

Document de réflexion sur :
Le soutien aux industries culturelles dans l'aire Francophone
Modalités, Enjeux et Incidences

Deuxième Concertation intergouvernementale
Paris, le 12 décembre 2000

Thème :
La promotion de la diversité culturelle



Ce document a été rédigé par :
M. François Rouet, Chargé d'étude au Ministère de la Culture, Paris.

Octobre 2000

*Les opinions émises dans ce document sont propres aux auteurs
et n'engagent qu'eux mêmes*

I-1 Culture/économie, culture/commerce

Exception culturelle, marchandises ou produits pas comme les autres¹, diversité culturelle.. Depuis les années 90, les débats autour des accords internationaux de commerce au sein de l'Omc, en particulier lors de la conférence de Seattle, succédant à ceux autour de l'AMI au sein de l'Ocde ont mis l'accent sur la question suivante : la culture peut-elle et doit-elle s'insérer dans la logique générale de libéralisation du commerce à l'instar des autres biens et services? Cette attention est nouvelle alors que la libéralisation du commerce n'a pourtant rien d'une entreprise récente. Dans ce puissant mouvement de long terme qui, depuis plus d'un demi-siècle, s'attache à supprimer le plus possible les entraves au libre exercice du commerce, de multiples accords multilatéraux ou régionaux ont concerné la culture -

¹ "Les biens et les services culturels doivent être pleinement reconnus et traités comme n'étant pas des marchandises comme les autres", suivant la formule du Plan d'action adopté à la conférence intergouvernementale de l'Unesco sur les politiques culturelles pour le développement Stockholm 30 mars 2 avril 1998

explicitement ou non -. Cette dernière fut appréhendée de manière plutôt disparate, ce qui renvoie à "l'ambiguïté qui entoure encore [son] statut"².

Si la culture fait désormais question pour la libéralisation du commerce aux yeux non seulement de nombreux professionnels et de gouvernements mais aussi de l'opinion publique, les avancées de la libéralisation du commerce en sont en partie la cause : institutionnalisation plus forte de l'OMC, extension de ses compétences aux services voire aux investissements, passage du bilatéral au multilatéral,... Mais c'est surtout dû au fait que la mondialisation concerne de plus en plus la culture³ avec, en particulier, cette contradiction qui semble forte et croissante entre, d'une part, la circulation croissante des produits culturels à l'échelle mondiale⁴ et le développement dans la culture et la communication d'entreprises de taille planétaire incarnant cette mondialisation et, d'autre part, des aspirations renforcées à ce que se maintiennent et se développent des expressions régionales, nationales ou locales

I-1 Au delà des oppositions, le nécessaire dialogue

Le fait que la culture pose ainsi question à la logique du commerce mondial conduit tout naturellement en retour à interroger la culture, le champ qu'elle se reconnaît, les particularités qu'elle revendique, jusqu'aux objectifs des politiques sectorielles qui se pratiquent en son nom sous la dénomination de "politiques culturelles". Immanquablement, de grandes questions se retrouvent posées : Qu'est-ce donc que la culture? Quelle est son rôle au sein de la société? Est-il possible d'en délimiter le champ, de définir les activités culturelles ? Pourquoi et comment mener des politiques culturelles?

De telles questions se retrouvent *doublement* posées : d'abord parce qu'il s'agit des interrogations à la fois "naïves" et légitimes de ceux qui cherchent à saisir la culture avec l'œil du non-spécialiste : les spécialistes de l'économie et du commerce en font d'emblée partie. Ensuite, parce que c'est, face aux incertitudes d'un monde en pleine mutation, la poursuite voire le regain d'une longue quête sur ce qui fait l'âme et conforte l'identité de toute société. "C'est notre culture - nos idées, nos chansons, nos récits - qui concrétisent notre identité canadienne" affirment par exemple les experts du groupe de consultations sectorielles sur le commerce extérieur⁵. Un point de vue que peuvent reprendre à leur compte

² Ivan Bernier et Pierre Sauvé *Le cycle de négociation du millénaire : quels enjeux pour la francophonie?* Document de travail pour la concertation francophone dans le cadre des négociations de l'OMC du cycle de Seattle Agence intergouvernementale de la francophonie octobre 1999 en particulier partie II p.5 et sq.

³ Unesco *Commerce, culture et mondialisation questions et réponses* avril 2000

⁴ Ce phénomène est un aspect seulement mais le plus avéré de la mondialisation de la culture, comme le souligne l'ethnologue Jean-Pierre Warnier dans *La mondialisation de la culture* collection Repères La découverte Paris 1999

⁵ Groupe de consultations sectorielles sur le commerce extérieur Industries culturelles *Nouvelles stratégies pour la culture et le commerce* Février 1999

de nombreux pays francophones ou non, que ces éléments de culture aient donné lieu ou non à la constitution de secteurs d'activité très structurés voire à de véritables industries culturelles.

La culture entretient ainsi un rapport par nature ambigu avec l'économie, le commerce, leurs modes et leurs règles de fonctionnement. D'un côté, la culture en tant qu'ensemble d'activités relève à l'évidence de l'économie au sens où toutes les activités qualifiées de culturelles même les plus non-marchandes et subventionnées par les pouvoirs publics appartiennent à l'économie, connaissent l'articulation entre une offre et une demande,... Mais, d'un autre côté, la culture au sens de la fonction sociétale évoquée ci-dessus échappe à l'économique car il ne s'agit en rien d'une de ces fonctions économiques regroupant un ensemble de besoins humains à satisfaire, à l'instar de l'alimentation, de la santé, de l'entretien de la personne, des transports,...⁶. Dès lors, si véritablement parler de culture nécessite de ne pas oublier le point de vue économique, à l'inverse, se limiter à une approche économique sur la culture sans tenir compte simultanément d'un point de vue proprement culturel ne saurait être pertinent.

Ce parti d'un "double regard", d'une prise en compte simultanée des dimensions culturelle et économique s'imposera de plus en plus comme une nécessité. Après la conférence de Seattle, les perspectives qui se font jour d'un instrument particulier définissant les règles du commerce mondial de la culture dans le respect de ses spécificités et de la diversité culturelle montrent que l'une des grandes affaires des années à venir sera l'articulation culture/commerce, et plus largement l'articulation culture/économie avec ce que cela suppose de mise en interface des politiques respectives. Il sera certes moins facile de concrétiser les modalités de ces articulations que de mettre l'accent sur les positionnements respectifs, avec ce que cela suppose en pareil cas d'affirmation forte des points de vue voire d'exacerbation des dissensus.

I-2- Le soutien public à l'articulation économie-culture

L'une des facettes les plus importantes de l'opposition culture-économie réside dans l'existence d'une intervention souvent significative des pouvoirs publics particulièrement au niveau national en faveur des activités culturelles. Cette intervention concerne d'abord les secteurs les plus traditionnellement déficitaires au sein du spectacle vivant qui requièrent l'argent public pour assurer leur pérennité. Mais les secteurs des industries culturelles, de plus en plus privées et marchandes, font également l'objet de mesures de soutien ou de régulation publique. Cette implication de la puissance publique qui l'amène à interférer à *dessein* avec les mécanismes spontanés du marché et de la concurrence a suscité

⁶ Ivan Bernier et Pierre .Sauvé *op. cité* considèrent ainsi la culture comme "instrument de *communication sociale*" en dualité avec le fait qu'elle soit objet de commerce.

d'importants débats en légitimité aux confins de la théorie économique et de la sociologie politique qui sont synthétisés par ailleurs⁷.

Au-delà de ce débat qui mêle connotations théoriques et enjeux politiques, il convient d'expliciter et de donner à comprendre comment, au nom de préoccupations culturelles, dans les pays francophones comme ailleurs, des formes de soutien et de régulation sont utilisées, des systèmes d'aide se sont constitués, de véritables politiques sont élaborées et conduites. Et ce, sans faire fi mais au contraire en se fondant sur des considérations économiques, sur un diagnostic des conditions concrètes de fonctionnement de la production, des marchés et des échanges, sur un choix argumenté des modalités de soutien. C'est seulement ainsi que l'on peut appréhender la légitimité culturelle dans son rapport avec d'autres légitimités, d'autres "ordres de grandeur"⁸.

Tel est l'objectif du présent papier. Il pointe d'abord les traits marquants des productions culturelles et en particulier des industries culturelles (II) et précise la problématique de l'action publique pour la culture (III). Il s'attache ensuite à fournir un cadre général d'analyse de l'intervention publique vis à vis des industries culturelles à partir duquel peut être mise en avant une typologie des modes d'intervention (IV). Cette diversité de l'intervention publique dans ses formes et ses procédures sera ensuite présentée au travers d'exemples tirés des divers secteurs des industries culturelles et des différents pays de la francophonie. Pour les principales modalités d'intervention seront rappelés les grands traits des débats quant à leurs enjeux et leurs incidences qui entourent leur adoption et leur mise en œuvre (V). On indiquera ensuite comment ces mesures s'agrègent pour constituer de véritables systèmes d'aide justiciables d'une approche en termes de politique publique (VI) mais surtout on explicitera comment nombre de mesures, en particulier les plus interrogées au regard des règles du commerce s'inscrivent plus spécifiquement dans l'une des deux finalités essentielles de l'action publique culturelle : l'ouverture au monde (VII) et l'affirmation identitaire (VIII). On examinera enfin l'action publique au niveau sub-national et supra-national (IX) avant de conclure sur les objectifs que pourrait viser un effort de connaissance plus approfondi du soutien public à la culture et à ses industries(X).

II- Les traits marquants de la culture et des industries culturelles

II-1 La culture, une affaire de modes d'expression

Le champ de la culture est structuré autour d'une série de *modes d'expression* : théâtral, musical, chorégraphique, plastique, photographique, cinématographique, radiophonique, par le livre,.. Tirant pour partie leur origine des Beaux-arts voire des Muses, ces modes

⁷ Voir par exemple Joelle Farchy et Dominique Sagot-Duvaurox *Economie des politiques culturelles* Presse universitaires de France Paris, 1994

⁸ Pour reprendre le concept mis en avant par Laurent Thévenot et Luc Boltanski dans *Les économies de la grandeur* Puf Paris 1988

d'expression correspondent aux *manières concrètes de s'exprimer* par la danse, la musique, la photo, le livre,... en référence à des outils techniques susceptibles d'évoluer au rythme du progrès technologique qui fournissent à la démarche créatrice à la fois potentialités et contraintes. L'innovation technique est d'ailleurs porteuse à terme de l'émergence de nouveaux modes d'expression : c'est actuellement le cas pour l'expression multimédia mariant texte, son et image.

Cette notion de mode d'expression est profondément culturelle puisque la vie culturelle est bien faite du renouvellement permanent de ces modes d'expression par ailleurs en concurrence entre eux au niveau des créateurs comme des publics. Chacun de ces modes d'expression est régi par une véritable économie fondée sur l'existence simultanée de deux types d'activités ou de fonctions : les premières, allant des créateurs aux publics, se succèdent de la mise au point des produits à leur mise à disposition des publics ; elles concernent donc ce que l'on peut dénommer de manière générique la *production* et la *distribution*; les secondes correspondent à des fonctions de conservation, d'enseignement, de recherche mais aussi de sensibilisation des publics et d'administration du secteur (organisations professionnelles,...) ; sans être directement nécessaires à la production et à la distribution, ces dernières activités s'avèrent indispensables à la *reproduction* et au développement du mode d'expression correspondant.

Cette approche qui allie la notion culturelle de mode d'expression à une perspective économique sur des activités qui se succèdent amène à raisonner, du côté de la production et de la distribution, en termes de "*filières culturelles*" pour reprendre le terme usité en économie industrielle. Du côté du versant reproduction, la nature de bien public des services rendus (favorables à tous à long terme, indispensables à personne à court terme) fait que ces activités sont rarement marchandes et requièrent un financement soit collectif, soit public voire par le biais du mécénat.

II-2 Des filières culturelles très diversement structurées

Les filières culturelles, dans le droit fil du flou qui entoure cette notion en économie industrielle⁹, s'avèrent très diverses que l'on s'attache à leur complexité, à leur degré de structuration, à leur industrialisation ou à leur caractère marchand ou non.

