si la culture est réduite aux industries culturelles et si celles-ci relèvent de la règle commune de l'échange ? Mais, à l'inverse, comment faire la différence entre l'œuvre et le produit ? L'œuvre originale doit-elle nécessairement être exprimée en langue nationale ? Le produit culturel de divertissement est-il un produit comme un autre ? Une réponse provisoire, suscitant elle-même des conflits, avait été donnée à Marrakech. Par ailleurs, toute exception culturelle bornée dans le temps, et ambiguë dans sa définition, fait peser une insécurité permanente sur les acteurs du système. C'est du reste ce qu'a exprimé la mobilisation contre l'AMI.

La clause 2 - dite de la nation la plus favorisée - pose également problème. Un Etat souverain pourra-t-il décider de boycotter une nation qui pratique l'apartheid, se livre au terrorisme, bafoue les droits de l'homme, voire massacre une partie de sa population, si l'exigence commerciale est première ? On voit avec cet exemple extrême comment une norme commerciale, indispensable à un univers de l'échange policé, pose ses exigences, limitant les possibilités de lutter pour un monde plus pacifique et plus juste.

Ces réactions, ce premier mouvement social planétaire contre les technocraties publiques dénoncées comme complices des firmes, expriment une anxiété à l'égard de la globalisation. N'est-on pas allé trop loin, n'a-t-on pas abandonné trop de pouvoirs aux firmes ? L'abandon de pans entiers de la souveraineté des nations n'a pas été compensée par la création d'une instance politique supranationale, responsable devant un corps électoral. Alors, n'a-t-on pas troqué la démocratie pour le contentieux et la jurisprudence ?

Avant de répondre à ces questions, essayons de cerner leur portée. Après tout, l'AMI est peut-être un événement isolé, qu'il faudrait alors se garder de surinterpréter. Quant à l'exception culturelle défendue par les Français, c'est - même si elle a trouvé de nouveaux alliés - un classique des négociations commerciales internationales. Mais on constate que depuis quelques années, et plus encore depuis quelques mois, une exacerbation du conflit Nord-Sud. Le

discours sur les vertus de la globalisation paraît soudain plus fragile, les failles s'y multiplient. A Cancun une alliance improbable entre ONG et pays africains d'un côté et un rassemblement des grands pays émergents (G21 Chine-Inde-Brésil) de l'autre face à des Américains de plus en plus sceptiques sur les vertus du multilatéralisme ont fait capoter le sommet pour le développement. Rendant compte de son mandat devant le parlement Européen à Strasbourg le 24 Septembre 2003, Pascal Lamy pose clairement la question de la libéralisation régulée et du multilatéralisme « Conservons-nous comme repère l'ouverture des marchés et la construction de règles ? Cette question doit être posée car l'appétit pour l'ouverture des marchés autour de la table de l'OMC devient dangereusement sélectif. Et la modernisation des règles existantes ou l'adoption de règles nouvelles se heurte à l'hétérogénéité de choix politiques qui sont l'autre face de la participation croissante des nations à l'échange international »

5/ Gérer la tension entre préférences collectives différentes dans un monde ouvert.

La conjonction des intérêts des protectionnistes et des altermondialistes peut mettre en échec, au moins pour un temps, la régulation commerciale internationale. Mais quelles que soient les difficultés présentes, les négociations reprendront car la perte d'utilité sociale que représenterait une régression protectionniste finirait par apparaître. Pour autant les problèmes de conciliation de préférences collectives locales avec des normes commerciales universelles restent posés. Le cas de l'exception culturelle est de ce point de vue emblématique. On l'a vu tout au long de ce texte l'exception culturelle a été justifiée, au delà de toute considération économique, au nom de l'égalité entre les nations, au nom du droit de chaque nation à préserver sa langue, son identité, sa culture, au nom de la cohésion sociale intérieure dans des sociétés multiethniques, au nom enfin du droit de chaque citoyen à accéder à la culture. On comprend dès lors que le débat sur la libéralisation des échanges ne puisse faire abstraction de données aussi solidement enracinées parmi les peuples et les nations.

L'ensemble des arguments avancés, suggèrent trois cas type de mode de résorption de la tension entre mondialisation et revendication identitaire, c'est-à-

dire trois modèles embryonnaires de gouvernance planétaire. Si l'on tient pour acquis le mouvement de mondialisation, on peut soit laisser le droit et le marché faire leur œuvre – dans ce cas, les gouvernants doivent agir sur les opinions publiques pour légitimer ce processus – soit refonder politiquement la mondialisation en l'encadrant, soit, enfin, autoriser les organisations internationales à s'auto limiter mutuellement sans intervention politique multilatérale. Le mouvement d'opinion internationale servirait alors de contrepoids au pouvoir des technocrates.

Le premier cas de figure, c'est la réduction de la tension entre opinion publique domestique et gouvernants acquis à la mondialisation³⁷. L'idée est simple, elle a de nombreux précédents historiques et s'apparente au despotisme éclairé. Elle consiste à célébrer les vertus de la mondialisation à coup d'études économiques, à gérer en silence les coûts sectoriels, géographiques ou sociaux. Ce modèle, d'ores et déjà utilisé, est une prolongation des tendances observées jusqu'ici. La gouvernance planétaire n'est pas organisée. Les politiques menées se lisent ex post, elles sont le résultat des stratégies non coordonnées des organisations internationales, lesquelles forgent leur doctrines à partir des arrêts qu'elles rendent et des décisions qu'elles prennent. Ainsi l'OMC – dont la constitution est rédigée en termes généraux, mais qui dispose d'un organe de règlements des différends puissant – élabore progressivement à travers sa jurisprudence le véritable code de conduite des Etats et des firmes en matière commerciale. Avec ce modèle de mondialisation libérale, l'OMC, sensée n'être compétente qu'en matière marchande se retrouve juge de tous les différends sur les échanges. Surchargée, elle risque d'être soumise à la pression continue de l'opinion internationale, laquelle limitera de plus en plus les marges de manœuvre des gouvernants. L'expérience historique suggère en effet que les discours sur les bienfaits de l'ouverture ne sont recevables qu'en période de croissance. Par temps de crise au contraire, ils suscitent un violent rejet. Qu'il suffise ici de citer la popularité des discours sur « l'horreur économique » en

³⁷ On trouve une illustration de cette méthode dans l'initiative de la Brookings institution *Globophobia Confronting Fears about open Trade* de Gary Burtless Robert Z. Lawrence, Robert E. Litan et Robert J Shapiro Brookings institution Press Washington DC 1998. Les têtes de chapitres sont suffisamment évocatrices pour éviter de longs développements 1-The virtues of openness 2-Openness and jobs 3-Openness and wages 4-Fairness and level playing fields 6-Openness, sovereignty and Standards 7-Addressing dislocation and Inequality.

France en 1996, les manifestations coréennes contre le F.M.I. et les diatribes de Mahathir en Malaisie. Le consentement politique paraît en tout point préférable au despotisme, fut-il éclairé.

