

L'EUROPE, LABORATOIRE CONTROVERSÉ DE LA DIVERSITÉ CULTURELLE

Jean-Michel Baer

La Découverte | « Mouvements »

2005/1 n° 37 | pages 33 à 40

ISSN 1291-6412

ISBN 2707145173

Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://www.cairn.info/revue-mouvements-2005-1-page-33.htm>

!Pour citer cet article :

Jean-Michel Baer, « L'Europe, laboratoire controversé de la diversité culturelle », *Mouvements* 2005/1 (n° 37), p. 33-40.

DOI 10.3917/mouv.037.0033

Distribution électronique Cairn.info pour La Découverte.

© La Découverte. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

L'Europe, laboratoire controversé de la diversité culturelle

La Découverte | *Mouvements*

2005/1 - no 37

pages 33 à 40

ISSN 1291-6412

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-mouvements-2005-1-page-33.htm>

Pour citer cet article :

"L'Europe, laboratoire controversé de la diversité culturelle", *Mouvements*, 2005/1 no 37, p. 33-40.

Distribution électronique Cairn.info pour La Découverte.

© La Découverte. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

L'Europe, laboratoire controversé de la diversité culturelle

Les relations entre la construction européenne et la culture ont souvent été difficiles : « Bruxelles veut s'attaquer aux aides au cinéma », « le prix fixe du livre en cause », « Bruxelles autorise une fusion entre majors du disque », « l'exception culturelle au risque de l'Europe ». Souvent l'Europe est vue, vécue, comme une menace par des communautés culturelles qui comprennent mal, par ailleurs, pourquoi l'Union européenne a tant de difficultés à mettre sur pied une politique culturelle digne de ce nom. Pourtant, de par son expérience de régulateur, son positionnement politique sur les affaires sensibles d'exception-diversité culturelle, le « laboratoire européen » tient une place centrale dans cette nouvelle donne mondiale qui fait de la culture l'un des enjeux des rapports de force internationaux.

PAR
JEAN-MICHEL BAER*

Pour aborder la place et le rôle de l'Europe, il faut d'abord remonter un handicap : faire comprendre ce que peut et ce que ne peut pas faire l'Europe dans le domaine culturel, et comment elle peut le faire. Et ce n'est pas simple. Il est en effet difficile d'expliquer que l'Union n'a pas la capacité de légiférer/harmoniser dans le domaine culturel¹ et que, pourtant : premièrement, elle instaure par la voie législative des quotas de diffusion et de production à la télévision et des régimes de droits d'auteur ; deuxièmement, elle juge des affaires de prix fixe du livre, de concentration des médias, de plaintes des télévisions privées contre le service public de télévision, d'aides publiques à la culture, etc. ; et troisièmement, elle représente les États à l'OMC et y négocie (ou plutôt décide de ne pas y négocier) l'« exception culturelle ».

Lever ces contradictions apparentes demande de rappeler, en premier lieu, que l'Union n'est pas un État et n'a donc pas la compétence de ses compétences. Elle doit conduire son action dans le strict cadre du traité conclu par les États membres et selon les « bases juridiques » qui y sont spécifiées. Enfin que si ce traité exclut toute possibilité pour l'Union d'harmoniser les dispositions législatives ou réglementaires des États membres relatives à la culture, il prévoit par ailleurs, entre autres, la réalisation d'un marché sans frontières intérieures où personnes, biens, services et capi-

* Conseiller d'Arte et ancien directeur de la culture et de l'audiovisuel à la Commission européenne.

1. Article 151, paragraphe 5 du traité sur l'Union.

taux doivent pouvoir circuler librement. Les biens et services culturels sont concernés par cette liberté de circulation dans le cadre européen pour autant qu'ils comportent, au-delà de leur dimension culturelle, une dimension économique évidente. C'est le cas des industries culturelles (éditions, industries musicales, industrie des programmes, etc.) dont le développement capitalistique et international, surtout à partir des années 1970, les a fait entrer dans le champ de compétences de la Communauté puis de l'Union européenne.

● La reconnaissance progressive de la spécificité de la culture

La question s'est alors vite posée à l'Europe du traitement qu'il convenait de réserver à ces biens et services culturels. Devait-elle leur appliquer, comme aux autres catégories, les règles du traité et faire disparaître les mesures de protection et de promotion nationales que les États avaient mis en place et qui, *de facto*, étaient discriminatoires? Ou bien considérer que leur spécificité culturelle, renvoyant à l'intérêt général d'une collectivité, leur conférait une légitimité qu'il convenait de respecter?