Certaines filières comme celles de l'audiovisuel, du cinéma ou de la musique, du fait de la multiplicité des usages et des possibilités de dissémination croissante des sons et des images, sont relativement complexes en comparaison d'autres filières comme celles du livre ou de la presse par exemple, plus simples. Ce choix de raisonner d'abord en termes de modes d'expression et non de biens et services ou d'activités - par exemple de *musique* avant de parler de *phonogrammes*- se justifie parce que c'est le mode de raisonnement des pouvoirs

⁹ Cf. Robert Arena et alii *Traité d'économie industrielle* Economica Paris 1988

publics en termes culturels, des ministères ou administrations en charge de la culture, à la différence en général de ceux chargés de l'économie, de l'industrie ou du commerce. Ainsi s'explique le très faible soutien apporté à des industries culturelles pourtant importantes comme le disque ou l'édition vidéo qui ont même fait longtemps l'objet de traitements défavorables s'expliquant par des perturbations engendrées dans les filières préexistantes de la musique et du cinéma¹⁰. Aujourd'hui encore le soutien public à la production discographique est très limité dans l'aire francophone sauf au Canada voire inexistant comme dans toute l'Afrique sub-saharienne.

Ensuite les filières culturelles sont très diversement structurées d'un mode d'expression à l'autre et surtout d'un pays à l'autre, ce qui peut donner l'impression que l'on parle de réalités totalement différentes dans l'aire francophone. L'évidence de telles disparités ne saurait masquer l'existence de problématiques communes quelque soit la filière et le pays. Ces problématiques s'organisent autour d'un double questionnement culturel et d'un diagnostic économique. Le questionnement culturel est le suivant :

1. Qu'en est-il des capacités créatrices ou au moins créatives? Comment cherchent-elles à s'exprimer?
2. Qu'en est-il des capacités d'appréciation au sein de la population pour le mode d'expression? Comment recherchent-elles à s'exercer?

Quant au diagnostic économique, il porte sur l'articulation entre ces deux pôles, sur la nature du cheminement qui va de l'un à l'autre. Il comprend à la fois l'appréciation de la place occupée par les productions culturelles mondialisées et l'examen du rapport - existant ou non - entre une offre locale professionnalisée et une demande, quand elle est solvable, au travers d'entrepreneurs, de véritables "hommes-marchés". Cette question de l'*offre locale* prend une importance particulière lorsque la filière est au moins en partie une *industrie culturelle*, c'est à dire lorsque la reproductibilité des biens ou l'extension des audiences permet un fonctionnement s'apparentant au mode industriel général qui suppose la prise de risque sur la production en quantité ou l'extension des audiences avec l'éventuelle perspective d'un succès et de recettes sans commune mesure avec les investissements consentis. Emerge alors une *fonction de type éditorial* et parfois la figure explicite de l'éditeur qui l'assume¹¹.

L'analyse des activités et des acteurs permet de discerner parfois un enchaînement très structuré d'activités et d'acteurs justifiant d'utiliser le terme évocateur de *chaîne* usité dans le domaine du livre¹². Mais dans d'autres cas, l'articulation, quand elle n'est pas inexistante,

¹⁰ Cf. François Rouet et Xavier Dupin *Le soutien aux industries culturelles en Europe et au Québec* La documentation française Paris 1991

¹¹ Cf. Bernard Miège *Les industries de contenu face au nouvel ordre informationnel* Presse universitaires de Grenoble 2000

¹² Et repris par l'Unesco cf. Alvaro Garzon *La politique nationale du livre Un guide pour le travail sur le terrain* Editions Unesco Paris 1997

sera bien aléatoire, faute d'une demande solvable et/ou d'une offre adéquate, voire informelle et sujette à des court-circuits du fait de la piraterie. Ce diagnostic n'établit pas, soulignons-le une ligne de partage entre pays du Nord et du Sud. En effet, de nombreux petits pays européens ayant une population et une aire linguistique limitée ne disposent pas à proprement parler de véritable industrie culturelle, particulièrement en matière de cinéma, d'audiovisuel et de disque. A l'inverse, plusieurs pays du Sud, au Maghreb ou en Afrique sub-saharienne possèdent des éléments de filière d'industries culturelles structurés en matière de livre, de disque sinon de cinéma.

Les filières culturelles se différencient enfin par la part du marchand, des mécanismes de marché et des entreprises privées. Les industries culturelles sont a priori largement privées et surtout marchandes alors que les autres filières font voisiner, par nature, activités subventionnées et non subventionnées. Néanmoins, lorsque les industries culturelles sont très peu structurées ou quasi inexistantes, la problématique du *financement* (public voire extérieur) d'une production minimale prime sur une problématique de *développement du marché* : c'est clairement la situation de l'édition de livre et du cinéma dans une bonne partie des pays du Sud pour lesquels la question essentielle apparaît bien aujourd'hui d'assurer le passage progressif d'une problématique à l'autre¹³. L'enjeu du soutien public à de telles industries culturelles s'avère crucial eu égard à leur place dans la culture et à leurs spécificités économiques.

II-3 Place et spécificités économiques des industries culturelles

Depuis longtemps déjà, les industries culturelles tiennent une place à la fois quantitativement importante et déterminante au sein de la culture. Ainsi, en France le poids des produits des industries culturelles dans les consommations culturelles est de 48%¹⁴. Dans des pays où les productions culturelles échangées sur le mode marchand sont notoirement plus limitées, ces industries sont également déterminantes eu égard aux publics croissants que la radio, la télévision voire le disque et la presse ont acquis pour une part de leurs productions particulièrement en milieu urbain. Enfin les industries culturelles forment un ensemble très structuré autour de l'audio-visuel et de la radio-télévision - et peut-être demain autour de l'Internet dans la perspective de convergence avec les télécommunications et l'informatique.

Par ailleurs les industries culturelles présentent plusieurs spécificités qui vont conditionner le soutien qu'elles peuvent recevoir des pouvoirs publics. On a déjà évoqué deux de ces caractéristiques : leur vocation à fonctionner dans un cadre privé d'une part, la présence systématique d'une fonction de type éditorial, d'autre part. Une autre caractéristique est la nature oligopolistique des industries culturelles sur les marchés nationaux, un trait qui va se

¹³ Sur le cas du livre voir par exemple Agence intergouvernementale de la francophonie *L'édition scolaire dans les pays du Sud enjeux et perspectives* 1997 et sur celui du cinéma Les aides à la production cinématographique africaine Ecrans d'Afrique n°12 et 13/14 1995

¹⁴ Sans compter les dépenses pour le matériel afférant (28%) Source : Crédoc *Les dépenses culturelles des Français* Département études et prospective Ministère de la culture Paris 2000

renforçant quand on va de l'amont vers l'aval¹⁵. Ce trait va de pair avec l'apparition de firmes de plus en plus mondialisées qui connaissent elles-mêmes des phénomènes de concentration rapide si bien que la même structure oligopolistique se retrouve au niveau mondial. Les entreprises dominantes au niveau national se trouvent parfois être des filiales nationales des membres de l'oligopole mondial comme cela se rencontre dans le disque. Néanmoins, ce partage des marchés à tous les niveaux entre quelques acteurs s'accompagne pratiquement toujours du maintien d'une "frange", fut-elle ténue, d'entreprises ou d'acteurs petits ou très petits qui ont en général maintenu une certaine indépendance. Ces relations entre l'oligopole et sa frange sont essentielles tant dans le fonctionnement courant de ces industries que dans la prise en charge de l'innovation¹⁶.

III - La problématique de l'intervention publique

Ces traits de la culture et de ses industries vont orienter la problématique de l'intervention publique culturelle, de l'attention que les pouvoirs publics principalement nationaux accordent aux différentes industries culturelles et à leurs acteurs. Sachant qu'il s'agit là de politique culturelle c'est-à-dire répondant à des objectifs de cette nature qui ne sont donc pas d'abord économiques.

- D'abord, la perspective d'intervention se montre *globale* dans la mesure où elle s'attache à des modes d'expression dans leur ensemble, portant attention aussi bien aux conditions de la production et de la distribution qu'au contexte de la "reproduction". Il s'ensuit des politiques sectorielles qui peuvent être diversifiées à la mesure de la diversité des acteurs et des fonctions intervenant dans le renouvellement d'un mode d'expression : créateurs, entreprises de production, de vente, organismes et institutions de formation, de conservation, de promotion...
- Ensuite, l'intervention publique à l'égard des industries culturelles et de leurs entreprises, ainsi contextualisée dans des politiques sectorielles plus vastes, devra chercher dans ses modalités à *concilier efficacité et respect des démarches entrepreneuriales* quand il ne s'agira pas d'abord de susciter et faciliter l'émergence de ces dernières.
- Une attention particulière devra se porter aux *ressources humaines* et à leur qualification. Ceci s'imposera bien sûr lorsque les structures en particulier entrepreneuriales sont inexistantes ou embryonnaires. Mais c'est une exigence plus générale compte tenu du poids des individus dans les filières culturelles et en particulier dans les fonctions de type éditorial ou en rapport avec les contenus qui a pu faire qualifier leur fonctionnement d'"économie passionnelle"¹⁷ : en un mot, ce sont les hommes qui entreprennent.

¹⁵ Cf. Joelle Farchy *La fin de l'exception culturelle?* Cnrs éditions Paris 1999 p. 65

¹⁶ Ces phénomènes sont encore peu étudiés sinon dans le cas du livre et du disque Voir par exemple Jean-Guy Boin et Jean-Marie Bouvaist *Du printemps des éditeurs à l'âge de raison* Département études Ministère de la culture LA documentation française Paris 199

¹⁷ Saadi Lalhou, Joelle Meffre et Philippe Moati *Régulation des marchés culturels : le rôle de la passion* Credoc pour le Département des études du Ministère de la culture Paris 1991

- Enfin, il convient de développer une vision intégrant les phénomènes d'oligopolisation au niveau mondial et national. La perspective de voir accéder des firmes d'origine nationale à l'oligopole mondial est désormais hors de portée dans la quasi-totalité des pays francophones. Par contre voir les entreprises nationales s'insérer dans des échanges internationaux plus structurés en particulier sur le mode bilatéral est envisageable dans de nombreux pays. Dans certains de ces pays il est possible de retenir la perspective de réguler le rapport frange-oligopole alors que, dans d'autres, c'est le développement même de ce tissu d'indépendants qui peut être retenu comme une priorité. Sachant que la disparité possible des entreprises se double d'une disparités des productions en fonction de leur nature, de leur coût et de leur audience escomptée¹⁸.

On voit ainsi converger, comme on le retrouvera en permanence dans la suite, l'affirmation de volontés culturelles et la mise en avant d'objectifs de cette nature avec des diagnostics et des mises en perspective de nature économique.

IV- Les outils de l'intervention publique : champ et grille d'analyse

Les outils de l'intervention publique constituent un large spectre allant de la subvention à la production d'un produit donné à des mesures réglementaires ou fiscales concernant toute une branche en passant par des soutiens concernant une entreprise particulière, des aides à la promotion individuelle ou collective sur les marchés extérieurs ou encore des facilitations du financement bancaire¹⁹. D'où la double nécessité à la fois de délimiter un champ qui n'embrasse pas la complexité des relations existant entre un Etat et une branche économique et de disposer d'une grille pertinente pour analyser les mesures retenues et les typologiser.

Il paraît d'abord pertinent de se focaliser sur les mécanismes *permanents* à l'exclusion des actions ponctuelles. En effet, les secondes relèvent de justifications conjoncturelles alors que les premières renvoient à une volonté, des objectifs et un choix de moyens, tous aspects qui peuvent s'énoncer et doivent se justifier et s'argumenter. De même, on peut dans un premier temps s'attacher uniquement aux mesures s'adressant explicitement aux entreprises pour modifier leurs conditions de fonctionnement, voire leur comportement. Ceci revient à placer dans un second cercle toute une action d'intérêt collectif qui intervient plus pour améliorer le contexte de leur activité. Citons par exemple certaines missions d'organismes de promotion à l'étranger comme Sodexport au Québec, Unifrancefilm, France-édition ou le Bureau export de la musique en France, Pro Helvetia en Suisse ou encore le Centre du Cinéma et de l'audiovisuel en Communauté française de Belgique. Ceci dit, trois distinctions semblent nécessaires pour examiner de manière cohérente ces *mécanismes* ou *mesures* de soutien.

¹⁸ Ces différentes perspectives exigent une analyse précise du fonctionnement de la compétition entre firmes au-delà des considérations théoriques sur la nature des marchés, la structure de la branche la nature des rendements Cf. Joelle Farchy *op. cité* p. 66 et sq.