Le deuxième cas de figure, consiste à prendre à bras le corps le problème de la gouvernance planétaire, en cherchant l'accord politique sur le degré d'ouverture souhaité et le degré d'uniformisation des règles du jeu. C'est la remontée vers le politique. Un accord sur les objectifs de la mondialisation – ou, du moins, sur des objectifs intermédiaires comme la préservation de la diversité culturelle, le développement durable, la protection d'industries émergentes en phase de décollage – doit être recherché et obtenu. La solution consiste à affirmer haut et clair que chaque pays a un droit inaliénable à la protection de son patrimoine culturel et naturel et au-delà à tout ce qui fonde son compromis social fondamental. Un tel accord politique serait difficile à atteindre mais non impossible si l'on en juge par le cas de l'exception culturelle. Il reste que cette proposition peut passer pour parfaitement utopique au moment où le multilatéralisme recule dans le champ géo-politique, subit un échec majeur à Cancun et est même miné par le réveil des nationalismes et des populismes. Un accord politique préalable de la communauté internationale sur l'extension sectorielle de la mondialisation, les formes de son organisation, et les modalités de mise en jeu de la responsabilité politique des organes de régulation est simplement hors de portée.

Le troisième et dernier scénario part de ce qui existe, et cherche à en réorienter le cours. Sa logique est simple : elle consiste à coordonner et à donner une force égale aux organisations internationales traitant du commerce, de la culture, du travail, de la sécurité sanitaire ou de la finance, qui actuellement ne sont pas coordonnées. Lorsque les normes de l'OIT s'imposeront dans les négociations commerciales, lorsque la Banque mondiale coordonnera son action avec celle du FMI, lorsque l'Unesco sera capable de donner un contenu à la diversité culturelle, lorsqu'une organisation internationale soutiendra les enjeux environnementaux, l'OMC devra intégrer ces acquis – comme c'est déjà le cas avec l'accord SPS sur la sécurité alimentaire –. Dans un tel contexte, l'ORD sera contraint de tenir compte de critères sociaux, écologiques, culturels, il n'arbitrera

plus les conflits sur la seule base de l'universel marchand. La société civile mondiale en formation pourra alors inspirer confiance.

Ce scénario comporte plusieurs variantes. On peut internaliser la diversité des contraintes environnementales, culturelles, sanitaires, en enrichissant les critères que doivent inclure l'OMC, et plus particulièrement l'ORD, dans leurs décisions. Dans ce cas, il serait possible de rester dans l'actuelle logique : les Etats initient le processus de libéralisation des marchés, et en délèguent l'exécution avec un fort pouvoir d'interprétation aux organisations internationales – ce quel que soit le degré de réceptivité de l'opinion. Cette démarche revient à accepter les effets automatiques de la libéralisation programmée : la dynamique de la régulation par le droit et le marché, l'intégration économique par le marché, le droit et le contentieux. Simplement, le danger de se trouver dans une pure logique marchande est limité par les dispositions environnementales, sociales et culturelles intégrées dans le code de l'OMC. On court alors un double risque : reproduire la hiérarchie actuelle des critères au profit du marchand, ou surcharger l'institution, qui perdrait son efficacité.

On peut, à l'inverse, parier qu'une opinion publique internationale viendrait limiter d'une part la dynamique des marchés et du droit, d'autre part les abandons de compétences des gouvernements nationaux. L'hypothèse est séduisante : si les Etats, portés par des dynamiques mondiales, ne peuvent limiter le marché, pourquoi une société civile mondiale émergente ne jouerait-elle pas ce rôle ? Après tout, le cas de l'AMI ne plaide-t-il pas en ce sens ? Dans ce cas de figure, ce n'est pas tant la constitution de l'OMC qui est modifiée que son mode de décision. Devant le risque de tollé que pourrait provoquer une décision commerciale, fondée en droit, mais violemment contestée par une part significative de l'opinion mondiale, l'OMC s'autolimiterait et intégrerait un critère d'acceptabilité politique.

Enfin, on pourrait concentrer l'initiative politique non sur la substance, mais sur les procédures, en promouvant des organisations internationales spécialisées par problème, et en rendant opposables à l'OMC les normes élaborées par l'OIT, la future OME etc.... En effet, mieux vaut éviter de surcharger de demandes une organisation qui marche comme l'OMC, et prévoir par ailleurs, tout en envisageant en amont une procédure de coopération, autant

d'institutions qu'il y a de problèmes à traiter. De ce point de vue, il faudrait donner un caractère plus contraignant aux normes sociales établies par l'OIT. Il faudrait envisager aussi, en matière de biens culturels, des exemptions dont l'UNESCO pourrait être l'avocat. De même, la création d'une organisation en charge du patrimoine naturel, de la défense de la planète, serait-elle un jour nécessaire. Ainsi, les contentieux commerciaux qui ne manqueront pas d'émerger dans une économie mondiale sans cesse plus intégrée ne relèveront pas de la seule dimension marchande. L'équilibre naîtra alors de la confrontation entre les organisations porteuses de logiques et de projets différents, et des instances de coordination et d'appel chargés de concilier des valeurs différentes. Là aussi l'exception culturelle montre la voie.

L'UNESCO s'est donné pour objet d'élaborer d'ici à 2005 une convention pour la préservation de la « diversité culturelle ». L'idée est de donner une valeur juridiquement contraignante à la déclaration sur la diversité culturelle adoptée à l'unanimité en 2001 à l'Unesco. La convention proclamerait le droit des Etats à mener des politiques culturelles, à soutenir et à protéger la production dans ce domaine. Elle consacrerait, au plan international, la spécificité des biens et des échanges culturels qui deviendrait même juridiquement opposable à l'OMC³⁸. Certes la période actuelle n'est guère favorable au multilatéralisme et les Etats Unis ont déjà dénoncé cette mauvaise idée mais la cause devient de plus en plus populaire parmi les Etats et les opinions.

Conclusion

³⁸ Dans une déclaration adoptée à l'occasion de sa 32^{ème} session, le 16 Octobre 2003, l'Unesco donne un contenu fort au principe de la diversité culturelle, je cite « Articles 1 to 6 of the Universal Declaration on Cultural Diversity establish the link between the defence of cultural diversity and the observance of human rights and fundamental freedoms, in particular cultural rights, notably insofar as the rights of persons belonging to minorities, the right to education and multilingualism, and the right to take part in cultural life are concerned..... As regard cultural rights, they are not, any more than cultural pluralism, the subject of a specific international instrument, and are not so extensively promoted as other human rights. A fuller acknowledgement of the value of cultural diversity as a factor of human security will permit a more fully developed understanding of these rights, and in particular of their unity and indivisibility. »