Avant que ne soient adoptées les principales dispositions législatives qui allaient organiser la libre circulation, notamment des services audiovisuels, la Cour de justice des communautés eut à se prononcer sur des plaintes mettant en cause certaines mesures nationales. Les arrêts rendus alors dans la décennie 1980 affirmèrent une certaine spécificité de la culture au regard des principes de libre circulation et de concurrence. Ainsi l'arrêt Coditel de 1980 donna-t-il raison à un cessionnaire de droits d'un film qui s'opposait à la diffusion de ce film par un télédiffuseur. L'arrêt Cinéthèque (1985) reconnut le bien fondé d'une réglementation visant, au nom de l'encouragement de la création, à donner une priorité à l'exploitation des films en salles sur d'autres moyens de diffusion. La Cour, dans un arrêt Groener (1987), estima que « les dispositions du traité ne s'opposent pas à l'adoption d'une politique qui vise la défense et la promotion de la langue d'un État membre ». L'arrêt Médiawet de 1991 établit qu'une politique culturelle peut constituer une raison impérieuse justifiant une restriction à la libre prestation de service.

Le chemin était cependant étroit: la Cour, dans un arrêt Boucherau de 1977, avait limité la prise en compte éventuelle de la notion d'intérêt culturel pour déroger au principe de libre circulation. Et quand cette « dérogation » était justifiée, c'était à condition que les mesures en cause soient bien « proportionnées » à l'objectif recherché. Ce principe de proportionnalité est fondamental dans le droit communautaire. Par exemple, saisie de plaintes contre l'instauration par la France de quotas linguistiques sur les radios, quotas qui avaient pour but de favoriser la création et la production de chansons françaises, la commission n'y donna pas suite, estimant que la fixation de ces quotas à 40 % était proportionnée à l'objectif affiché. Il en aurait certes été différemment si cette proportion avait été fixée à 70 ou 80 %. Il est d'ailleurs vraisemblable que l'on retrouve ce principe de proportionnalité dans la convention internationale sur la diversité culturelle en cours de négociation à l'Unesco. Ce serait même souhaitable si

l'on veut que ce principe de la diversité soit un principe actif non synonyme de repli, mais au contraire d'ouverture équilibrée des différentes cultures. On voit bien ici le rôle précurseur qu'a eu le débat européen sur la conciliation dans le domaine culturel entre la règle de droit établie au niveau national et les conséquences de traités conclus au plan international. L'autorité juridique des traités étant supérieure, rappelons-le, à celle de la loi².

Une jurisprudence, même si elle établit des principes importants, n'est pas immuable et ne constitue pas une politique. Il revenait donc aux institutions européennes d'indiquer le cap et de prendre les initiatives politiques adéquates. Cette volonté politique conduisit à renforcer les bases permettant d'agir au niveau européen. Le mot culture était absent des traités de Rome (1957) et de l'Acte unique (1987). Pour préciser la façon dont l'Union agirait dans le domaine culturel, le traité de Maastricht, renforcé par celui d'Amsterdam, a introduit un article « culture » excluant toute harmonisation législative mais installant une clause horizontale prévoyant que l'Union, dans toutes ses actions, doit prendre en compte les aspects culturels afin de respecter et promouvoir la diversité culturelle. Cette intégration consacrée aujourd'hui par le projet de Constitution qui hisse au rang des grands objectifs de l'Europe cette fameuse diversité culturelle, fut le résultat d'une série de prises de position pragmatiques qui fait de l'Europe un véritable laboratoire où la problématique Nation/Europe/Monde est testée. Laboratoire controversé, bien sûr, mais dont le bilan est, *in fine*, relativement positif, dans la mesure où les décisions prises ont conforté l'approche européenne, et souvent la conception française de la culture et de l'action culturelle. Dans cette perspective, l'affaire la plus spectaculaire, mais aussi la plus engageante, fut celle du lancement d'une politique audiovisuelle suivi par la bataille de l'exception culturelle.

À la fin des années 1980, l'Union européenne (à l'époque la Communauté) eut à expérimenter, dans le domaine de la télévision, la relation complexe entre la règle de droit international et la spécificité de la culture. On l'a dit : la réalisation du marché unique – objectif du traité de Rome de 1957, réaffirmé et crédibilisé par l'Acte unique de 1987 dans la mesure où ce nouveau traité étendait le champ de la décision à la majorité qualifiée – exigeait que soient abolis les obstacles aux échanges. Dans le domaine des émissions de télévision que la Cour de justice avait assimilées à des services, il était évident que les quotas de diffusion et de promotion existant dans la législation de plusieurs pays et destinés à promouvoir leurs cultures constituaient un obstacle que la logique de la libéralisation condui-