¹⁹ Pour une énumération plus liée aux problèmes de l'interface culture/commerce voir M.E. Footer et C.B. Graber *Trade Liberalisation and Cultural Policy* ILA International Trade Law Committee juin 1999

- La première distinction porte sur la *nature* de la mesure. On distinguera d'une part les mesures qui engagent au moins potentiellement des montants financiers et donc recourent à des ressources budgétaires d'origine fiscale ou para-fiscale et, d'autre part, celles qui sont de nature fiscale, para-fiscale ou réglementaire, qui occasionnent de moindres rentrées fiscales d'où leur qualificatif de "*dépenses fiscales*"²⁰. Cette distinction est importante à un double titre : d'un point de vue de mise en œuvre de politique publique, les premières sont sujettes à des remises en cause potentielles à chaque discussion budgétaire et ce d'autant plus que les budgets culturels ont une moindre légitimité et ancienneté²¹; les secondes ne sont guère menacées que par les remises à plat de des systèmes fiscaux et de réglementation intervenant lorsqu'ils semblent devenus inadaptés ou trop complexes. Ensuite, du point de vue du rapport aux entreprises bénéficiaires, les secondes mesures sont à la fois plus distantes et plus neutres alors que les premières supposent une circulation financière d'argent public et sont souvent sélectives.
- Une deuxième distinction porte sur le *stade* de la filière plus particulièrement concerné par la mesure. Elle permet de répondre à la question de savoir si l'aide accordée vise plutôt la mise au point des productions culturelles ou bien si elle s'attache à leurs conditions de dissémination et de transmission aux publics. L'intérêt de cette distinction est de renvoyer à l'importance respective de l'amont et de l'aval dans les filières et aux liens entre eux afin d'apprécier dans quelle mesure les systèmes d'aide en tiennent compte ou non.
- Enfin, une dernière distinction concerne *l'objet* de la mesure en distinguant si le soutien s'adresse à un produit particulier ou bien à une entreprise dans sa globalité ou encore à l'ensemble des entreprises d'une branche - ayant la même activité - ou présentant des caractéristiques communes. Il est clair que, suivant les cas, à la fois les finalités des mesures et les éléments d'expertise requis pour les mettre en place sont très différents. Aider un produit donné pose d'emblée des questions de choix relatifs aux contenus et donc de nature plutôt culturelle tout en prenant en compte la situation économique de l'entreprise. Soutenir une entreprise donnée exige d'allier choix culturel sur les orientations de sa production et capacité d'expertiser son fonctionnement économique. Enfin, conforter une branche toute entière ou un ensemble d'entreprises doit s'appuyer sur un diagnostic approfondi à la fois de leurs difficultés et de leurs potentialités.

Mais surtout, l'aide au produit est directement référée à l'objectif culturel de conforter le mode d'expression au travers de la production et de sa diversité alors que l'aide à l'entreprise ou à la branche se propose plutôt d'en créer les conditions au travers de

²⁰ Les premières sont parfois qualifiées de "mesures fiscales" au motif qu'elles sont financées par des ressources fiscales, ce qui peut donner lieu à confusion (Cf. Terrence Cowl *An international comparative Review distribution Policies and Regulatory Frameworks in the Film and Video Industries* Groupe de recherche comparée internationale Ministère du patrimoine canadien 1996)

²¹ Ainsi, exemple parmi de nombreux autres, la réforme fiscale intervenue au Maroc en 1985 aurait réduit de près de 75% les ressources du Fonds d'aide à la production cinématographique nationale d'après la Note d'information sur le soutien financier à la production cinématographique

meilleures conditions de fonctionnement des entreprises. On comprend dès lors que cette dernière distinction puisse être l'occasion d'une confrontation de points de vue perçue comme culturel contre économique²². On notera d'ailleurs que la distinction voisine entre mesures *automatiques et sélectives* est, de manière significative, appréhendée comme une opposition économique/culturel, les premières pouvant faire place à un ciblage généralement sur critères culturels alors les secondes viennent jouer le rôle de prime au succès ou au moins sont souvent assises sur les recettes et donc le succès des productions²³. En tout état de cause, la prise en compte simultanée des dimensions culturelle et économique paraît bien et la nécessité et la règle.

V- Les formes majeures d'intervention publique dans les pays francophones

Le repérage documentaire réalisé, qui ne pouvait être une interrogation systématique des Etats de la francophonie, permet de mettre en évidence les formes majeures de l'intervention publique à défaut de pouvoir fournir une vision d'ensemble assurée de cette dernière. Chacune de ces formes sera illustrée par un ou plusieurs exemples nationaux pris éventuellement dans des filières différentes. Cette présentation, qui met en majeur les modalités d'intervention, permet de mettre en perspective le matériau recueilli à la lumière des résultats d'investigations antérieures²⁴. A propos de chacune de ces formes d'intervention, on peut à la fois expliciter les types d'enjeux auxquels répond leur mise en œuvre, décrire la nature de leurs incidences et évoquer les débats qui les entourent. Ces débats sont de deux ordres, les uns sont relatifs à leur efficacité intrinsèque au regard de leurs objectifs, conformément à la problématique de l'évaluation des politiques publiques; les autres concernent les points de friction éventuels avec les logiques de libre concurrence et de libéralisation des échanges. Ce faisant, on gardera à l'esprit que l'on est bien dans une problématique de mise en œuvre d'objectifs de politique culturelle bien au-delà du simple inventaire de la boîte à outils utilisée pour une intervention publique sectorielle.

V-1 En premier lieu, la subvention

La forme majeure de l'intervention publique, dans l'aire francophone comme ailleurs, est et reste la subvention. Il s'agit de la forme omniprésente d'action à la fois parce qu'on la retrouve dans les différentes filières culturelles, qu'elle est prédominante au stade qui apparaît comme le plus concerné, à savoir la production proprement dite, mais aussi parce qu'elle est le mode exclusif de soutien financier dans certains cas, ainsi pour les aides aux

²² Un exemple éclairant est donné par le développement du soutien à l'audiovisuel en Europe dans le cadre communautaire. Cf. Pascal Marchetti *La production d'oeuvres audiovisuelles dans l'Union européenne* Paris, Economica 1997. Cette opposition se double alors d'une autre opposition entre le confortement d'entreprises importantes à la mesure des marchés internationaux et le soutien aux petites structures indépendantes.

²³ Un exemple frappant concerne le cinéma en Allemagne avec l'opposition Kulturelle/Wirtschaftliche Filmförderung cf. François Rouet et Xavier Dupin *op. cité*

²⁴ En particulier François Rouet et Xavier Dupin *op. cité* et antérieurement François Rouet *Des aides à la culture* Mardaga Bruxelles 1987

livres au Canada et au Québec ou en Suisse et, dans plusieurs pays, pour la promotion du livre sur les marchés internationaux (France, Canada, Communauté française de Belgique).

L'usage ainsi développé de la subvention suscite une série de questions sur les motifs et conditions de son utilisation. Pourquoi utiliser autant un tel mode de soutien a priori peu adéquat dans des filières à vocation essentiellement marchande? Cette "facilité" de la subvention en fait n'en est pas une car son fort usage, loin de signifier un archaïsme ou une mauvaise mise en œuvre des politiques culturelles, signe bien au contraire un souci d'efficacité au travers d'une sélectivité et d'un "fléchage" des bénéficiaires du soutien²⁵. La subvention - et ses formes dérivées que l'on examinera ci-dessous - est en effet l'outil privilégié de la sélectivité²⁶. Ceci explique d'ailleurs la place privilégiée de la subvention pour l'aide à la production qui est souvent sélective, l'objectif n'étant pas, généralement, d'aider tous les produits à voir le jour.

Aider à exister, permettre à un produit de voir le jour : telle est l'urgence de l'enjeu et la force de la subvention est d'y contribuer directement dans une démarche de contribution aux frais. C'est d'ailleurs une variante de la subvention que de venir prendre en charge des frais particuliers surtout lorsqu'ils alourdissent les coûts de production ou témoignent d'un effort particulier de qualité : l'aide à la publication d'ouvrages va dans plusieurs pays aux éventuels frais de traduction, souvent lourds.

L'interrogation qui vient immédiatement est alors de savoir si cette contribution est indispensable ou non pour que tel film soit réalisé, tel livre ou tel disque soit édité. On trouve d'ailleurs la trace de cette préoccupation dans le calcul du montant de la subvention qui peut être une part de certains frais ainsi les frais de fabrication pour le livre en France (en Communauté française de Belgique, il s'agit d'un prêt sans intérêt déterminé sur les mêmes bases), soit limités à un pourcentage du devis total ou encore limitées en valeur absolue (soit les deux). Il n'y a pas bien sûr de réponse définitive à cette question qui rejoint le dilemme de l'évaluation de toute action. Par contre, on peut avancer que l'offre, par définition limitée, de soutien et de subventionnement, fait l'objet d'un pilotage dans la durée qui intègre les réactions des acteurs professionnels et permet de jouer de toutes les modulations (montant total disponible, montant de chaque subvention, mode de fixation, affinement des critères,..) dans la recherche de la plus grande pertinence possible. Il est rare d'ailleurs de trouver des subventions de montant pré-déterminé et surtout de voir le montant des crédits répartis à égalité entre tous les bénéficiaires : ce cas de figure n'a été rencontré qu'en Belgique pour la prime de qualité aux courts métrages et au Maroc pour l'aide automatique à la production existant antérieurement; il s'agit dans les deux cas d'aide *a posteriori*.

L'entreprise qui bénéficie de la subvention a des *obligations* voire des *contreparties*. Les obligations renvoient à ce que le bénéficiaire peut et doit mettre en œuvre dans son action

²⁵ En entendant par "fléchage" la définition des critères de choix et non seulement d'éligibilité

²⁶ Ceci n'exclut pas, à l'inverse, que la subvention soit également une modalité importante de l'aide automatique.

ou l'usage de la subvention; Y figure logiquement en bonne place la réalisation de l'objet même de la subvention (la publication du livre, la production de l'œuvre audiovisuelle,..). Les contreparties n'existent pas *stricto sensu* pour les subventions qui "paient" en quelque sorte l'existence même du produit et sa qualité; elles se rencontrent par contre dans les aides financières avec remboursement de tout ou partie des sommes versées.

Seule une partie des obligations nous intéressent ici : s'il est à la fois normal et simple que la mention de l'aide figure sur l'ouvrage aidé ou au générique du produit audio-visuel subventionné, il est autrement important que ces obligations pèsent sur le comportement des structures bénéficiaires comme des exemples en sont donnés en France par l'aide aux entreprises de distribution ou aux salles de cinéma soutenues pour leur qualité de leur programmation qui passent de véritables conventions avec le Cnc²⁷. Il faut le voir non comme une intrusion dans le comportement entrepreneurial mais plutôt la condition de l'efficacité. De plus, on peut considérer que la puissance publique "achète" moins une modification de comportement de la part d'un acteur professionnel indifférent ou hostile qu'elle ne compense le sur-coût de pratiques professionnelles spontanément envisagées comme souhaitables mais peu développées du fait de leur coût. Ceci donne son sens plein à la notion de *soutien*.

Si l'on quitte l'aide sélective ou au produit, on rencontre encore des versements financiers de type subvention tant dans des aides de type automatique que pour soutenir non pas des produits mais des entreprises. Dans le cas d'une aide automatique, qui se rencontre surtout dans le cinéma et l'audio-visuel à l'égard de la production (en France et en communauté française de Belgique) mais aussi en France pour de la distribution ou de l'exploitation, les sommes versées, souvent au prorata des recettes de vente doivent être réinvesties dans de nouvelles productions, l'amélioration des salles,.... Ce type d'obligation se situe dans le droit fil de démarches entrepreneuriales normales, ce qui est bien dans la logique d'une aide automatique. Celle-ci est en effet obtenue sans considération des contenus ou des pratiques professionnelles et surtout indexée sur le succès des productions ou de l'activité antérieures. C'est ce qui a fait parfois qualifier ce type d'aide d'*économique* par opposition à celles prenant en considération les contenus des produits ou la nature des pratiques professionnelles et qui seraient alors qualifiées de *culturelles*²⁸.

Lorsque la subvention va à la structure, généralement de manière sélective (principalement au Canada et en France pour le livre et l'audio-visuel), on note que les critères retenus sont alors plutôt de nature objective. En effet, si la sélection de produits à aider s'effectue de manière relativement simple à l'aide de l'avis de comités de professionnels à la fois divers

²⁷ Dans ce cas obligations a posteriori et conditions d'éligibilité peuvent être proches ou au moins de même nature, par exemple la qualité de la programmation pour les salles.

²⁸ Le risque de cette terminologie est d'opposer la qualification de culturel à la notion de succès commercial comme si la qualité ne pouvait faire bon ménage avec le succès commercial ou pire était attestée par l'insuccès

et régulièrement renouvelés, le choix des structures à aider est évidemment plus délicat car il requière des capacités d'expertise économique pour analyser l'organisation et la gestion et apprécier les perspectives de développement. On notera que, dans le cas du cinéma et de l'audiovisuel, l'éligibilité à l'aide et le suivi de la réalisation des obligations liées à la subvention (respect des devis présentés et des conditions de réalisation) a conduit les pouvoirs publics à se doter de véritables moyens d'expertise tant en Belgique pour apprécier la fiabilité économique des dossiers ayant reçu une promesse d'aide qu'en France dans le cadre de l'instruction de l'agrément ou au Québec au travers de la Sodec. Ces moyens d'expertise peuvent être internes et/ou externes à l'administration intervenante, ce dernier cas se rencontrant par exemple pour le programme Media.