Le long débat sur l'exception culturelle a eu un mérite éminent, celui de montrer que le monde n'était pas gouverné par des forces économiques aussi puissantes qu'incontrôlables et que dès lors qu'une volonté politique s'affirmait, elle prenait le dessus. Certes la multiplication des exceptions peut fragiliser la structure et la dynamique des échanges internationaux. Mais outre qu'en matière commerciale c'est toujours ainsi qu'on a procédé, le GATT pas plus que l'OMC ne sont libre-échangistes, ils offrent simplement le cadre de trocs mutuellement avantageux. Il n'en reste pas moins qu'au cours des dernières années une vulgate du désarmement douanier universel s'est imposée qui a suscité en retour des mouvements d'opposition violents. Or qui ne voit que dans le cas des biens culturels non seulement un Etat est légitime quand il entend préserver et promouvoir son identité culturelle par les moyens à sa disposition mais que de surcroît sur un plan strictement économique on a du mal à assimiler le bien culturel au bien canonique de la théorie micro-économique. Aujourd'hui le multilatéralisme est en crise et la libéralisation des services reste sur la table des négociateurs mais peu de gens accepteraient un retour aux débats de la décennie présente sur la libéralisation. Si un résultat est acquis c'est bien celui-là : on ne reprendra pas la marche en avant vers la libéralisation, sans tenir compte de l'impératif du développement, sans prendre en charge les besoins les plus criants des plus démunis de la planète, sans concilier hétérogénéité des préférences collectives et universel marchand. La diversité culturelle, la dimension socialement inclusive des politiques culturelles peuvent être opposées à la libéralisation des marchés du divertissement à la condition que l'exercice des libertés individuelles ne soit pas entravé.

PNUD Compléments Q&A

Q : N'existe-t-il des politiques d'exception culturelle que pour le cinéma et l'audiovisuel? Qu'en est il des autres secteurs (musique, édition...)?

Les politiques visant à protéger et à mettre en valeur le patrimoine architectural ou culturel d'un pays, ou celles visant à promouvoir le spectacle vivant et la création intellectuelle sous toutes ses formes, sont des politiques anciennes et qui n'ont jamais été un enjeu de négociations commerciales internationales. Personne n'a jamais soulevé d'objection à ce que, par exemple, Notre-Dame de Paris ou les églises florentines soient préservés, à ce que la Suède subventionne l'édition d'œuvre en langue suédoise, ou à ce que l'Allemagne subventionne la création d'Opéra, etc. Même les Etats-Unis avaient créé du temps de Kennedy et Johnson la *National Endowment for the arts*, une agence pour soutenir la création nationale³⁹.

D'autres politiques sont apparues dans les années soixante, qui visaient à rendre accessible au plus grand nombre les créations de l'esprit, en subventionnant des spectacles vivants, des lieux d'exposition ou de création, notamment grâce à un engagement des collectivités locales. C'est dans la lignée de ces politiques d'égal accès aux œuvres de l'esprit que l'on a commencé à subventionner la production cinématographique et que l'on a favorisé l'accès aux salles, développé les cinémathèques et les salles d'art et d'essai.

Mais même au sein du secteur audiovisuel, c'est principalement les mesures de protection de la production et de la distribution télévisuelle qui sont mises en question par les Etats-Unis. Les secteurs de la musique, de la radio ont beaucoup moins fait parler d'eux.

Pourtant, comme pour la télévision, un certain nombre de pays ont eu très tôt des politiques de quotas de musique nationale sur les ondes, pour préserver la diversité de choix, la création musicale nationale, ou les langues minoritaires. Lorsqu'il a fallu négocier au niveau international la libéralisation du commerce des services, les Etats-Unis ont remis en cause ce type de subvention, en estimant que le cinéma, considéré comme produit culturel (le "7e art") dans le cadre de ces politiques, était en fait un produit de divertissement, et donc, un produit commercial à part entière. Les membres de la délégation américaine chargés de négocier les accords de 1993 ont bien marqué cette différence : « Les gouvernements ont le droit

³⁹ Bernard Gourmay, *Exception culturelle et mondialisation*, Presses de Science Po, Paris 2002.

de subventionner la grande musique, l'opéra, le théâtre et la danse car ce sont des arts ; et c'est d'ailleurs ce que fait le gouvernement américain. Mais le cinéma et la télévision ne sont en aucune façon des arts : il s'agit de simples divertissements comme les jeux de cartes ou les promenades à bicyclette. »⁴⁰ Avant que l'audiovisuel et le cinéma ne soient des sujets de négociation, et alors même que beaucoup de pays avaient des politiques de soutien à l'édition, au spectacle, ou à la musique, cette question de l'exception culturelle n'avait pas été soulevée. C'est donc seulement les secteurs de l'audiovisuel et du cinéma qui sont l'objet d'un vrai débat. Mais même au sein du secteur audiovisuel, c'est principalement les mesures de protection de la production et de la distribution télévisuelle qui sont mises en question par les Etats-Unis. Les secteurs de la musique, de la radio ont beaucoup moins fait parler d'eux.

Pourtant, comme pour la télévision, un certain nombre de pays ont eu très tôt des politiques de quotas de musique nationale sur les ondes, pour préserver la diversité de choix, la création musicale nationale, ou les langues minoritaires.

Comme le Canada, la France a imposé un quota d'œuvres de langue française à la radio (40% au moins de la programmation musicale, dont 20% de nouveaux talents). Quelle est l'efficacité de ces quotas ? Ils ont permis de façon incontestable l'ouverture de fenêtres pour les artistes nationaux qui auraient sans doute eu plus de mal à exister dans une pure logique de marché, mais ils reproduisent au niveau national les phénomènes de concentration de la diffusion sur quelques artistes vedettes, et la rediffusion de vieux succès. Ils ne contribuent donc que très peu à la diversité culturelle.

Les Américains auraient pu poser le problème de ces quotas musicaux : Sans doute ne l'ont-ils pas fait parce la musique est un secteur dominé par quatre ou cinq groupes mondiaux, et que ces Majors (qui produisent généralement aussi les artistes français qui bénéficient des quotas) disposent en leur sein d'un très grand nombre de labels qui leur permettent de s'accommoder facilement des obligations de diversité (pays, publics, styles musicaux). Elles jouent à la fois sur la production de " hits " mondiaux placés en tête de gondoles des grands magasins, sur un catalogue de " classiques " accumulés au fil des années et réédités régulièrement, et grâce aux plus petits labels dont elles font l'acquisition (avec leurs découvreurs de talents et leurs

⁴⁰ Cité par Bernard Gourmay, *op.cit*

réseaux spécialisés), elles peuvent aussi occuper des niches de marchés réservées autrefois aux indépendants.

Les intérêts commerciaux américain n'ont donc pas été particulièrement affectés par ces politiques de quotas. Du point de vue de la logique de libéralisation des échanges commerciaux, la question de l'exception culturelle n'a présenté un enjeu véritable que pour les secteurs du cinéma et de l'audiovisuel.

Q : L'exception culturelle : un concept franco-canadien ? qu'en est-il des politiques d'exception culturelle dans les PVD ?

On peut distinguer au moins cinq grands types de politiques visant à promouvoir l'exception culturelle.