2. Article 55 de la Constitution française.

Une jurisprudence, même si elle établit des principes importants, n'est pas immuable et ne constitue pas une politique. Il revenait donc aux institutions européennes d'indiquer le cap et de prendre les initiatives politiques adéquates.

sait à abolir. La Cour de justice et la Commission reconnurent cependant le caractère ambivalent (à la fois culturel et commercial) des services en cause. Ce fut la formule lancée par Jacques Delors en 1989 aux assises de l'audiovisuel, et qui fit florès depuis, jusqu'à inspirer les slogans des altermondialistes plus de dix années après : « La culture n'est pas une marchandise comme les autres ». La directive *Télévision sans frontière* sécurisa alors les régimes de promotion des œuvres en instaurant des quotas européens et en autorisant les États à adopter des régimes plus stricts. Un programme d'encouragement à la distribution des œuvres audiovisuelles fut institué (le programme MEDIA) qui s'est notablement renforcé depuis. De la même façon, la Communauté consolida, par une série de directives, l'ap-

proche continentale des droits d'auteur. Elle généralisa, pour le cinéma, le fait que l'auteur d'un film est le réalisateur et non le producteur, comme cela est le cas aux États-Unis où le producteur (et non le réalisateur, auteur du film) a le *final cut*, c'est-à-dire la capacité de modifier le contenu éditorial du film comme il l'entend.

Cet « acquis communautaire », conçu après un débat parfois virulent entre États membres de l'Union, joua un rôle important lorsque, dans la dernière ligne droite des négociations de l'*Uruguay round* (1993-1994), les Américains exigèrent de l'Europe qu'elle ouvre et dérègle son secteur audiovisuel. Ce qui aurait signifié la fin des mesures de discrimination positive prises aux niveaux européen et national pour la promotion des œuvres audiovisuelles. L'Europe remporta cette bataille dite

de l'Exception culturelle. Malgré une tentative ratée des Anglais et Néerlandais de faire « sortir » la musique du domaine protégé, la position prise alors vis-à-vis des négociations OMC qui allaient s'ouvrir à Doha en 2001 est celle qui demeura : ne faire aux autres pays membres de l'OMC aucune requête de libéralisation dans le domaine audiovisuel (qui comprend donc le secteur musical), ne prendre aucun engagement de libéralisation, conserver les exemptions prises de la clause de la nation la plus favorisée de façon à garantir les préférences européennes et nationales et permettre la signature d'accords culturels bilatéraux. Bref, cette position peut être résumée dans le mandat donné par le Conseil des ministres de l'Union au commissaire Pascal Lamy en 1999 et qui fut respecté durant cinq ans : ne rien négocier qui puisse remettre en cause « la possibilité pour la Communauté et ses États membres de préserver et développer leurs politiques culturelles et audiovisuelles pour la préservation de leur diversité culturelle ».

Il est remarquable de constater que cette ligne de conduite (l'affirmation du principe d'autonomie des politiques culturelles) suivie par l'Union – y compris face au projet d'Accord multilatéral sur les investissements (l'AMI) concocté à l'OCDE entre 1995 et 1998 – est exactement l'objet premier du

Cette politique de l'exception-diversité culturelle était parfois considérée par les représentants des pays du Sud comme une « préoccupation de pays riches visant à fermer leurs marchés ».

projet de Convention internationale sur la diversité culturelle négociée actuellement à l'Unesco et qui a pour objectif l'installation d'un instrument juridique au plan mondial légitimant les politiques culturelles, la spécificité des biens et services culturels et la régulation de leurs échanges à partir de considérations culturelles.

● Diversité et ouverture au monde

Mais, pour essentielle qu'elle soit, cette position de l'Europe est insuffisante. Représentant à plusieurs reprises la Commission aux réunions du réseau des ministres de la Culture sur la diversité culturelle – réseau créé à l'initiative de la ministre canadienne Sheila Cops – cette politique de l'exception-diversité culturelle était parfois considérée par les représentants des pays du Sud comme une « préoccupation de pays riches visant à fermer leurs marchés », et que si nous ne l'accompagnions pas d'une politique active pour favoriser la circulation des œuvres, y compris et d'abord celles des pays du Sud, ces derniers pourraient aller chercher du côté de l'OMC les moyens de pression pour accéder à nos marchés. Même si l'on est en droit de penser que cette position est erronée, dans la mesure où la dérégulation du marché européen de l'audiovisuel bénéficierait quasi exclusivement aux firmes américaines en raison de la puissance qu'elles y exercent déjà, il n'en reste pas moins qu'elle représente une menace qui n'est pas seulement virtuelle. Déjà, en effet, le Brésil de M. Lula qui n'est certainement pas le chef de gouvernement le plus sensible aux sirènes américaines, a adressé à l'Union européenne des requêtes de libéralisation de son audiovisuel dans le cadre du cycle de négociations OMC en cours à Doha. L'exception-diversité culturelle n'est pas l'enfermement culturel en vase clos, ce qui serait antinomique à la création et à la pratique culturelles elles-mêmes, lesquelles se sont nourries, tout au long de l'histoire, de l'échange, de la connaissance mutuelle et de la confrontation.