V-2 Au-delà de la subvention, les aides financières avec contrepartie

Les autres formes d'aides financières existantes sont généralement assorties de contreparties en termes de remboursement. Elles s'éloignent de plus en plus de la subvention lorsque la rigueur des conditions de remboursement s'accroît. On rencontre d'abord des *avances remboursables sur les recettes* générées par le produit financé, avances souvent sans intérêt qui peuvent s'analyser comme des *garanties de subvention en cas de perte, des subventions conditionnelles* puisque, si le remboursement n'est que partiel, c'est que les recettes n'ont même pas couvert le financement public apporté. Ainsi, l'aide automatique à la production cinématographique en France peut, le cas échéant, combler le déficit occasionné. Pour les *prêts sans intérêt puis avec intérêt*, en général faible, le remboursement perd son caractère conditionnel pour être la règle supposée intangible. Mais l'exigence *effective* de remboursement des prêts est tout à fait modulable quant à sa rigueur et généralement moindre que l'exigence *affichée* même si l'on voit régulièrement le souci d'améliorer le remboursement²⁹. On voit mal en effet l'exigence de remboursement venir mettre en difficulté une entreprise aidée, d'où la propension à requalifier en subventions des avances ou des prêts ou à assouplir leurs modalités de remboursement.

Cette proximité avec la subvention explique que certaines aides ou programmes d'aide aient simultanément recours à plusieurs de ces modalités de soutien. Ainsi l'aide à la production du fonds de financement de longs métrages de Téléfilm Canada où voisinent participation au capital, prêt garanti et avances sans intérêt ou encore le programme d'aide québécois aux librairies qui fait voisiner subvention et avances remboursables. En France, les subventions du Centre national du livre aux projets éditoriaux laissent place à des prêts transformables partiellement en subvention au regard du déroulement de la carrière de l'ouvrage. En France également, l'aide sélective aux frais de distribution de films est accordée sous forme d'avances sur recettes pour les dépenses d'édition et simultanément de subventions pour le tirage de copies.

²⁹ Ainsi par exemple pour le fonds Eurimages du Conseil de l'Europe lors de la réunion des Ministres de la culture de Budapest novembre 1996. La régularité des remboursements a pu être antérieurement un critère d'éligibilité au Fonds d'aide à la distribution en salles de longs métrages de Téléfilm Canada.

Cependant, ces aspects techniques ne doivent pas cacher les enjeux de telles aides : conforter des productions diversifiées et de qualité "éditées", promues et transmises au public dans de bonnes conditions par des entreprises dynamiques et professionnelles. Or la réalisation de tels enjeux se heurte à des difficultés qu'un diagnostic économique conforté par le point de vue des professionnels concernés doit mettre en lumière. Deux peuvent être mises en évidence, principalement au niveau de la production : le risque d'une part, le besoin de financement d'autre part. Le risque qui entache l'équilibre sinon la rentabilité de productions exigeantes du point de vue de leur contenu peut être partiellement assumé par des mécanismes de subvention ou d'avances remboursables sur les recettes. Quant au besoin de financement, bien connu d'entreprises petites ou moyennes ou des productions les plus coûteuses, il peut être satisfait par des avances remboursables sur les recettes ou des mécanismes de prêts voire de garanties de prêt (voir ci-dessous VI-3). Il y a donc la nécessité d'une expertise à la fois culturelle et économique sur la qualité globale d'une production et sur les besoins de financement pour choisir les modalités les plus adéquates de soutien. D'autant que, dans le développement d'une entreprise comme d'une filière culturelle, le besoin de financement des entreprises apparaît à côté du besoin d'accompagner la prise de risque sans pour autant le faire disparaître³⁰. La situation actuelle de la filière du livre dans les pays d'Afrique sub-saharienne le montre bien lorsque l'on souligne l'émergence de capacités de plus en plus professionnelles, sinon toujours entrepreneuriales, tant dans l'édition pour la jeunesse ou de littérature générale que dans la librairie sinon dans la diffusion-distribution³¹.

Le diagnostic global qui vient d'être évoqué va de pair avec une analyse plus fine des incidences sur le comportement des entreprises et des professionnels. A titre d'exemple, pour les productions de type éditorial (livre, phonogrammes, vidéo, CD-rom) la question se pose ainsi de l'usage exact de la subvention suivant que l'éditeur privilégie une baisse du prix de vente permettant d'atteindre plus facilement le point d'équilibre ou un abaissement de ce point d'équilibre : le mode de réduction du risque n'est pas le même³². Pour les autres filières où les coûts de production sont sensiblement plus élevés sans être répercutés aussi directement sur les prix d'accès (en salle, à la télévision,...), la participation au financement met la puissance publique au rang des financeurs dans une position qui varie suivant les conditions de remboursement (au premier franc ou avec une franchise d'un certain montant de recettes, place dans la hiérarchie des financeurs, existence ou non d'un plafond supérieur ou non à 100%,...).

³⁰ Le soutien du Conseil des arts du Canada aux éditeurs de livres évolue avec le développement des entreprises et diffère ainsi pour les entreprises débutantes ou confirmées

³¹ Voir Jean-Claude Balmes La situation du livre en Afrique in *Afrique, quel marché de la culture?* Les cahiers de la francophonie n°4 1996 et Fabrice Piault 5 semaines en Afrique *Livres hebdo* 354 à 358 octobre-novembre 1999 La disparité des chiffres suivant les sources (de moins de 100 à 300-400 éditeurs en Afrique francophone hors Maghreb) témoigne de l'ampleur des potentialités mais aussi des difficultés rencontrées pour se pérenniser.

³² Pour une présentation plus détaillée de ce point voir François Rouet *Le livre mutations d'une industrie culturelle* La documentation française Paris 2000 p. 271 La tendance serait plutôt à réduire le prix, manière de faire bénéficier plus directement le consommateur des retombées du soutien public

Une dernière modalité de soutien financier avec une contrepartie d'une toute autre nature existe particulièrement dans les branches "éditoriales" citées précédemment : il s'agit des *achats publics*. Ces derniers constituent une véritable mesure de soutien en cas de pré-achats, que l'on n'a pas rencontré ici dans les pays francophones³³, en assurant l'éditeur d'un volume de ventes. Ceci n'a rien à voir avec les commandes existant encore dans de nombreux pays africains pour le livre scolaire à partir de crédits de bailleurs de fonds internationaux. Les achats publics après publication existent dans de nombreux pays et sont cruciaux, en particulier lorsque le réseau de bibliothèques est important. Ils sont réservés aux libraires agréés au Québec au titre de la loi 51 et leurs conditions sont parfois codifiées comme en Tunisie quant au taux de remise demandé³⁴ ou en voie d'être plafonnées comme en France.

V-3 Faciliter le financement par la garantie de prêt

Une forme de soutien s'est développée durant les dernières décennies à partir de la formule mise en oeuvre initialement au Québec avec la Sodicc (devenue ensuite Sodec) et reprise en particulier en France au travers de l'Ifcic. En Belgique, 75% des prêts bancaires pour le cinéma et l'audiovisuel peuvent être garantis et un projet de fond de garantie s'est également fait jour en Suisse. Dépassant la réponse au besoin de financement des entreprises par des prêts à partir des seuls fonds publics, la *garantie de prêt* cherche en effet à faciliter et banaliser le financement bancaire. Le moyen en est la garantie apportée à l'organisme prêteur de se substituer à l'entreprise culturelle défaillante en constituant un fonds de garantie à cet effet. Un tel fond doit être réabondé en cas de développement du mécanisme ou d'augmentation du "taux de sinistre" mais dans une proportion bien moindre qu'une ligne de prêts qui peut devoir faire face à la "dégradation" spontanée d'une partie des prêts en subvention³⁵.

La différence essentielle entre prêt public et garantie de prêt se situe cependant dans le passage à une forme de soutien à la fois plus distanciée - ce qui ne veut pas dire moins efficace - et mettant l'accent sur le rôle du secteur bancaire. Il s'agit plus d'une question de dosage que d'alternative en fonction tant du degré de solidité entrepreneuriale des structures dans les filières culturelles que de l'état de développement et de professionnalisme du secteur bancaire. L'objectif de court terme de faciliter le financement bancaire des entreprises culturelles à des taux non prohibitifs et si possible préférentiels se double d'ailleurs d'un enjeu à plus long terme qui est de provoquer une "acculturation" des milieux bancaires aux spécificités des branches culturelles quant à la nature des risques encourus et à la valeur des actifs incorporels qu'elles détiennent en termes de catalogues et de droits. L'absence d'effets

³³ La seule aide se rapprochant d'un pré-achat est celle des promesses d'achat d'une partie du tirage des titres retenus par le fonds d'aide du Ministère des Affaires étrangères français à l'édition jeunesse africaine;

³⁴ Cf. Aide de l'Etat au livre culturel Ministère de la culture Direction des lettres

³⁵ Ainsi les fonds propres de l'Ifcic de 80 millions de FF lui permettent de garantir jusqu'à 2 milliards de prêts.

non voulus de ce mécanisme suggère d'y avoir recours dès que les entreprises culturelles existent vraiment.

Par contre, les *bonifications de prêt* n'apparaissent guère dans l'aire francophone : l'obtention de prêts prime peut-être sur la réduction de leur coût et les garanties de prêts permettent d'obtenir des taux non prohibitifs. Enfin, l'engagement public pour le développement des entreprises culturelles peut prendre la forme de *prises de participations* par l'intermédiaire de structures financières spécialisées. Il en va ainsi au Canada avec la Banque fédérale de développement et au Québec avec une filiale de la Sodec, le Fonds d'investissement de la culture et des communications (Ficc). Le fonds d'investissement dans les industries culturelles récemment créé par l'Aif s'inscrit dans cette orientation qui requière un maximum de capacité d'expertise quant à l'état et à la potentialité des marchés.

V-4 Les mesures fiscales, le cas de la TVA

Au delà des mesures financières mobilisant des ressources budgétaires fiscales ou para-fiscales, s'étend le vaste champ des mesures d'aide de nature fiscale ou réglementaire. Parmi les premières vient d'abord un traitement fiscal préférentiel pour les branches culturelles en particulier pour la taxe à la valeur ajoutée (TVA) puis des formes de réduction ou de crédits d'impôt pour lesquelles la puissance publique consent de moindres rentrées fiscales. La pertinence et l'efficacité de telles mesures dépend à la fois de la qualité de la fiscalité dans sa mise en œuvre et surtout de la maturité entrepreneuriale des structures professionnelles.

La fixation d'un taux de TVA réduit pour les produits des filières culturelles est une pratique fréquente dans les pays francophones européens comme dans l'ensemble de l'Europe³⁶. Elle s'applique cependant de manière relativement différenciée suivant les produits, attestant d'une moindre attention portée aux produits les plus récents que sont les phonogrammes et les vidéogrammes et ce malgré les demandes insistantes de leurs professionnels par rapport au livre, au cinéma et à la presse³⁷. Dans les pays francophones du Sud, la TVA se trouve appliquée dans au moins une quinzaine d'entre eux³⁸ sans que l'on sache toujours avec certitude si les produits et services culturels bénéficient d'un traitement plus favorable. La TVA était ainsi entrée en vigueur dès le début des années 90 au Bénin, en Côte d'Ivoire, à Madagascar, au Mali, au Maroc, au Niger, au Sénégal et en Tunisie ainsi qu'à Haiti et en République dominicaine. Parmi les pays de la francophonie s'étant doté ensuite d'un système de TVA, on relève l'Algérie et le Burkina-Faso ainsi que la Bulgarie et la Roumanie.

³⁶ Voir François Rouet *TVA et politique du livre : impacts et enjeux* Note politique 1 Unité de recherche et de développement sur les politiques culturelles conseil de l'Europe Strasbourg 1998

³⁷ Les oeuvres audiovisuelles, considérées comme des immobilisations incorporelles sont exonérées de TVA en France; il en va de même des apports en coproduction. Par ailleurs, en Suisse, l'ensemble des services culturels dont les séances de cinéma en salle sont exonérés de la TVA introduite en 1995.