1/ Les politiques de contingentement : elles sont ouvertement protectionnistes (on n'importe et ne diffuse qu'un certain nombre de films par an). Ces politiques ont été dominantes dans des pays comme la France ou le Royaume Uni lorsque la cinématographie US les a dépassés et en tous cas après la crise de 29. Ce type d'obstacle physique a été à peu près abandonné. La Corée du Sud, qui interdisait jusqu'à une période récente, la diffusion de programmes japonais y a renoncé⁴¹. Parmi les puissances commerciales, seule la Chine limite aujourd'hui physiquement la diffusion de films étrangers. Elle pratique à la fois des mesures de contrôle sévère sur les films importés, et des alliances sélectives avec des groupes étrangers, pour s'ouvrir, comme dans les autres domaines économiques, de façon très progressive.

2/ Les politiques de discrimination positive : elles consistent à promouvoir les œuvres nationales par le biais d'aides automatiques (pour tout producteur exploitant un film en salle, en vidéo ou à la télévision) et d'aides spécifiques (subventions, aide au premier film, aide au scénario, subvention régionales...). Beaucoup d'Etats, comme l'Egypte ou l'Argentine, investissent ainsi dans la production. C'est contre ce type de politique que les Américains se sont battus. (On taxe par exemple tous les billets de cinéma y compris les films étrangers – et donc américains - qui financent le cinéma national⁴²). Avant la crise et l'effondrement du peso (nos références sont antérieures), l'Argentine disposait par exemple de l'Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA) qui soutenait financièrement la production cinématographique audiovisuelle, en particulier sous formes de prêts (avance sur recettes). A la fin des années 90, les films nationaux connaissaient un succès croissant au box-office argentin. La suppression en 1990 d'Embrafilme, l'entité publique qui subventionnait les productions nationales argentines, a fait pratiquement disparaître cette production

⁴¹ Jean-Claude Ruano-Borbalan « Planète@culture.com », *Sciences Humaines* n°110, novembre 2000

⁴² La Suède applique cette politique depuis 1963, l'Allemagne et le Portugal ont instauré le même dispositif.

pendant trois ans⁴³. Depuis 1993, la production a regagné un peu de vigueur grâce à un système d'incitation fiscale. Le Brésil a aussi longtemps pratiqué ce type d'aide, mais il s'oriente de plus en plus vers un système d'incitation fiscale. Le plan brésilien encourage les investissements dans le cinéma en accordant des exonérations d'impôts pour les projets sélectionnés⁴⁴.

3/ Les politiques de quotas de diffusion. Une part fixe minimum d'œuvres nationales doit être diffusée sur les écrans des TV nationales. Le modèle en est la directive européenne télévision sans frontière qui requiert la diffusion majoritaire d'œuvres européennes sur les écrans européens et qui autorise les états nationaux à incorporer un quota national spécifique. Les distributeurs TV sont incités à diffuser les longs métrages de facture nationale, ceci pour assurer un débouché garanti à la production locale et donc à la création d'œuvres nationales. En Hongrie, par exemple, les deux chaînes publiques doivent consacrer 15% de leur temps d'antenne à la diffusion de films hongrois. Même lorsque des politiques de quotas au sens strict ne sont pas appliquées, les télévisions sont très souvent incitées à diffuser les longs métrages de facture nationale, comme en Argentine ou au Brésil. Cette incitation prend la forme d'importantes déductions fiscales.

4/ Les politiques de quotas de production⁴⁵. Afin d'inciter les télévisions à coproduire des films, le législateur français a lié l'octroi de la licence de diffusion de Canal+ à une obligation d'affectation d'une part de son chiffre d'affaires à la coproduction cinématographique. Autre dispositif illustré par le cas hongrois : une loi prévoit que 6% des recettes publicitaires de toutes les chaînes doivent être consacrées à la production d'œuvres cinématographique hongroises⁴⁶. Enfin il faut rappeler ici que la production nationale est favorisée dans un pays comme la France par des dispositifs d'exonération fiscale des investissements faits par les ménages français dans les SOFICA (Sociétés de financement du cinéma)

⁴³ *Le marché mondial de l'audiovisuel et du cinéma T.1 industrie et marché*, IDATE, Paris 2000

⁴⁴ David Hancock *La production cinématographique mondiale*, publication de l'EURO-MEI, août 1998

⁴⁵ A titre d'exemple les obligations de financement des télévisions françaises dans le cinéma sont déterminées comme suit : les TV hertziennes gratuites doivent investir au minimum 3,2% de leur chiffre d'affaires dans la production cinématographique (coproductions + préachats) incluant au minimum 2,5% pour les films français et 0,7% pour les films européens. Canal+ la chaîne cryptée doit investir 20% de son CA en achats de droits cinéma incluant 12% de droits européens et 9% de films français

⁴⁶ Claude Forest, *Economie contemporaines du cinéma en Europe*, CNRS Editions, Paris 2001

5/ Les politiques d'infrastructure cinématographiques. Des politiques de relance de l'industrie cinématographique, qui passent par la construction d'infrastructures (studio, équipements) et qui relèvent à la fois de la politique industrielle (le but est d'inciter les productions étrangères à venir tourner dans le pays) et de la politique culturelle (favoriser l'émergence d'une production locale). L'Egypte et le Maroc pratiquent ce type de politique.. Depuis 1996, la Société égyptienne de cinéma, en complément de ses investissements dans la production cinématographique et la construction de salles de projection, s'est lancée dans la construction de studios et d'équipements de tournage, ou de studios de production numérique, soutenue par la Banque nationale d'Egypte et la Banque nationale MISR et ainsi que par quelques investisseurs privés.

Quelles que soient les politiques choisies par ces pays et leurs évolutions (le Brésil par exemple a troqué au début des années 90 une politique de soutien direct à la production contre une politique plus axée sur l'incitation fiscale à l'investissement), l'intervention de l'Etat apparaît cruciale pour maintenir ou relancer la production cinématographique nationale, en particulier dans les pays émergents. Comme le note David Hancock dans son rapport sur la production cinématographique mondiale " Les gouvernements sont très présents dans le secteur, soit par des systèmes d'octroi de subsides ou encore par le contrôle qu'ils exercent sur les mécanismes fiscaux. Les législations en la matière peuvent faire ou défaire une industrie cinématographique et il en va de même en ce qui concerne les niveaux de subvention des Etats ”.

Q : Est-il vrai que les fictions nationales ont plus de succès que les films nationaux et même étrangers ?