C'est pour cette raison qu'il est important que la Convention Unesco sur la diversité culturelle comporte aussi un volet destiné à favoriser le développement équilibré des échanges culturels. L'Union, qui est le principal acteur du développement, pourrait là aussi jouer un rôle de pionnier. Car force est de reconnaître que si les traités et Conventions (comme celle de Cotonou avec les pays de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)) sur la base desquels elle agit comportent désormais une base pour intervenir dans le champ culturel, aucune action d'envergure n'a, jusqu'à présent, été mise en œuvre. Au contraire. Même pour la précédente administration de la Commission, la culture était considérée comme « une priorité négative » de la politique de développement de l'Union. C'est dire que dans ce domaine tout est à construire. Mais il y a là une tâche enthousiasmante pour la prochaine décennie pour autant que les responsables européens et ceux des pays du Sud concernés veuillent bien considérer que, sans pour autant être l'objet d'une instrumentalisation, les activités culturelles peuvent être un levier pour le développement économique et social d'une région ou d'un pays, ainsi qu'un facteur important de la vitalité d'une société. Aider les pays du Sud à bâtir les infrastructures nécessaires à l'ex-

pression, à la pratique et au rayonnement extérieur de leurs cultures apparaît donc comme le complément obligé d'une convention internationale sur la diversité culturelle. Une telle politique permettrait de contrer la stratégie américaine qui s'appuie sur les propositions d'investissement dans les infrastructures culturelles de ces pays pour autant que ces derniers « sécurisent » ces investissements en ouvrant leurs marchés, c'est-à-dire en suivant la position américaine à l'OMC.

Il y a donc un cheminement logique, une continuité entre le lancement d'une politique audiovisuelle européenne par Jacques Delors en 1986 qui, en constituant un acquis commun, contribua à souder la position des Européens face aux Américains lors de l'*Uruguay round* et le refus, qui existe depuis, de voir la culture traitée à l'OMC. Ce cheminement se prolonge avec les négociations menées à l'Unesco sur la diversité culturelle dont le cœur est la problématique que les États européens ont expérimenté au cours de la formation et du développement de l'Union européenne. Cependant, ce cheminement centré sur le secteur audiovisuel est loin d'épuiser la référence positive ou négative que l'Union constitue en matière d'appréhension de la question culturelle.

● Pluralisme et concentration des industries culturelles

L'un des enjeux centraux de la notion de diversité culturelle est évidemment celui de la concentration des industries culturelles. Fonctionnant comme un secteur capitaliste classique, avec pour objet la rentabilisation optimale des capitaux investis, il se produit au sein de l'industrie culturelle une concentration des acteurs provoquée par des rachats et des fusions spectaculaires. Or, l'affirmation de J.-M. Messier et d'autres, selon laquelle ces grands groupes « assurent » la diversité de l'offre culturelle, prête à sourire. De telles déclarations s'apparentent à celles des dirigeants des démocraties populaires de l'Est européen d'hier pour qui le parti unique permettait l'épanouissement de la démocratie. Avec la concentration de ces industries, se rétrécit et se « formate » l'offre culturelle. Là encore, nous sommes, au niveau européen, en pleine expérimentation. On sait que la politique de concurrence est confiée par le traité à la Commission européenne qui fonctionne dans ce domaine comme une sorte de magistrature économique, sous le contrôle de la Cour de justice, qui peut être saisie en appel.

Dans le domaine culturel, l'exercice de ces compétences par la Commission s'est montré plutôt positif avec les limites du genre. Je dis bien « la Commission » et non pas la Direction générale de la concurrence. Souvent, quand on lit dans la presse que « la Commission menace » telle ou telle mesure ou tel ou tel acteur, il s'agit en fait de la Direction générale de la concurrence qui mène son instruction. Le fonctionnement de la Commission fait que, à l'issue de l'instruction d'une affaire importante, c'est le collège des commissaires (la Commission) qui prend la décision. Dans cette prise de décision, le commissaire à la culture et à l'audiovisuel (il en existe un depuis le traité de Maastricht qui a confié une compétence culturelle à l'Union) joue un rôle de plus en plus important. Ses services sont

impliqués dans la préparation de la décision et rien ne les empêche, comme j'ai pu le faire à plusieurs reprises, de se forger une opinion propre sur les affaires concernés par des demandes d'informations ou des contacts appropriés et parfois de la faire prévaloir.