³⁸ *Value-added Tax : Administration and Policy Issues* Etude spéciale n°88 Fonds monétaire international. 1993

L'examen de l'impact d'une réduction significative de la TVA sur un produit culturel comme le livre a été réalisé par ailleurs³⁹. Il permet de tirer plusieurs enseignements de l'analyse de tous les types de répercussion possibles d'un tel "choc fiscal" tant sur la demande que sur la filière, en se situant à la fois au niveau micro-économique de chaque livre et de chaque acheteur mais aussi au niveau macro économique.

D'abord, la propension à l'augmentation de la demande de livres est avérée au travers de la diminution du prix du livre ainsi permise eu égard à la sensibilité au prix des acheteurs⁴⁰. Les facteurs socio-démographiques qui gouvernent l'intérêt pour le livre et les comportements d'achat et de lecture rendent particulièrement sensibles à une telle baisse les personnes au niveau culturel élevé sans que leurs ressources financières soient en rapport. Chaque livre se trouve différemment concerné compte tenu de sa nature, de son type d'usage et de son public (particuliers, bibliothèques, entreprises).

Au sein de la filière du livre, les incidences d'une baisse de la TVA sont très dépendantes du fait que cette dernière affecte ou non les activités relatives au livre en amont de la vente au détail (importations, courtage, commission de diffusion et de distribution, cessions de droit,..). Si c'est le cas, l'ensemble des acteurs du livre bénéficient directement d'une baisse de la TVA qu'ils acquittent et pas seulement de l'effet indirect du bénéfice qu'en retirent les vendeurs de livre au détail. C'est le cas dans les pays qui, comme la France, appliquent le même taux, réduit, à l'ensemble des opérations concernant le livre.

Il n'est pas mécanique que la baisse de la TVA entraîne une baisse du prix de vente au public : ceci repose sur la responsabilité des professionnels du livre (éditeurs et libraires dans un système de prix imposé) demandeurs de ce type de mesure et finalement sur une "solidarité de filière", une interprofessionnalité qui s'avère être une dimension essentielle de la professionnalité de chaque catégorie d'acteurs. Les conséquences sont alors une augmentation du chiffre d'affaires le long de la filière qui peut être porteuse d'une amélioration de la rentabilité tant des libraires que des éditeurs qui donnent la possibilité d'une amélioration qualitative de la production éditoriale comme des assortiments des libraires. Le développement de telles potentialités peut alors dépasser les seules conséquences spontanées à comportement constant des acteurs professionnels pour induire des évolutions plus structurelles de leurs comportements qui augureraient d'un mode de fonctionnement plus satisfaisant de toute la filière.

Apparaissent alors essentielles, outre la nécessaire solidité professionnelle de la filière : l'importance de la concertation pouvoirs publics-professions pour tirer le meilleur profit possible de ce type de mesure et la nécessaire sensibilisation des publics pour obtenir également un effet maximal.

³⁹ Cf. François Rouet *TVA et politique du livre op. cité*

⁴⁰ Il est reconnu que la consommation de livres *au niveau macro-économique* serait tout à fait sensible au prix avec des variations s'expliquant largement par les effets prix et revenu. Ceci n'est pas contradictoire avec le rôle considéré comme second du prix *au niveau micro-économique* par rapport à des facteurs de nature sociologique ou culturelle pour l'ensemble des pratiques et consommations culturelles.

V-5 Les autres mesures fiscales

Les autres mesures de type fiscal ressortissent soit de réductions ou de crédits d'impôt pour les entreprises des filières culturelles ou en faveur de leur production (surtout cinématographique), soit d'une adaptation des mécanismes fiscaux aux particularités du fonctionnement de ces entreprises.

Les *crédits d'impôt* sont particulièrement utilisés dans le domaine du cinéma et de l'audiovisuel en particulier au Canada. Tant au Québec au travers de la Sodec à l'égard de la production et des services annexes (y compris le doublage) en matière de cinéma et de télévision, de production d'enregistrements sonores (et de spectacles musicaux) ainsi que d'édition de livres et de production multimédia qu'au niveau fédéral pour les productions cinématographique et vidéo. Les modalités de fixation combinent un taux fixé (de 25 à 33,3%) appliqué au montant des dépenses dites "admissibles", en général les dépenses de personnel, le crédit d'impôt étant plafonné à un pourcentage des dépenses totales (de l'ordre de 15 à 24% suivant les cas). Cette mesure est perçue comme un moyen "d'abaisser la barrière financière et de favoriser l'accroissement de la production tout en permettant aux plus grandes entreprises de développer leur catalogue et/ou la qualité des productions"⁴¹.

On trouve des mesures en termes d'*abri fiscal* en France au travers des Soficas qui permettent de déduire les investissements des entreprises et des particuliers dans la production cinématographique. Des systèmes du même type sont également à l'étude tant en Suisse qu'en Belgique. Un système de déduction pour amortissement accéléré a longtemps existé au Canada ainsi qu'au Québec; remis en cause depuis la fin des années 80, il avait alors laissé la place à des crédits d'impôt et à une augmentation des aides directes⁴². L'histoire des tax-shelter dans les pays anglo-saxons a été particulièrement tumultueuse les amenant parfois à disparaître.

D'autres *mesures de nature fiscale* existent. Par exemple le mode de comptabilisation des stocks tant des éditeurs que des libraires en France qui permet de tenir compte de la longue durée de leur amortissement : les stocks sont ainsi comptabilisés sous certaines conditions à une faible valeur, ce qui permet de diminuer l'impact fiscal de la longue durée de vie d'une partie de ces produits. La mesure de soutien s'insère donc dans les procédures habituelles du calcul de la fiscalité⁴³.

V-6 Le recours à un prix unique

La fixation pour les produits culturels en amont d'un prix s'imposant aux vendeurs au détail en aval est une modalité d'intervention publique importante dans le domaine du livre et dont

⁴¹ Marc Ménard *L'industrie du disque au Québec Portrait économique* Sodec octobre 1998

⁴² Cf. Anne-Claire Schmidt *Aide à la production et à la distribution cinématographique en Europe et au Canada* Cnc Paris 1993

⁴³ Même si la comptabilisation des stocks de livres de vente longue au prix du vieux papier est au premier abord paradoxale!

l'application pourrait théoriquement s'examiner dans l'ensemble des industries éditoriales (disque, video,...). Cette mesure existe en France pour le livre sous forme législative à la différence de nombreux pays de l'Union européenne où prévaut plutôt un accord de type interprofessionnel avalisé par les pouvoirs publics. D'autre part la question de son instauration fait l'objet de discussions et concertations souvent longues et parfois répétées. Une telle loi est en préparation en Belgique. La question a également été (re)posée au Québec récemment et, en Suisse, les professionnels de l'édition et de la librairie se sont prononcés en faveur d'un tel système⁴⁴.

Ce type de mesure à portée éminemment régulatrice est l'une de celles qui apparaissent heurter de manière la plus frontale le libre jeu de la concurrence sur le marché. Cette vision se nourrit en partie d'une confusion parfois entretenue entre prix fixé par l'éditeur et prix administré. Ces deux notions n'ont rien à voir : il est clair que les régimes de prix administré font partie d'un passé auquel la politique de la concurrence doit mettre heureusement fin lorsque ce n'est pas encore fait. Au contraire, un régime de prix unique n'a de sens que dans le contexte d'une liberté pour les éditeurs de fixer leurs prix de vente (publics) et donc de poursuivre et développer la "concurrence monopolistique" qui existe entre eux et entre leurs ouvrages. Au niveau de la vente au détail, la concurrence entre détaillants n'est aucunement abolie mais réorientée, même si ceux-ci ne disposent plus de la latitude de fixer leur prix de vente.. En effet, un régime de prix unique tend à remplacer la concurrence par *les prix* par la concurrence par *la qualité des assortiments offerts*. Ce déplacement va certes à contre-courant du sentiment que la concurrence doit emprunter les formes auxquelles pensent spontanément les acteurs du marché et contredit aussi l'attention privilégiée accordée au rôle du prix et, partant, à la concurrence par les prix. Les autres dimensions de la concurrence, en particulier en termes de services rendus, attirent moins l'attention. Elles sont néanmoins déterminantes même si leurs caractéristiques et leur qualité sont plus délicates à apprécier.

Les fondements du choix d'un tel régime se trouvent dans une analyse de la nature du produit-livre et du mode de fonctionnement de la filière qui s'ensuit⁴⁵. Cette analyse doit être complétée par un diagnostic plus précis de la situation concrète dans le pays considéré. Le produit culturel, le livre en l'occurrence, apparaît marqué par son unicité relative et sa nature de produit de contenu qui génère une incertitude structurelle de la demande sur les caractéristiques du produit et la satisfaction qu'il peut procurer⁴⁶. Il s'ensuit dès lors deux traits qui pour ne pas être entièrement spécifiques au livre et aux produits culturels sont

⁴⁴ Livres hebdo n°334 1999 Sur le débat au Québec cf. *Rapport du groupe de travail sur la consolidation et la rentabilité de la librairie* Soddec avril 1998

⁴⁵ Les références théoriques sont abordées dans *Approches théoriques du prix imposé* in *Cahiers de l'économie du livre* n°9 Cercle de la librairie - Ministère de la culture 1993 et en particulier H.P. Marwell et P.B. Reagan Restrictions verticales de la concurrence et lancement de nouveautés

⁴⁶ On reprend ici des formulations qui s'inspirent de la théorie du nouveau consommateur de K.J. Lancaster *A New Approach to Consumer Theory* *Journal of Policy Economy* vol.74 n°2 1966

particulièrement accentués dans leur cas : d'abord une relative prééminence de l'offre sur la demande à moyen terme; ensuite, une concurrence de type monopolistique qui s'instaure dans la filière particulièrement entre les éditeurs.

La prééminence de l'offre, réalité à moyen terme mais non à court et long terme, est bien traduite par la formule professionnelle suivant laquelle, "ce sont les éditeurs qui font le marché". Une telle posture de prééminence ne vaut pas situation de domination à l'intérieur de la filière pour les éditeurs mais vient cependant rentrer en contradiction avec le poids croissant de l'aval et de la vente au détail, un trait général de l'économie⁴⁷. L'exposition de leurs produits est en effet cruciale pour les éditeurs. Cette prééminence contraste avec l'incertitude sur les réactions de la demande. Quant au type de concurrence qui se fait moins entre marques qu'entre produits, elle est clairement de type monopolistique car fondée sur la différenciation des produits, une différenciation suffisamment forte et structurelle pour laisser une place en permanence à des tactiques d'imitation ou de mimétisme. Dans ces conditions, il est indispensable que puisse se maintenir un niveau de production élevé faisant place à une exigence sur la qualité, la diversité et l'innovation des contenus et que la filière en aval ait la capacité de les prendre en charge correctement.

Or un diagnostic affiné de l'état de la vente au détail laisse augurer les conséquences d'un exercice sans contrainte de la concurrence par les prix entre les vendeurs au détail qui sont loin, au moins en France, d'être tous des libraires en termes de professionnalité et de largeur d'assortiment proposé. On peut décrire ces implications et la dynamique d'évolution qu'ils laissent augurer à partir de la fragilisation des points de vente les plus professionnels assurant la prise en charge des ouvrages les moins pré-vendus⁴⁸. Les caractéristiques en sont en particulier la raréfaction de la librairie et la mise en difficulté de la production la plus exigeante au sens de la moins pré-vendue ainsi que d'une plus grande dépendance des éditeurs à l'égard de l'aval de la filière.

C'est ce constat qui est également fait par l'Unesco lorsque, dans la définition d'une politique nationale du livre, il est suggéré de soutenir l'établissement d'un prix fixe qui vise à empêcher "une surenchère de remises qui, chargée d'une valeur démagogique considérable, exercent en réalité un effet de dumping à l'égard des librairies"⁴⁹. Car la préoccupation à l'égard de la librairie, qu'il s'agisse d'en maintenir et conforter le tissu ou bien d'en favoriser l'émergence, est bien une préoccupation générale dès lors qu'existent des acteurs de la vente de livre au poids économique significatif qui ne partagent pas pour autant la préoccupation de la librairie professionnelle d'offrir un assortiment diversifié, comme cela commence à apparaître dans certains pays du Sud. C'est d'ailleurs parce qu'un tel tissu de revendeurs professionnels avait disparu sans perspective de reconstitution, qu'en

⁴⁷ Pour une analyse détaillée de ce point, voir François Rouet *Le livre op.cité*

⁴⁸ Voir annexe

⁴⁹ Alvaro Garzon *op. cité*

France l'instauration d'un prix unique pour le disque a été écartée malgré les demandes réitérées des professionnels de la musique au profit d'un coefficient de marge minimum⁵⁰.