Dans une étude de l'INA portant sur le contenu en cinéma des programmations « prime time » des télévisions non cryptées, les auteurs concluent en ces termes : « le cinéma français n'assure plus de réelle plus value à son diffuseur ... la fiction française remplit mieux son contrat sur les 3 chaînes leader »⁴⁷

Dans une étude réalisée pour le CGP, Monique Dagnaud note : « privilégier la fiction télévisuelle française de soirée est une démarche de chaînes généralistes gratuites (en 1998, 75% des engagements de tf1 en production vont à la fiction télévisuelle et 77% pour France 2, ...) les pays européens qui financent le plus grand volume de production audiovisuelle comme l'Allemagne et la Grande Bretagne sont aussi les pays qui financent le mieux les chaînes publiques, celles ci assurant en contrepartie un rôle moteur dans la production et la diffusion de fiction télévisuelle »⁴⁸

Selon le CNC, les séries télévisées continuent de recevoir les faveurs du public français, au détriment du cinéma. Pour l'année 2001, les films continuent de reculer dans le palmarès des meilleures audiences des chaînes nationales hertziennes.

En effet, ils ne représentent plus que 4 des 15 meilleures audiences de France 2, France 3 et M6, et seulement 2 des 15 meilleures audiences de TF1.

Toujours en 2001, les chaînes hertziennes françaises ne passaient plus que 4,8% de films contre 20,6%, 7% d'audience contre 24% pour les fictions. La tendance s'est accentuée l'année suivante :

Comparaison de la part du cinéma et de la Fiction TV dans l'offre de programme globale sur les chaînes hertziennes françaises

	TF1	F2	F3	Arte	M6
Cinéma	3,7%	3,3%	4,6%	30,4%	3%
Fictions TV	31,4%	25,1%	25,6%	9,5%	35,2%

Source : CSA 2003

⁴⁷ Régine Chaniac et Jean Pierre Jézéquel « Télévision et cinéma, le désenchantement » Nathan 1998

⁴⁸ Données citées dans le Rapport Dagnaud établi pour le CGP « Médias : Promouvoir la diversité culturelle » Paris La documentation française 2000

Si l'on observe les mêmes données de programmes pour le créneau horaire 18-23h, qui est presque exclusivement consacré à la diffusion de films, on observe que le volume de films diffusés, reste bien moindre que celui des fictions télévisées.

Comparaison de la part du cinéma et de la Fiction Télévisée dans l'offre de programme globale sur les chaînes hertziennes françaises entre 18h et 23h en 2002

	TF1	F2	F3	Arte	M6
Cinéma	9,7	8,3	9,2	(...) ⁴⁹	6,7
Fictions TV	15,8	25,6	14,3	(...)	45

Source : CSA 2003

Ces chiffres n'ont rien de surprenant. Depuis 1990 la croissance des investissements des chaînes hertziennes françaises (soumises à des obligations d'investissement) dans la production d'œuvres audiovisuelles n'a cessé de croître (de 281,9 à 631 M€). Les investissements ont encore connu une hausse significative de 10% en 2001 par rapport à l'année précédente. Et ce sont les fictions qui ont le plus bénéficié de cette augmentation. Comme le note le CSA celles-ci demeurent de loin « le genre privilégié par les chaînes », elles représentaient en 2001 61% de l'investissement global⁵⁰. On constate une diminution des formats moyens (52 et 26 minutes) et une nette augmentation des formats longs (90 minutes) et courts (moins de 13 minutes).

Tandis que les formats courts qui connaissent un énorme succès sont diffusés le plus souvent en accès prime time et permettent des recettes publicitaires importantes comparé à leur coût, les formats 90 minutes occupent de plus en plus le prime time, et sont directement destinées à concurrencer ou à remplacer les œuvres cinématographiques. TF1 a par exemple fortement augmenté son volume de commandes de fictions de 90 minutes (+ 39 heures) adaptées aux héros policiers ou de la société civile qui font ses plus sûrs succès d'audience. Le coût horaire moyen

⁴⁹ Chiffres non communiqués, Arte diffusant à partir de 19 heures, il doit être assez proche de ceux du tableau précédent.

⁵⁰ *La production d'œuvres audiovisuelles d'expression originale française par les chaînes hertziennes nationales en 2001*, Etude du CSA, mai 2003.

de ces fictions de 90 minutes de TF1 a aussi augmenté. Si France 2 développe beaucoup de 52 minutes (diffusées en prime time) France 3 s'est exclusivement consacrée aux 90 minutes. TF1 et France 2 ont aussi fait le choix de développer les fictions de prestige, qui mettent en scène des romans ou des personnages historiques célèbres habituellement réservés au cinéma comme Monte Christo (en moyenne 12 millions de spectateurs français par épisode) ou les Misérables (10 millions) pour TF1, et Napoléon pour France 2, avec des stars (Gérard Depardieu, John Malkovitch, Isabella Rossellini). Très lourdes financièrement (12 M€ pour Monte Christo, 15M€ de budget pour les Misérables, jusqu'à 40M€ pour Napoléon) mais connaissant des succès records, ces productions comptent souvent des participation européenne, et tournée comme Napoléon dans deux langues à la fois (prise en français et en anglais) en vue de l'exportation⁵¹.(Cependant en matière d'exportation, la fiction française reste faible comparée aux fictions allemandes et anglaises, le système français a été principalement construit selon une logique de protection plutôt que de développement⁵²).

Les seuls programmes qui parviennent à concurrencer les fictions françaises en terme d'audimat sont les émissions de jeux et de real TV qui ont largement augmenté dans les grilles de programmes en 2002

Comment expliquer ce succès ? Les fictions nationales sont un formidable vecteur d'identification. Le public aime se voir représenté dans sa quotidienneté (d'ou le succès de la real TV) d'une part, et aime retrouver les thèmes éternels de sa culture nationale d'autre part. Les fictions nationales jouent sur l'un ou l'autre de ces niveaux d'identification, individuels ou collectifs.

Une fiction nationale même mauvaise coûte beaucoup plus cher qu'un bon film américain (amorti par les entrées en salle, les ventes de DVD, télévision etc...). Les industriels de l'audiovisuel doivent donc arbitrer entre les goûts du public, qui les conduisent à produire ces fictions avec les stars nationales ou internationales (en France, Gérard Depardieu, Pierre Arditi, Francis Huster ou Alain Delon...), et le coût de ces fictions de plus en plus chères, qui les obligent à les amortir au mieux via les

⁵¹ Christian Fegelson, « le cinéma cathodique » in *Le cinéma à l'épreuve du système télévisuel*, CNRS Editions Paris, 2002

⁵² Cf. Françoise Behanmou, « The paradox of France's cultural Exception : a strong consensus hiding deep source of cleavage », Conférence, Princeton University, Octobre 2003.

recettes publicitaires, d'où le recul en prime time des films américains. On retrouve le même type de phénomène en Allemagne ou en Angleterre.

Q : « Les pays qui ont conduit une politique d'exception culturelle ont réussi à sauver leur cinéma... » Qu'en penser ?

Cette phrase pêche par son évidente simplicité. Quels sont en effet les objectifs poursuivis par les politiques de diversité culturelle en matière cinématographique.

1/ Si l'objectif est la survie d'une cinématographie nationale. Alors assurément les pays qui, comme la France, ont conduit une politique d'exception culturelle ont réussi à sauver leur cinéma. Comparée aux autres grands pays européens, la France a fait durablement mieux si l'on en juge par le critère du nombre de films produits et si l'on prend comme base de comparaison les pays de l'Union Européenne. En 1968, la France produisait 117 films et l'Italie 246. En 2001 les chiffres respectifs étaient 204 et 103, un doublement pour la France une amputation de moitié pour l'Italie.

