

A Room of Our Own : Cultural Policies and Trade Agreements

Daniel Schwanen

Le Canada devrait-il accepter d'inclure les industries culturelles parmi celles qui feront l'objet de négociations commerciales ? Dans cette étude, Daniel Schwanen, économiste principal à l'IRPP, soutient que la stratégie qui consiste à soustraire les industries culturelles à l'application des règles commerciales rend les politiques culturelles canadiennes vulnérables aux changements à venir. Exclure certaines industries de la portée des accords commerciaux, comme cela s'est fait avec l'Accord de libre-échange nord-américain, pourrait s'avérer être une approche trop limitée, vu les changements technologiques rapides et la convergence des industries. Pour des raisons semblables, on peut douter que le Canada puisse maintenir indéfiniment sa position actuelle de ne pas soumettre les industries culturelles aux règles de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). Ses partenaires commerciaux, notamment les États-Unis, n'auront de cesse d'inclure les produits culturels dans des ententes comme le GATS, ou encore tenteront de les soumettre aux règles existantes de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). De plus, la nature des négociations commerciales signifie que le refus du Canada de traiter de ces questions entraînera un accès réduit aux marchés d'exportation pour les industries culturelles et autres.

L'auteur de l'étude soutient par ailleurs que bon nombre de mesures prises par le Canada au chapitre de la politique culturelle sont mal adaptées aux raisons invoquées pour justifier l'existence d'une telle politique. Certains critères d'admissibilité au financement public, les quotas de contenu canadien minimum à la radio et à la télévision, ainsi que les restrictions sur l'investissement étranger, ne servent pas nécessairement les objectifs de la politique culturelle et peuvent même être néfastes. Ainsi, les subventions sont souvent octroyées sur la base des emplois maintenus et de l'argent dépensé au Canada, plutôt qu'en fonction du contenu créatif. De plus, les quotas sont établis sans égard à l'intérêt réel des Canadiens pour les produits offerts, alors que les restrictions à l'investissement laissent la partie belle à quelques entreprises locales, aux dépens d'une nécessaire diversité en matière de capital, d'expertise et de propriété.

Devant ces constats, explique l'auteur, le Canada devrait accepter de mettre certaines mesures existantes sur la table, en retour d'une garantie, à l'intérieur même des accords commerciaux, qu'il pourra utiliser tout moyen raisonnable pour

atteindre les objectifs-clés de sa politique culturelle. La décision de l'Organisation mondiale du commerce concernant le plus récent différend canado-américain au sujet des périodiques a montré que les règles du jeu existantes sur le commerce n'offrent aucune garantie que les gouvernements pourront effectuer une distinction entre produits culturels nationaux et étrangers. Or, cette distinction, quand elle se base sur certaines propriétés des produits culturels qui en font des biens publics, est fondamentale aux politiques culturelles, tout comme l'est la possibilité d'appuyer financièrement les productions culturelles nationales et de s'assurer que le public ait accès à celles-ci. À ce chapitre, l'auteur souligne que, dans d'autres sphères que celles des politiques culturelles, il est considéré important de pouvoir distinguer les produits selon leur origine. Cette capacité de distinguer devrait s'appliquer a fortiori aux produits culturels.

Monsieur Schwanen soutient qu'afin de mieux asseoir sa capacité de mettre en oeuvre ses principaux objectifs en matière de culture, le Canada devrait proposer un code interprétatif des politiques culturelles qui serait enchâssé dans les accords commerciaux. Par le passé, les signataires d'accords commerciaux sont souvent retournés à la table de négociations afin de renforcer, clarifier ou modifier des règles auxquelles ils avaient consenti. Dans plusieurs cas, ils y sont arrivés en négociant des codes d'interprétation qui sont devenus parties intégrantes de ces accords.

Cette étude propose une ébauche d'un tel code. Celui-ci comprendrait, entre autres, une définition élargie des produits culturels visés — quel que soit le mode d'expression — et des règles protégeant, à l'intérieur de limites bien définies, l'utilisation d'incitatifs fiscaux et de quotas à l'appui des produits culturels nationaux qui sont destinés en premier lieu à un public national.

L'étude aborde aussi la question de l'intérêt qu'auraient les États-Unis, source la plus importante de produits culturels étrangers au Canada, pour un tel code interprétatif. Un code comme celui proposé ici comporterait plusieurs avantages pour les États-Unis comme pour d'autres pays : il fournirait des règles du jeu claires, accompagnées d'un meilleur accès aux marchés, un encouragement à la diversité dans les pays où elle n'est pas tolérée présentement, et, potentiellement, certaines réponses à des problèmes que les Américains eux-même ont soulevés quant à la portée des accords commerciaux.