V-7 La diversité des mesures réglementaires

Au delà des mesures budgétaires et fiscales, les autres formes d'intervention publique sont de nature *para-fiscales* ou *réglementaires*. Un premier ensemble est constitué par l'ensemble des mécanismes compensatoires qui concernent essentiellement la copie privée des livres au travers de la photocopie, des disques et des films ou oeuvres audiovisuelles au travers de cassettes audio et video puis des Cd et maintenant d'Internet.. Le prêt en bibliothèque est également concerné. Leur nature est variable suivant les pays entre taxe fiscale ou para fiscale et redevance et très débattue au moment de leur instauration. Ces mécanismes sont importants en ce qu'ils possèdent une visée régulatrice à partir de la compensation de préjudices aux ayant-droits en particulier auteurs, interprètes, producteurs et éditeurs. Mais avant tout, ils s'inscrivent dans le droit fil de l'application du droit d'auteur qui est une nécessité incontestable pour assurer la rémunération des porteurs de l'innovation et conforter son développement. De plus, les ressources générées, jointes aux revenus irrépartissables des sociétés de perception et de répartition de droits, alimentent un système de soutien de nature non plus *publique* mais *collective* qui vient compléter voire parfois concurrencer le système d'aide public. Des exemples existent dans plusieurs pays : par exemple le Fonds de création musicale en France alimenté par les différentes sociétés et fonds en matière musicale qui intervient dans le soutien à la production phonographique ou la société de droits Suissimage qui accorde des avances sur recettes à des films. On a vu ci dessus l'importance des fonds de soutien pour le cinéma avec ressources para-fiscales éventuellement abondées par les radiodiffuseurs. Au sein de l'espace francophone on en trouve en France mais également au Maroc et au Burkina-Faso.

L'essentiel des mesures réglementaires concernent cependant la radio et la télévision. Il s'agit à la fois des règles d'attribution des fréquences, fussent-elles mises en œuvre par une instance de régulation spécialisée, des règles régissant le financement des chaînes publiques tant par les ressources d'une redevance que par la publicité, des accords entre les diffuseurs audio-visuels (chaînes généralistes ou thématiques, par voie herzienne, câble ou satellite) et leurs fournisseurs de contenus cinématographiques ou audiovisuels et enfin des règles relatives à la mise en marché comme la *chronologie* de la valorisation cinématographique (salles/chaînes cryptées/vidéo/chaînes en clair) par voie réglementaire en France et d'accords au Canada. Certaines mettent en avant la notion de nationalité ou introduisent des quotas comme on le verra ci-dessous (VIII-1 et 2).

Quelques rares autres mesures réglementaires existent dans la francophonie par exemple l'interdiction de la publicité TV pour le livre ou une codification des rapports entre édition publique et édition privée également en France.

⁵⁰ Au premier rang desquels les filiales françaises des "majors" de l'édition phonographiques dont les marges étaient menacées par le pouvoir de marché des grandes surfaces

VI- Des mesures aux systèmes d'aide nationaux

Les différentes modalités de soutien public dont on vient de parcourir rapidement l'étendue du spectre constituent bien autre chose qu'une palette sur laquelle choisir au coup par coup telle ou telle mesure. En effet, au delà de leur pertinence propre, de leur adéquation à tel ou tel objectif précis, de telles mesures ne prennent toute leur signification que dans un cadre plus large, celui de l'ensemble des formes de soutien à une filière culturelle. Cet ensemble constitue, dans les pays où il est quelque peu développé et diversifié, un véritable "système d'aide". Il n'y a rien là de systématique, par contre le rapprochement de ses éléments fait sens au regard des préoccupations culturelles nationales. C'est donc dans ce cadre que l'on peut le mieux comprendre pourquoi et comment le soutien à une filière culturelle se développe et évolue. A cet égard, plusieurs mouvements peuvent être repérés.

D'abord, le souci d'une meilleure adéquation à la situation nationale amène à réviser souvent les mesures existantes et peut conduire aussi à les affiner voire à en ajouter de nouvelles. Cette attitude, aux antipodes d'un comportement routinier, soulignons-le, peut renvoyer aussi peut-être à la difficulté de provoquer certains changements plus structurels. On peut citer à titre d'exemple le passage au Canada "d'un régime de subventions pour la télévision et le cinéma à des prises de participation, à des crédits d'impôt et à un financement complémentaire au titre des droits d'obtention de licence"⁵¹. On a évoqué la création d'une aide automatique au cinéma en Suisse depuis 1997 et l'instauration d'un système d'abri fiscal en Belgique. En France on a vu par exemple la révision des Soficas et de l'avance sur recettes en 1997 alors que l'aide à la publication d'ouvrages s'étendait à de nouvelles catégories et que des aides aux libraires se développaient.

Le développement du soutien peut s'analyser plus finement en ce qu'il change la répartition des aides entre sélectif/automatique, financier/non financier, au produit/ à l'entreprise. On notera surtout qu'il s'effectue de manière privilégiée dans deux directions à partir de la priorité qui continue à être accordée au soutien à la production :

- en *amont* par des aides à la préparation au développement des projets de production de manière à en conforter la solidité et les chances de succès : ces aides se sont multipliées dans le cinéma et l'audio-visuel compte tenu des coûts de production (aide à l'écriture et au développement en Communauté française de Belgique, aide à l'élaboration de projets en Suisse, aide au développement de projet en France, au Canada ainsi qu'au Québec). On trouve des aides du même type en France dans le domaine du livre avec les crédits de préparation d'ouvrages ou de traduction.
- en *aval* par des aides à la distribution et à la commercialisation. Ces types d'aides sont fréquentes pour la distribution et l'exploitation cinématographiques et systématiques pour la promotion sur les marchés étrangers (voir ci dessous VII-2). Ils se

⁵¹ GCSCE *op.cité*

rencontrent aussi pour le livre jusqu'aux libraires au Québec et en France. Ces aides prolongent l'aide à la production en aval pour faciliter la promotion et la mise en marché et assurer ainsi la "rentabilité" de l'aide accordée à la production.

On remarquera les articulations entre ces formes d'aides, l'aide en aval étant parfois conditionnée à l'aide en amont à la production comme au Canada pour le fonds d'aide au marketing pour les longs métrages ou en France pour la distribution des premiers films bénéficiaires de l'avance sur recettes. Il s'agit d'une sorte "d'intégration verticale" du soutien.

Ensuite, les systèmes d'aide existants, tels qu'ils sont décrits par les instances politiques et administratives qui les instruisent, décident et mettent en œuvre, font une part variable mais souvent non négligeable d'une part au soutien à la création et d'autre part à l'appui accordé aux nombreuses activités du versant "reproduction" des modes d'expression dont on a vu plus haut le caractère souvent non solvable et donc la dépendance d'un financement public. On peut d'ailleurs discerner à ce niveau des configurations différentes du soutien qui s'apparentent à des "modèles" comme cela a pu être discerné en Europe pour le livre et le cinéma⁵².

Cette insertion dans le soutien d'ensemble à un mode d'expression atteste de l'ancrage culturel de tels systèmes d'aide : le soutien à une filière comme le livre, le cinéma ou l'audio-visuel est toujours référence aux contenus correspondants et aux enjeux collectifs de leur pérennité et de leur développement. Soutenir et conforter une industrie culturelle et ses entreprises, même si l'on met également l'accent sur les conséquences économiques positives en termes d'activité, d'emploi ou de développement local, n'est jamais alors une pure politique économique ou industrielle.

Ces systèmes d'aide trouvent leur concrétisation parfois dans des *programmes* ou des ensembles de programmes. Lorsque la tradition politico-administrative accorde une place privilégiée à cette notion de "programme" comme au Canada, ces derniers peuvent constituer un cadre de mise en cohérence des différentes mesures concourant à soutenir une branche culturelle, ainsi du programme québécois de soutien à la librairie. Par ailleurs cette mise en cohérence peut correspondre à l'existence d'une source commune de financement qu'il s'agisse d'une ligne budgétaire particulière ou surtout d'un fonds de soutien mis spécifiquement en place. L'exemple en est donné dans de nombreux pays par le cinéma lorsque existe un tel fonds alimenté fréquemment par une taxe para-fiscale (voir ci-dessus). Disposer de telles ressources conduit à en définir de manière globale et cohérente la ventilation entre les diverses utilisations et incite à évaluer la pertinence et l'efficacité d'une telle répartition.

⁵² Cf. Marc-Olivier Baruch *Rapport pour le séminaire sur les politiques du livre en Europe Conseil de l'Europe* Strasbourg 1993 et *Dossiers de l'audiovisuel* n° 80 et 82 1998 Voir également Eric Dubet *Economie du cinéma européen : de l'interventionnisme à l'action entrepreneuriale* L'Harmattan Paris 2000

Enfin, un système d'aide est la traduction d'une *politique publique* au sens où les spécialistes de science politique le conçoivent et comme les travaux de l'Unesco ont pu le préconiser pour les différentes industries culturelles et en particulier pour le livre⁵³. Rappelons que les sciences politiques mettent l'accent sur la relation qui s'instaure entre pouvoirs publics et professions d'une filière et les amène à disposer progressivement de "cadres cognitifs et normatifs communs", c'est-à-dire à prendre en compte la même réalité de la filière, de ses difficultés et de ses atouts et à partager la même vision de ce que serait une filière fonctionnant bien ou mieux⁵⁴. La mise en œuvre d'un système d'aide au sens d'appréhension globale du soutien à une filière est donc l'occasion privilégiée d'énoncer les objectifs politiques et de formuler les enjeux culturels. Il est donc indispensable de se situer à ce niveau des systèmes d'aide nationaux pour comprendre ce que les pouvoirs publics veulent, souhaitent ou font pour soutenir la culture au travers de ses industries. Au niveau des finalités les plus ultimes, le caractère finalement contradictoire et donc dynamique de la culture apparaît bien avec la mise en avant simultanément du souci d'ouverture et d'échange d'une part et d'affirmation identitaire de l'autre⁵⁵. C'est dans cette double perspective que l'on poursuivra ci après l'examen du soutien public aux industries culturelles dans l'aire francophone.

Mais là comme ailleurs, on ne perdra pas de vue que ne règne pas sans partage une rationalité substantielle articulant les moyens aux fins et que l'action publique est aussi le fruit du hasard et de la nécessité et tient alors à la capacité de développer obstinément une rationalité procédurale qui accorde toute sa place à la saisie des occasions dès lors que s'ouvrent des "fenêtres d'opportunité"⁵⁶. Un tel cadre n'est pas seulement utile lorsque une longue histoire a tissé des relations complexes entre industries culturelles et pouvoirs publics ; elle l'est également lorsque le caractère émergent des filières culturelles conduit à envisager l'ensemble des moyens qui pourraient les conforter. C'est ainsi que de nombreux pays de l'aire francophone se rejoignent pour mettre un accent particulier sur le développement de la professionnalité avec ce que cela suppose et de culture commune du produit et de solidarité interprofessionnelle.

VII- Action publique et présence culturelle au monde

La conflictualité récente entre culture et commerce a pu faire oublier que la culture est tout autant ouverture à l'extérieur, à l'altérité qu'affirmation d'une identité. Faute de quoi, l'identitaire ne peut que se dégrader en idiotisme. Une part non négligeable de l'action publique se réfère à cette finalité : la promotion des productions nationales (1) apparaît

⁵³ Alvaro Garzon op.. cité

⁵⁴ Yves Surel *L'Etat et le livre: les politiques publiques du livre en France (1957-1993)* L'harmattan Paris 1997 *

⁵⁵ Cette idée est bien exprimée par Aminata Traoré dans *L'état Actes Sud 1999* " La culture est une dynamique complexe et stimulante d'enracinement, de ressourcement et de réconciliation avec nous-mêmes ainsi qu'une démarche d'ouverture au monde sur la base du respect mutuel et de la solidarité."

⁵⁶ Bruno Jobert et Robert Muller *L'Etat en action Politiques publiques et corporatismes* Puf 1987

comme indispensable dans cette présence au monde extérieur mais cette dernière suppose également la capacité de dialoguer et de coopérer au travers de procédures de collaboration tout spécialement de co-productions (2). Enfin l'ouverture à l'extérieur passe également par l'accueil de productions venant d'ailleurs (3) avec comme préalable évident de ne pas entraver la circulation et les échanges tant des professionnels que des oeuvres (4).