L 'évolution du nombre de films produits par les pays de l'Union Européenne

	1968	1978	1988	1998
Allemagne	107	57	57	119 (1)
Autriche	7	3	9	12
Belgique	6	6	15	7
Danemark	20	17	16	18
Espagne	117	104	63	85
Finlande	12	10	14	8
France	117	160	137	183
Italie	246	143	124	92
Pays-bas	4	12	18	18
Portugal	4	5	16	10
Royaume uni	88	54	40	87
Suède	34	17	21	20

(1) Le nombre de films produit par l'Allemagne a doublé en 1998 car le mode de calcul a changé, en réalité il reste stable par rapport à 1988.

Source : IDATE

	years	Movie fims	Attendance	Attendance/nb inhabitants	Share of domestic films	Share of us films (%total receipts)
Germany	1984	75	112,1	1,8	16,8	65,8
	1993	67	130,5	1,6	7,2	87,8
	2001	83	177,9	2,2	15,7	77
Spain	1984	75	118,6	3,1	21,8	53,1
	1993	56	87,7	2,2	8,5	75,7
	2001	106	146,8	3,7	17,9	62,2
France	1984	161	190,8	3,4	44,6	39,2
	1993	152	132,7	2,23	35,1	57,1
	2001	204	187,1	3,1	41,5	46,8
Italy	1984	103	131,6	2,3	34,3	47,6
	1993	106	92,2	1,6	17,3	70
	2001	103	110	1,9	19,4	59,7
UK	1984	53	53,8	1	17	81
	1993	52	113,4	2	4,7	87
	2001	83	155,9	2,6	4,9	73,9
USA	1994	318	1199,1	5,1	96,8	96,8
	1993	450	1180	4,6	98,7*	98,7*
	2001	611	1487,3	5,3	94	94
Japan	1984	333	150,5	1,3	48,6	Nd
	1993	251	123	1	40,1	Nd
	2001	281	163,3	1,3	39	58

*1992

Source CNC Cité par Benhamou/Princeton

Si cette évolution de la production cinématographique ne présage ni du succès des films produits, ni de l'efficacité du système français en termes de diversité culturelle, il marque bien que ce système a donné vie à une production

foisonnante. Certains films français ont d'ailleurs obtenu d'excellents résultats en salles, en France et à l'étranger : *Le Cinquième élément* (19 millions d'entrées dans l'Union européenne), *Astérix et Obélix contre César* (20 millions), *Le Pacte des loups*, *Le Fabuleux destin d'Amélie Poulain* (17 millions dans le monde)⁵³.

Par ailleurs, quoique largement dominé par les productions américaines le marché français est celui qui résiste le mieux parmi les pays européens .

Parts de marché selon l'origine géographique des films dans les pays de l'union européenne en 1998.

	Films nationaux	Autres films européens	Films américains	Autres
France	27,4	7,2	63,5	1,9
Italie	23,6	10,8	65,5	0,4
Suède	14,4	8,8	76,3	0,5
Royaume-Uni	14,2	1,3	83,7	0,8
Danemark	12,8	9,1	77,8	0,4
Espagne	13,0	8,5	78,5	1,0
Finlande	6,6	8,5	80,0	1,3
Allemagne	16,7	6,3	85,4	0,2
Pays-Bas	3,4	4,1	89,8	0,5
Belgique	3,6	11,9	87,4	0,2

Source : IDATE

On voit que la France est le pays qui consomme le plus son propre cinéma. Si cette résistance relative au cinéma américain n'est pas en elle-même un gage de diversité culturelle, on peut noter, même s'il s'agit de marges assez faibles, que la France est aussi un pays qui consomme des films étrangers hors productions européennes et américaines, ce qui tendrait à prouver qu'une protection du cinéma national ne nuit pas totalement à l'esprit d'ouverture du public.

Cette évolution positive de la production et de la consommation nationale se retrouve, à plus faible échelle dans d'autres pays pratiquant le soutien au cinéma. Selon David Hancock, de nombreux pays d'Amérique du sud ont connu eux aussi, « depuis une demi-douzaine d'année, grâce au soutien positif de ses Etats, un boom

⁵³ *La gazette de la société et des techniques* mai 2002, École nationale supérieure des mines de Paris.

de sa production, et des succès croissants au box-office »⁵⁴. L'exemple brésilien, où la suppression de l'organe qui subventionnait la production nationale a entraîné une quasi disparition de la production nationale, avant que de nouvelles lois permettent de le relancer à partir de 1993, a montré l'importance de l'intervention des états.

En Corée du sud, la production de film nationaux a diminué de moitié lorsque qu'en 1988 le pays a complètement ouvert son marché aux films étrangers, sans politique culturelle de substitution. On est passé d'une centaine de films coréens produit chaque année dans les années 70 à 49 films produits en 1998 (contre 338 films étrangers dont 233 américains, importé la même année)⁵⁵.

Si comme nous venons de le voir l'effort français a été important en matière de cinéma et s'il a été payé de retour, il faut immédiatement ajouter qu'en Europe en particulier où la TV fixe la norme de consommation audiovisuelle ce sont les fictions nationales qui sont le genre dominant.

Or, l'Allemagne et l'Angleterre font beaucoup plus que la France pour la production de fictions nationales et dépensent beaucoup plus dans la production audiovisuelle. Les ordres de grandeur sont 2 à 3 fois supérieurs comme nous l'avons indiqué dans notre rapport. On a une mesure indirecte de l'effort fait en faveur des fictions nationales en comparant le budget des télévisions européennes et en isolant la part de l'effort public mesuré par la redevance.

	France	Allemagne	Royaume Uni	Italie		
Ressources publicitaires	18,1	31	33	21,6		
Redevance	7,1	18,4	13,7	8		
Abonnement	13,2	3	14	2		
Total	38,4	52,4	60,7	31,6		

Données en milliards de francs 1998

Source CSA La TV publique en Europe⁵⁶

⁵⁴ David Hancock *op.cit.*

⁵⁵ Jean-Claude Ruano-Borbala « Planète@culture.com », *Sciences Humaines* n°110, novembre 2000

⁵⁶ Données Rapport Dagnaud *ibid*

Si par contre le critère du succès des politiques de diversité culturelle en matière cinématographique est soit :

la reconquête d'un public national par des œuvres nationales (dimension nationale de l'exception culturelle)

la diversité des œuvres, des créations, des talents (dimension diversité de l'exception culturelle)

la réception des oeuvres au regard de l'effort financier fourni (dimensions accessibilité et démocratisation de l'exception culturelle)

Alors le bilan est plus discutable

2/ S'agissant de la reconquête du public national les données suivantes sont très suggestives. Elles indiquent une érosion continue de 85 à 90, baisse de la fréquentation des salles de cinéma et baisse de la part des films français évoluent en parallèle, de 93 à 2002 par contre on assiste à une reprise de la fréquentation des salles mais qui ne bénéficie pas significativement au cinéma français malgré des politiques de subvention de plus en plus larges.