Cette situation est très originale dans le système juridictionnel des affaires de concurrence. La Commission est le seul « tribunal économique » où l'un des « juges » exprime – en personne – le point de vue de la culture et de sa spécificité. En France, par exemple, le CSA ne joue qu'un rôle consultatif auprès du conseil de la Concurrence. D'où des décisions souvent beaucoup plus nuancées que celles annoncées par la presse. En témoignent le rejet par la Commission, en juillet 1999, du projet du commissaire à la Concurrence d'interdire les systèmes de prix fixe du livre en Allemagne et en Autriche, le rejet des plaintes de chaînes de télévision privées contre les services publics français, anglais, allemand ; les conditions mises à certaines fusions comme Vivendi/Universal qui devait ouvrir son catalogue de films à d'autres opérateurs, ou Warner/EMI (qui finalement échoua devant les exigences de la Commission).

Progressivement, la discussion entre les services de la concurrence et de la culture de la Commission a permis de rapprocher les points de vue et de faire monter l'exigence de la diversité culturelle comme dans le refus en 2003 d'accepter le rachat de Vivendi Universal Publishing par Lagardère qui aurait eu comme résultat le contrôle par ce groupe de plus de 70 % de la distribution de livre en France. Il était curieux, d'ailleurs, que ce projet ait reçu le soutien des autorités d'un pays qui se présente souvent comme le champion de l'exception culturelle. Était encore plus curieux le regard soupçonneux envers la Commission de ces « libraires indépendants » venus présenter leurs arguments contre le projet, parce qu'on leur avait dit, à Paris, que s'ils allaient se plaindre à Bruxelles, la Commission en profiterait pour s'attaquer à la loi Lang sur le prix fixe du livre. L'intox n'a décidément pas de limite. Là encore, le traitement des questions de concurrence prenant en considération la problématique de la diversité culturelle emprunte une voie pragmatique, graduelle et jurisprudentielle. D'un certain point de vue, l'expérimentation continue et on n'est pas encore passé au stade de l'action politique normative. On voit bien l'enjeu au cœur de ces concentrations : le danger d'une position dominante et le risque d'assécher le tissu des « indépendants » qui sont un facteur de création et de pluralisme évident. Mais au-delà ?

Il ne semble toujours pas envisagé – comme le demande le Parlement européen – d'adopter une législation européenne sur le pluralisme et la concentration des médias. Même si la demande avait un côté circonstan-

On voit bien l'enjeu au cœur de ces concentrations : le danger d'une position dominante et le risque d'assécher le tissu des « indépendants » qui sont un facteur de création et de pluralisme évident. Mais au-delà ?

ciel et exprimait la volonté de certains parlementaires de mettre en cause le système italien où un Premier ministre règne sur les télévisions privées et publiques, il serait important d'édicter des règles communes au niveau européen ou, à tout le moins, un instrument de transparence qui permettrait d'agir ou de réagir en cas de mise en cause du pluralisme. L'Europe, après bien des discussions et des débats contradictoires, a exprimé et exprime toujours une volonté politique manifeste de faire en sorte que les biens et services culturels ne soient pas régis par le seul jeu du marché et que leur régulation respecte les préférences collectives des sociétés. Les négociations en cours à l'Unesco, en vue de la création d'un instrument international pour la diversité culturelle, sont l'aboutissement d'une stratégie définie sans doute au départ dans le tâtonnement, mais qui s'est progressivement imposée comme celle des Européens. Ils n'étaient pas seuls dans cette voie, plusieurs pays du camp anglo-saxon (Canadiens, Australiens, notamment) ont aussi été particulièrement actifs. Ils n'étaient pas toujours unis, tant s'en faut, mais l'action conjuguée de la société civile (notamment les cinéastes) de certains pays comme la France, la Belgique, l'Espagne de Felipe Gonzales, le Portugal, ainsi que le pilotage et l'implication des institutions européennes permirent de définir et de faire respecter une position commune et de la faire partager par une très large majorité des pays membres de l'OMC. Il n'y a rien de plus important aujourd'hui que de rassembler les efforts de tous les partisans d'une mondialisation respectueuse des cultures dans leur diversité pour faire adopter cette convention Unesco qui pourrait être annonciatrice d'un ordre mondial plus équilibré et plus civilisé. ●