VII-1 Promouvoir ses productions à l'extérieur

Les modalités de l'aide à la promotion internationale sont nombreuses dans les pays ayant une forte tradition ou volonté exportatrice tout particulièrement dans le domaine du *livre*. Ces modalités vont de la présence dans les manifestations internationales, qu'elles soient commerciales (foires, salons, ..) ou plus culturelles, à un soutien en matière d'information et de prospection en passant par l'accueil et la formation de professionnels étrangers (en particulier éditeurs et libraires) qui créent des liens à la fois commerciaux et culturels. Le soutien à la présence dans les manifestations internationales se retrouve tant au Canada et au Québec qu'en France⁵⁷. Des aides spécifiques en France facilitent l'exportation en diminuant le coût du transport aérien, en prenant en charge une partie du risque et du coût de délais de paiement excessifs et enfin en assumant le surcoût de l'acheminement des petites commandes. Elles s'accompagnent également d'aide à la production d'ouvrages spécifiques pour les marchés étrangers et de bonifications de prix (type Programme Plus français) qui se situent aux confins de l'aide à l'exportation et de l'aide au développement au même titre que l'aide à des libraires étrangers. Enfin on rencontre un soutien à la traduction que ce soit vers le français (intraduction) dans tous les pays du Nord ou à partir du français vers une autre langue (extraduction) en Communauté française de Belgique, au Canada, en France et en Suisse. Ce soutien va de pair avec l'aide qui va aux traducteurs en tant que créateurs (prix, bourses, rencontres,..) dans tous les pays du Nord⁵⁸.

On trouve des procédures analogues pour le *cinéma* que ce soit en Communauté française de Belgique avec Wallonie Bruxelles images (WBI) pour la présence dans les festivals et l'aide aux efforts d'exportations du secteur indépendant, en Suisse avec l'Office fédéral de la culture pour soutenir tirage, sous-titrage et présence dans les festivals. Ces deux derniers types d'aide se retrouvent également au Canada par l'intermédiaire de Téléfilm Canada et au Québec via Sodexport (Sodec) avec, de plus, des crédits d'impôt pour le doublage. En ce qui concerne la France, l'action de promotion internationale est le fait d'Unifrancefilm et TV France International pour les oeuvres audiovisuelles⁵⁹.

⁵⁷ Au travers d'organismes comme principalement France-éditions en France et, au Canada, l'Association pour l'exportation du livre canadien (AELC) et l'Association nationale des éditeurs de livres (ANEL) disposant essentiellement de fonds publics.

⁵⁸ Pour une description détaillée des procédures existantes ainsi que des acteurs au Canada et en France, on se reportera à France-édition *Acteurs, politiques et moyens pour une diffusion internationale du livre (Allemagne, Espagne, France, Grande Bretagne, Etats unis, Canada)* Paris 1994

⁵⁹ S'y ajoute une aide aux distributeurs étrangers de films français et une aide à la promotion à l'étranger de programmes de télévision

Si l'on passe à une filière nettement moins marquée par les caractéristiques linguistiques, comme celle de la musique et du *disque* et de ce fait plus internationalisée, on s'aperçoit que ce soutien à la promotion existe également quoiqu'il possède une ampleur nettement plus limitée : action de Wallonie-Bruxelles Musique en Belgique, de Musicaction gérant le programme canadien Pades, de Sodexport au Québec ou encore en France avec le Bureau Export initiative professionnelle soutenue par les pouvoirs publics.

L'offre culturelle dans les pays du Sud est souvent trop réduite au niveau national pour susciter le besoin et la demande de mécanismes pérennes de soutien à l'exportation. De plus, la circulation Sud-Sud reste encore peu importante sauf peut-être pour la musique pour laquelle des diffusions régionales se développent sans l'apport d'un soutien public et la circulation Sud-Nord est reconnue comme notoirement insuffisante. Dès lors, l'existence de festivals dans le Sud (Ouagadougou, Carthage,..) ou consacrés à la production du Sud (Amiens, Namur,..) ainsi que la présence d'entreprises du Sud dans des marchés internationaux (Midem,..) sont cruciaux en ce qu'ils matérialisent et facilitent à la fois l'existence d'une offre et d'une demande et leur capacité à se rencontrer. L'accent mis par les instances de la francophonie sur le soutien à ces manifestations et actions est donc essentiel⁶⁰.

VII-2 Coopérer dans la production culturelle

On s'accorde à reconnaître que les entreprises culturelles sont à la fois souvent de taille inférieure à la moyenne (du fait de la structure des branches vue ci-dessus III-3) mais relativement plus exportatrices et ouvertes aux collaborations extérieures. Les pratiques de collaboration dans la production ont tendance à se développer assez spontanément dans le domaine du *livre* pour dépasser les zones linguistiques⁶¹. *A contrario*, coédition et coproductions ne se développent guère entre partenaires francophones, de même que des formes de coopération dans la diffusion ou la distribution. La situation est différente pour la *musique* qui se "joue" des langues. Dès lors, les firmes de disques indépendantes recherchent surtout auprès de partenaires, francophones ou non, des possibilités de diffusion et de distribution parfois sous forme de licence. Il en va parfois de même des "majors".

En matière *cinématographique et audiovisuelle*, les coûts de production sont beaucoup plus élevés et les conditions de réalisation bien plus complexes. Les coproductions peuvent être bienvenues sur le plan culturel par la confrontation de professionnels et d'approches qu'elle permettent mais sont souvent indispensables sur le plan économique (accès à des lieux de tournage, convergence de moyens et de financements, extension des marchés,...). Elles sont généralement favorisées par des accords de coproduction qui permettent aux productions d'être considérées comme nationales (voir ci-dessous VIII-1) et, à ce titre, d'accéder aux aides nationales. De tels accords existent entre tous les pays francophones du Nord

⁶⁰ Cf. AIF *Programmation de l'Agence intergouvernementale de la francophonie 2000-2001*

⁶¹ Voir Philippe Schuwer *Traité de coédition et de coproduction* Promodis Paris 1981

(Belgique, Canada, France, Suisse) mais également entre la Belgique et la Tunisie⁶², entre la France et l'Algérie, le Burkina Faso, le Maroc, le Sénégal et la Tunisie ainsi que le Canada avec l'Algérie et le Maroc. Des liens plus privilégiés peuvent également être noués pour faciliter les coproductions comme ce fut le cas par l'intermédiaire de "traités" entre la France et plusieurs pays francophones ou non (Belgique, Canada, Suisse, Portugal). Le processus de coproduction cinématographique, signe de son intérêt et de son développement, a fait par ailleurs l'objet d'une Convention de coproduction multilatérale du Conseil de l'Europe qui définit l'œuvre cinématographique européenne et harmonise les conditions de réalisation des accords.

L'enjeu que représente le développement de la production et aussi la diffusion dans les pays du Sud a par ailleurs suscité des modes de soutien de la part de la France ou du Canada mais aussi des instances de la francophonie. Le programme Canada- Acct Vues d'Afrique s'est situé comme facilitateur en amont des coproductions alors que l'action du fonds Sud (France) est plutôt une aide à la production qui s'adresse aux réalisateurs ressortissant de PMA et ne s'apparente à la coproduction que par la présence d'un mandataire français responsable de l'aide accordée. Il en va de même du Fonds de soutien à l'audiovisuel du Sud de l'Agence intergouvernementale de la francophonie qui aide la production, la post-production et le développement -et, dans une moindre mesure, la distribution- pour des programmes ou séries documentaires ou de fiction destinés au cinéma ou à la télévision. Des interventions de la France visent également l'adaptation des manuels scolaires mis sur le marché dans certains pays africains ou le soutien à des ouvrages africains pour la jeunesse. Ces deux catégories sont celles prioritaires pour l'action du Fonds de soutien à l'édition de l'Aif.

VII-3 L'accueil des productions culturelles venues d'ailleurs

Les productions culturelles étrangères font également l'objet d'un soutien particulier soit lorsqu'elles sont peu diffusées comme c'est le cas pour le cinéma, soit lorsque leur accès se heurte à des obstacles linguistiques et financiers comme c'est le cas pour le livre.

Ainsi, la mesure "cinéma sans frontières" en France soutient des distributeurs de films relevant de cinématographies peu diffusées qui peuvent simultanément être aidés par l'aide sélective aux frais de distribution de films qui va aux films français ou étrangers de qualité et présentant un risque commercial⁶³. La diffusion non commerciale de films contemporains, étrangers comme belges, est soutenue en Belgique par la prise en charge des frais de location (aide sélective du Réseau d'Action Culturelle Cinéma) et, de plus, un prix "Découverte" peut leur être attribué lors de leur passage à la Cinémathèque. Au Canada, le soutien du Fonds d'aide au doublage et sous-titrage concerne de la même manière les

⁶² La Communauté française de Belgique prépare un accord de coproduction avec le Maroc et un accord de coopération a été signé en 1997 avec le Québec

⁶³ Cette dernière aide prend la forme d'une avance sur recettes pour les dépenses d'édition, de subvention pour les frais de tirage

films étrangers que les films canadiens⁶⁴. Il en va de même au Québec pour les films étrangers peu diffusés. Par ailleurs, le fonds d'aide à la distribution en salles de longs métrages de Téléfilm Canada finance également l'acquisition de droits canadiens de longs métrages étrangers au titre des activités de développement de l'entreprise de distribution.

Dans le domaine du livre, c'est le soutien à la traduction dont on a vu la généralisation dans les pays francophones du Nord, en l'occurrence vers le français (intraduction), qui permet de mettre sur le marché national des oeuvres étrangères de qualité. En matière musicale, l'accueil de la musique d'ailleurs semble aidée plutôt au travers des artistes que de la production discographique.

VII-4 Ne pas entraver les échanges

Avant même de soutenir l'accueil de productions étrangères, il convient de ne pas l'entraver. Les pratiques réglementaires et fiscales témoignent du souci culturel de se confronter à d'autres expressions artistiques lorsque les droits de douanes frappant les biens culturels ainsi que les intrants spécifiques (matériel d'impression, papier, cassettes et disques vierges, matériel cinématographique,...) ne sont pas ou faiblement taxés ou tout au moins le sont moins relativement aux autres biens. L'accord de Florence et son protocole de Nairobi stipulent d'ailleurs la suppression de ces droits et taxes.

Or tous les pays francophones ne sont pas partie à cette convention et les pratiques de certains Etats signataires n'y sont pas conformes. Si les droits de douane pour le livre sont faibles (5% en Côte d'Ivoire, 5,75% au Burkina Faso par exemple) ou considérés comme tels pour les films et le matériel cinématographique (un taux de 50% est pourtant pratiqué au Maroc sur le matériel cinématographique⁶⁵), des taxations parfois très lourdes peuvent se rencontrer (de l'ordre de 30% pour le papier en Afrique sub-saharienne, plus de 90% pour les films et 60 % pour les cassettes vidéo préenregistrées au Burkina, 61% pour les films et 80% pour les mêmes cassettes au Cameroun). Il en va de même pour les disques et cassettes audio enregistrés, ce qui tend à encourager à la fois la fraude et la piraterie : par exemple 80% au Cameroun, 59 % au Burkina Faso, taux de 30% et maintenant de 23% en Côte d'Ivoire⁶⁶). On notera à cet égard qu'au Canada si des droits de douane existaient sur certains produits culturels, une discrimination positive à l'égard des pays francophones du Sud était pratiquée pour les cassettes et surtout les disques compacts enregistrés puisque ces derniers sont exonérés en provenance du Sud et taxés à 9,5% en provenance du Nord.⁶⁷

⁶⁴ La seule différence est que cette aide sous forme d'avance sans intérêt est remboursable partiellement, à hauteur de 30% pour les films canadiens et 50% pour les films étrangers

⁶⁵ *Cinémaroc* n°8 décembre 1998

⁶⁶ Le taux de 30% appliqué en 1994 a fait place à un taux de 23% auquel vient s'ajouter une taxe ASDI au taux de 5% sur le montant droit de douane plus TVA soit 23 +20%.

⁶⁷ Institut québécois de recherche sur la culture *La circulation de créateurs et des produits culturels dans la francophonie aspects juridiques* 1994 Ces données citées à titre d'exemple ont pu évoluer car on remarque une notable variabilité des taux

Les harmonisations à la baisse apparaissent donc cruciales dans un objectif de facilitation des échanges qu'on les considère d'un point de vue culturel ou commercial. Certaines harmonisations en cours comme en Afrique de l'Ouest sur les phonogrammes se font cependant en maintenant les taux à un niveau non négligeable, ce qui tend à éliminer les distorsions dans les échanges mais continue à les pénaliser⁶⁸. Dans ces conditions, ne pas appliquer aux produits culturels de mesures défavorables - relativement aux autres produits - constitue déjà une sorte de mesure de soutien "en creux" ou a contrario même si l'on est alors encore loin du respect de l'accord de Florence, d'autant que toutes les pratiques bureaucratiques annexes sont également d'une redoutable efficacité pour handicaper les échanges. Une telle évolution se heurte autant à une conception de la fiscalité en général qui hypertrophie la "fiscalité de porte" qu'à des volontés de protéger une production nationale parfois très réduite.