	Attendance	Share of French films in the total attendance
1985	168.1	44.55
1986	136.9	43.72
1987	124.7	36.13
1988	120.9	39.1
1989	121.9	34.25
1990	117.5	37.54
1991	116	30.63
1992	132.7	34.95
1993	124.42	35.1
1994	130.24	28.3
1995	136.74	35.2
1996	149.02	37.5
1997	170.57	34.5
1998	153.57	27.6

1999	165.54	32.4
2000	163.53	28.6
2001	187.06	41.4
2002	184.46	35.0

Si on raisonne au niveau européen, les parts de marché des films nationaux et des films d'autres provenances en 2002 évoluent comme suit :

	Films américains	Films nationaux	autres
Royaume Uni	83%	15%	2%
Espagne	75%	14%	11%
Italie	63%	22%	15%
France	56%	34%	10%

Source : Observatoire européen de l'audiovisuel

Plus précisément et dans une perspective comparative on peut affirmer simultanément

- 1- « Depuis 1984 l'audience en France dans les salles de cinéma malgré le déclin continu depuis les années 50 est supérieure au reste de l'Europe (46,6% plus élevé en moyenne en France par rapport au reste de l'Europe).
- 2- Puis l'audience décline de plus de 30% comme en Italie et en Espagne ; à la fin des années 90 on assiste à une reprise qui compense cette baisse (+41%)
- 3- Finalement l'audience en France est aujourd'hui en moyenne supérieure au reste de l'Europe de 14,8% »⁵⁷

3/S'agissant à présent de la diversité des œuvres, notre rapport établit que les phénomènes de starisation contribuent à la réduction de la diversité. Même si des dispositifs volontaristes favorisent les premières oeuvres, les petits budgets, les

⁵⁷ Source Françoise Benhamou Colloque Princeton Octobre 2003

créateurs novateurs, force est de constater que la machine promotionnelle du cinéma consacre davantage les valeurs consacrées.

4/S'agissant enfin du retour sur investissement des politiques réglementaires, financières et incitatives en faveur du cinéma et comme a l'a établi le rapport du Bipe, il y a eu dégradation continue. Les raisons en étant multiples. Plus on favorise les œuvres rares, ésotériques, créatives et plus on s'expose à l'abstention du public. Plus on décide en amont dans des instances administratives et professionnelles des œuvres subventionnées et de celles qui ne le seront pas et plus on prend le risque de créer des coteries politiques ou culturelles. Plus on accroît les moyens dévolus à une industrie aux capacités limitées et plus on génère des phénomènes de type inflationniste. (cf rapport)

En conclusion, il paraît peu contestable que les politiques d'exception culturelle ont permis de freiner le déclin du cinéma, il n'en reste pas moins que la dynamique commerciale du cinéma américain et le réveil des cinématographies non protégées ont contribué à un certain retour des spectateurs dans les salles de cinéma.

Q : Quelles suites de la conférence de L'UNESCO sur la diversité culturelle. ?

La question de l'exception culturelle a été soulevée sur la scène publique internationale à l'occasion des négociations de l'Uruguay Round. L'Union Européenne a obtenu au terme de d'un marchandage difficile des clauses d'exception pour les services audiovisuels et le cinéma. Ces clauses fragiles et soumises à renégociation dans le cadre des politiques de libéralisation des services, ont été à nouveau discurées peu de temps après par l'OCDE à l'occasion de l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI). La raison en est simple : il n'existe pas de définition positive des biens et services culturels qui devraient donc être, par essence, exclus du cadre commercial de l'OMC. Les œuvres cultuelles n'ont donc été jusqu'à présent protégées que par un accord de troc entre Union Européenne et USA : les premiers ont accepté l'exclusion de l'Accord des règles protectionnistes américaines sur le transport maritime, les seconds se sont vus accorder des dérogations pour les services audiovisuels et cinématographiques. A l'occasion des négociations de Paris sur l'AMI, on n'a pas davantage abouti à une définition positive des œuvres culturelles et les clauses d'exemption étaient si contestables dans leurs formulations qu'elles ont été violemment rejetées par les professions européennes et canadiennes du cinéma et de l'audiovisuel. L'exception culturelle est donc un dispositif provisoire, fragile en permanence soumis à contestation.

Un certain nombre de pays ont cherché à donner un contour plus précis à la question de l'exception (qui entre temps est devenue " la diversité culturelle ") en passant par l'Unesco. De même que l'Unesco protège le patrimoine culturel de l'humanité, tangible et même intangible l'Unescon ont proposé certains pays, pourrait avoir pour mission d'élaborer en son sein cette définition de la diversité culturelle. A l'occasion de leur assemblée annuelle de 2003 les pays membres ont évoqué l'opportunité d'une convention sur la diversité culturelle (" Desirability of drawing up an international standard-setting instrument on cultural diversity"). Lors de cette conférence, on a vu pour la première fois apparaître au niveau international, de la part de pays africains ou asiatiques, un intérêt marquant pour un concept qui auparavant n'était mis en avant que par quelques pays européens ou le Canada, inventeur de l'exception culturelle.

Trois idées importantes ressortent des conclusions de cette conférence.

– Ecrire sous deux ans une Convention pour la diversité culturelle. (*La Conférence Générale ... décide que la question de la diversité culturelle ... doit faire l'objet d'une convention internationale*)

– Y définir et y inscrire le principe de libre création, de libre diffusion des œuvres intellectuelles dans leur diversité. (*La CG... rappelant que l'un des buts essentiels de l'Unesco ... est de préserver l'indépendance, l'intégrité et la féconde diversité des cultures*)

– Rendre l'application de ces principes compatible avec les règles du commerce international (OMC), du développement (CNUCED), et de la propriété intellectuelle (OMPI) (*LA CG ... Gardant à l'esprit qu'il est fondamental que tout nouvel instrument normatif international soit élaboré en tenant compte des instruments juridiques internationaux existants ...*)

On voit ces deux dernières idées sont difficiles à concilier. Comment rendre compatibles les principes de libre diffusion et les règles existantes ? Comment envisager pour les deux années qui viennent le déroulement de cette négociation ⁵⁸?

Le compromis de 2003 s'explique en fait par la convergence de trois tendances :

La popularité de la thématique de la « diversité culturelle » est considérable parmi les Etats membres, on ne compte pas le nombre de discours enflammés de la part de pays africains ou asiatiques sur ce sujet. Même les pays les plus attachés à une vision libre-échangiste critiquent la domination américaine. C'est ainsi qu'il faut comprendre l'affirmation du principe de diversité culturelle et l'acceptation de l'idée d'un instrument normatif spécifique.

Les Etats Unis restent fondamentalement hostiles à toute clause générale d'exemption des biens et services culturels des règles du commerce international, ils y voient une double menace : une restriction à l'exportation pour une activité très dynamique, une menace pour leurs droits de propriété intellectuelle. C'est ainsi qu'il faut comprendre la référence faite à l'OMC et aux autres organisations internationales.

L'UNESCO reste une organisation fragile, suspecte aux yeux des Etats Unis pour son alignement sur les pires dérives des tiers mondismes. Pour son actuel dirigeant, Mr Matsuura il importe de rompre avec les dérives passées et d'éviter que les USA

⁵⁸ Conférence générale 32^e session, Paris 2003 32C/52 18 Juillet 2003. Je m'appuie sur la note de la Commission 4 – Débat 5 – Point 5.11 Opportunité de l'élaboration d'un instrument normatif international concernant la diversité culturelle

qui viennent de réintégrer l'Unesco après 17 ans d'absence ne soient légitimés à claquer la porte à nouveau. C'est ainsi qu'il faut comprendre le compromis final qui juxtapose des exigences contradictoires et qui met la balle dans le camp de l'Unesco.

Que peut-il résulter d'un tel faisceau de demandes contradictoires ? La réponse est difficile car c'est tout le système multilatéral qui est actuellement en crise. L'échec de Cancun après celui de Seattle, l'échec de Kyoto, la multiplication d'actes unilatéraux ne créent pas un cadre favorable à une nouvelle avancée du multilatéralisme régulé.

Au total deux scénarios sont à envisager :

Si l'évolution des relations internationales permet un retour à une logique de multilatéralisme commercial, on pourra essayer de trouver un protocole entre l'Unesco et l'OMC pour encadrer et définir de façon minimale la diversité culturelle et éviter que des pays pratiquant des politiques de promotion de la diversité culturelle ne se trouvent pris dans mailles de la régulation commerciale mondiale. Une validation de la démarche de l'Unesco par l'OMC serait une avancée considérable et un moyen, dans un univers de liberté commerciale, de tenir compte de la singularité du bien culturel : ce scénario optimiste inaugurerait une forme nouvelle d'inter-régulation. (cf mon rapport)

Mas si au contraire, le contexte unilatéral et bilatéral reste en place, les discussions auront lieu dans une atmosphère issue des échecs successifs de Seattle ou Cancun, et il y aura peu de chances de voir la question évoluer de façon positive. Au mieux, la convention de l'Unesco existera, mais avec un contenu suffisamment vague pour n'être qu'un moyen de renvoyer une fois de plus cette question à plus tard, lorsque le contexte sera plus favorable.

Q : Qu'en est-il de l'argument des infant industries. ?

La notion d' « infant industries » est apparue dans les théories développementistes de la croissance.

L'idée en est simple, elle consiste à justifier l'intervention publique en faveur d'entreprises locales en phase de décollage économique au motif qu'une exposition prématurée à la concurrence internationale interdirait à l'industrie émergente de se développer.

Cette idée a été très populaire au lendemain de la deuxième guerre mondiale, elle a justifié les politiques de constitution volontariste d'appareils industriels nationaux. Les échecs de ces politiques dans certains pays africains et latino américains et le succès des dragons et des tigres asiatiques a contribué à discréditer cette idée au profit d'une conception plus classique du développement par l'ouverture et l'échange et la récusation des interventions publiques.

Mais l'expérience historique ne valide pas cette thèse. Elle montre au contraire qu'à la fin du XIXe siècle, c'est en se protégeant contre l'Angleterre que les Etats-Unis ou l'Allemagne ont amorcé leur décollage économique. De même, le Japon après la seconde guerre mondiale, a pratiqué une ouverture asymétrique, plaidant pour l'ouverture du marché américain tout en fermant son marché national. La Corée du Sud ou la Chine ont, elles aussi, suivi cet exemple.

Contrairement à l'idée commune, on a peu d'exemple permettant de démontrer que c'est le libre échange qui favorise le mieux le décollage économique. En revanche il existe une multitude d'exemples qui montrent que lorsqu'un pays a décollé économiquement, s'il veut conforter et étendre sa prospérité, il a besoin du libre échange, ou plus exactement d'un ordre international régulé. Des pays ayant été pendant longtemps protectionnistes se sont ainsi mis à plaider pour l'ouverture et la régulation économique lorsqu'ils ont atteint un certain niveau de développement: Etats-Unis, Allemagne, France mais aussi Corée et le Japon.

L'argument des infant industries revient à soutenir que si l'on expose une industrie naissante à la concurrence internationale, où des acteurs occupent déjà le marché, elle risque d'être étouffée avant même d'avoir eu le temps de s'implanter au niveau national. On justifie ainsi un « protectionnisme offensif » dont la logique est qu'il convient de protéger les entreprises naissantes de secteurs stratégiques pour leur permettre de se solidifier. L'objectif étant dans un second temps de les exposer au

grand large. On voit la validité historique et même théorique de cet argument. Quelle aurait pu être la chance de l'industrie manufacturière allemande naissante au XIXe siècle face à la toute puissance de l'industrie anglaise ? Mais une fois cette constatation faite, comment en pratique, mener cette politique ?

S'il n'est pas concevable de laisser chaque pays décider de protéger son industrie, on observe qu'il existe bien souvent, et d'un commun accord entre les économies dominantes et les économies dominée, l'acceptation d'une ouverture asymétrique. Les grandes puissances économiques estiment qu'autoriser des pays à aller vers l'économie de marché enrichira de toute façon l'économie globale au bout d'un certain temps. La question porte sur la durée de cette ouverture asymétrique : il existe un débat sur la bonne durée de protection. A partir de quand juge-t-on une industrie suffisamment mature pour affronter le libre échange ?

Fort de l'argument des « infant industries », un certain nombre de pays ont considéré que l'industrie cinématographique pouvait figurer dans la panoplie des outils du développement, celle-ci nécessite en effet des talents techniques, une maîtrise technologique : le cinéma comme toute la filière de l'image est riche en activités qui peuvent faire l'objet d'une spécialisation industrielle, d'une politique d'exportation. C'est ainsi que dans le domaine qui nous concerne l'Egypte et le Maroc ont subventionné la construction de studios et tentent d'attirer les équipes de tournage. L'Inde exporte ses films dans quelques pays d'Asie ou d'Afrique, et s'est récemment alliée à investisseurs étrangers notamment Warner Bros et 20th Century Fox, dans le but de diversifier une production très standardisé en vue d'une meilleure exportation⁵⁹). Une telle action a des effets directs sur l'activité économique et sur l'emploi, elle a aussi des « spillover effects » dans la mesure où elle suscite le développement collatéral de toute une série d'activités qui globalement haussent le niveau de compétences et de spécialisation du pays concerné

La théorie des infant industries peut donc justifier de protéger le cinéma et l'audiovisuel dans certain pays, en vue de permettre leur décollage économique.

⁵⁹ « Le Bollywood en pleine mutation », *Le film français*, Mai 2002.