VIII- Action publique et affirmation identitaire

L'autre dimension de l'action publique culturelle est l'affirmation d'une identité au travers du soutien aux activités et aux productions culturelles nationales. Elle apparaît d'abord au travers des critères d'éligibilité aux aides qui portent tant sur les bénéficiaires que sur les produits et actions concernés qui mettent en exergue la nationalité (1). On la retrouve également dans les mécanismes de quotas (2) et enfin dans les règles d'investissement (3). On examinera tous ces aspects qui sont à l'évidence des points de friction à l'interface commerce-culture, des points de friction difficiles à réduire tant ce ciblage est au cœur des volontés politiques en matière culturelle.

VIII-1 Les critères d'éligibilité des bénéficiaires et des productions

Une caractéristique systématique des mesures de soutien est de reposer sur des *critères d'éligibilité* qui précisent qui, en tant que personne physique et surtout morale, peut en être bénéficiaire à l'occasion de quelle action et éventuellement pour quel produit. Ce qui est éligible potentiellement au soutien public ne se confond pas, soulignons-le, avec ce qui est effectivement soutenu d'abord parce que le bénéfice d'une aide, fut-elle automatique, suppose en général de la demander et, par ailleurs, les aides sélectives supposent ensuite des critères et des procédures de choix. A la différence de ces critères de sélection, qui sont parfois à interpréter par les instances d'attribution, les critères d'éligibilité sont généralement de nature strictement objective et permettent une véritable transparence quant à l'éligibilité au soutien.

On a vu précédemment qu'une forme de soutien peut rechercher son efficacité dans les contreparties exigées pour l'aide apportée afin de faire adopter au bénéficiaire un comportement souhaité (voir VI ci-dessus). Mais, en préalable, les conditions d'éligibilité

⁶⁸ Rappelons que les différences de taux de TVA n'interviennent pas pour pénaliser les importations par rapport à la production nationale.

peuvent jouer un rôle analogue en incitant les structures qui souhaitent bénéficier de l'aide à se conformer à ces conditions : un bon exemple est donné par les conditions d'éligibilité des co-productions cinématographiques particulièrement détaillées sur les caractéristiques des intervenants, du lieu de tournage,.. qui sont alors prises en compte dans la préparation de tout projet visant le statut de co-production. Un autre exemple est fourni par les critères du programme d'aide aux entreprises du livre de la Sodec au Québec qui stipule par exemple que les libraires, outre le fait d'être agréés⁶⁹, doivent détenir un stock minimal de 6000 titres dont 2000 québécois (avec des minima pour chaque catégorie d'ouvrages) et recevoir les offices d'au moins 25 éditeurs agréés et conserver leurs titres en étalage au moins 4 mois pour bénéficier des achats publics. Une telle focalisation du soutien traduit un souci de ciblage et d'efficacité qui ne se rencontre pas systématiquement. Néanmoins, dans tous les cas, ces critères d'éligibilité tendront à s'ériger peu ou prou en normes.

De manière générale, la définition du périmètre de ce qui peut être aidé repose sur une référence à la collectivité. C'est ce qui fonde sa légitimité et va alors se traduire par des considérations relatives à la nationalité, au territoire ou encore à la langue⁷⁰. Ainsi, là encore, la volonté culturelle s'exprime en considérations concrètes au travers du souci par exemple de faire paraître des ouvrages relatifs à la vie culturelle suisse (Pro Helvetia) , de donner du travail, lors du tournage d'un film, à des professionnels techniques et artistiques nationaux ou encore soit d'aider directement la production nationale, soit de conforter les entreprises nationales, l'industrie nationale et, partant, la production de produits nationaux.. La volonté canadienne que "les Canadiens puissent connaître leurs propres produits culturels et que notre marché fasse une place à ces produits" rassemble les deux objectifs culturels que l'on peu rencontrer : d'une part, la volonté qu'existe, subsiste ou émerge une production nationale minimale : c'est une volonté partagée par de nombreux pays lorsque la réceptivité du marché aux produits culturels étrangers est forte ; d'autre part le souci, exprimé plus rarement, en France et au Canada en particulier, de conserver à leurs productions culturelles une place privilégiée sur le marché national comme dans les échanges. Ces critères d'éligibilité méritent d'être examinés en détail, qu'ils s'appliquent aux demandeurs ou aux productions.

La qualification nationale des demandeurs

La qualification nationale des demandeurs de soutien, proche d'une industrie à l'autre dans son inspiration, varie sensiblement dans sa formulation suivant que les démarches de production sont plus ou moins lourdes et coûteuses, et suivant qu'il existe ou non une définition de la notion d'entreprise à caractère national. Cette définition jouera dans certains pays un rôle important pour la réglementation des investissements (voir ci dessous VIII-3). Cette qualification nationale des entreprises culturelles semble assez développée non seulement dans les pays du Nord mais aussi dans certains pays du Sud où l'ampleur encore

⁶⁹ Au titre de la loi sur le développement des entreprises québécoises dans le domaine du livre

⁷⁰ Pour reprendre la distinction effectuée par l'IQRC op.cité

très limitée de la production va de pair avec un souci de "marquage national" d'autant plus fort qu'il s'agit plus de professionnels que d'entreprises.

Ainsi, pour le *livre*, la qualification nationale en France se réfère à l'implantation du siège social sur le territoire national alors qu'au Canada l'éligibilité au programme Padie repose sur la propriété et le contrôle canadien c'est à dire le fait d'être "contrôlées de facto par des Canadiens et [qu'] au moins 75% des actions donnant plein droit de vote en toutes circonstances et au moins 75 % du capital payé et versé appartiennent réellement à des citoyens canadiens résidant habituellement au Canada ou à des sociétés détenues et contrôlées à au moins 75% par des Canadiens." Le critère pour l'admission au PADES (programme d'aide au développement de l'enregistrement sonore repose sur une conception voisine mais ne nécessite qu'un pourcentage de possession de 51% des actions assorties d'un droit de vote et une gestion majoritairement assurée par des Canadiens. Au Québec, les conditions d'éligibilité aux aides de la Sodec les réservent aux citoyens canadiens domiciliés au Québec et aux structures totalement contrôlées, administrées et dirigées par des citoyens canadiens domiciliés au Québec ayant de plus leur activité et leur siège social au Québec. Par ailleurs, en Tunisie, le soutien est également réservé à des entreprises locales d'édition. On notera qu'en Communauté française de Belgique, les "majors" sont explicitement exclues des aides à la production discographique non-classique.

Dans le domaine *cinématographique ou audio-visuel*, la qualification de nationalité porte d'abord sur le producteur délégué. En communauté française de Belgique, pour bénéficier d'une aide, ce dernier doit être une personne physique ou morale de nationalité belge dont l'activité s'exerce en Belgique avec extension aux étrangers exerçant une activité de producteur en Belgique. Il en va de même en Suisse pour les professionnels non-suisse domiciliés de façon permanente en Suisse. En France, les producteurs et autres structures de la filière doivent être titulaires d'une autorisation d'exercice et les réalisateurs être français ou ressortissants d'un pays de l'Union européenne.

Au Canada, les aides de Téléfilm pour le cinéma et le Fonds canadien de télévision (FCT) supposent la propriété canadienne, suivant les critères d'Investissement Canada, mais aussi que le contrôle soit exercé par des Canadiens. S'y ajoutent le siège social voire l'activité au Canada ainsi que le fait que les principaux responsables du contrôle financier des projets aidés soient citoyens canadiens ou résidents permanents. Au Québec les salles de cinéma doivent être intégralement sous contrôle québécois pour être aidées alors que, pour les autres soutiens de la SODEC aux entreprises du cinéma et de l'audio-visuel, il est requis la possession des deux tiers des actions par des Canadiens domiciliés au Québec et ce, au niveau de "dilution maximale"⁷¹. Enfin, dans un pays comme le Burkina Faso, la nationalité burkinabé n'est pas exigée pour le producteur sous réserve de contraintes sur la nationalité du personnel technique⁷². On voit que les règles semblent les plus strictes au Canada ainsi qu'au Québec : elles s'appuient sur des réglementations générales (Loi sur Investissement

⁷¹ Avec, en sus les deux tiers des associés ou administrateurs

⁷² IQRC *op. cité* p.196

Canada) mais aussi propres aux entreprises culturelles voire à un seul secteur - comme l'édition au Québec -.

La nationalité des productions

Les considérations de nationalité portent aussi sur les productions voire l'activité des professionnels et entreprises culturelles. L'appréciation est particulièrement complexe dans le cas du cinéma et de l'audiovisuel mais, en règle générale, la nationalité des productions se fonde sur des considérations de nationalité ou de territorialité des différents intrants qu'ils soient humains ou matériels. Dès lors, la formulation des règles peut être des plus précises comme on le voit au Canada avec les normes du Bureau de certification des produits audiovisuels (BCPAC) et du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) mais se doubler éventuellement d'une certaine souplesse.

En Communauté française de Belgique, la nationalité d'une production cinématographique ou audiovisuelle dépend de la langue, du tournage qui doit avoir lieu en Belgique, de l'utilisation de moyens techniques belges et du versement de la majorité des salaires et assimilés à des citoyens belges ou d'un pays de l'Union européenne. Une notion de nationalité majoritaire ou minoritaire belge y existe également. En Suisse, on retient des critères sur les "auteurs" (scénaristes, metteurs en scène,...) dont une part importante doit être de nationalité suisse de même qu'une juste proportion de collaborateurs artistiques et techniques et le tournage en Suisse.

Quant aux conditions d'agrément qui conditionnent l'accès des films aux soutiens automatiques et sélectifs du CNC en France, ils portent sur le tournage sur le territoire français, la post-production (développement et tirage des copies) en France ou dans l'Union européenne et la réalisation en version française originale (ou dans une langue d'un des pays coproducteurs). Au Canada, les oeuvres éligibles à un soutien doivent satisfaire les exigences de "contenu minimal canadien". Celui commun au BCPAC (pour les facilités fiscales) et au CRTC (pour être reconnu comme émission canadienne) porte tant sur la nationalité canadienne des principaux intervenants (du réalisateur aux principaux acteurs en passant par le directeur artistique ou de la photographie) que sur le fait que 75% des salaires et assimilés ainsi que des dépenses de traitement et de post-production vont respectivement à des Canadiens et à des entreprises canadiennes. Un système de quota de personnels techniques nationaux a également cours au Burkina Faso et certains professionnels artistiques comme le réalisateur et ses assistants doivent avoir travaillé depuis plusieurs années dans le pays pour que le film soit éligible à l'aide.

Le recours à un critère de nationalité pour le *livre* est rare même s'il apparaît explicitement pour des aides à la création comme les prix littéraires au Maroc ou pour le soutien d'ouvrages sur la vie culturelle suisse. En Communauté française de Belgique, le Fonds d'aide à la diffusion permet de constituer chez les libraires des dépôts permanents d'ouvrages d'auteurs et d'éditeurs de la communauté française. Mais en France l'aide aux projets éditoriaux peut aller à tout éditeur de livre en français. La détermination de la nationalité d'un livre est en effet une question beaucoup moins fréquente tant par son

moindre enjeu financier que par la moindre complexité des "intrants" du livre. On peut en effet se référer aisément soit à la nationalité de l'auteur soit à celle de l'éditeur, moins délicates à établir, soit encore à la langue dans laquelle il est écrit ou traduit. De plus co-produire ou co-éditer un livre donne généralement lieu à des productions distinctes par langue.

Quant au *disque*, le jeu de collaborations qui marque l'enregistrement pourrait poser des problèmes analogues à ceux que connaissent le cinéma et l'audiovisuel dans la détermination de la nationalité quoiqu'à une bien moindre échelle de coût et d'organisation. Le faible soutien dont bénéficie l'édition de musique enregistrée dans les différents pays de la francophonie, qu'ils soient du Nord⁷³ ou du Sud, à l'exception du Canada, fait que l'aide se focalise sur des expressions musicales soit de variétés très liées à des identités nationales ou locales -qui sont alors un objet privilégié du soutien au niveau sub-national (voir ci-dessous)-, soit des artistes ou interprètes nationaux de musique classique. La problématique est alors souvent non-commerciale compte tenu du faible marché ou du caractère de recherche. On rencontre une telle pratique en Communauté française de Belgique, en France avec la collection Musique française d'aujourd'hui et en Suisse. Au Canada, les prescriptions du programme Pades portent essentiellement sur le contenu qui doit être à au moins 50% canadien c'est à dire l'œuvre de Canadiens ou d'immigrants reçus. Des stipulations portent sur la nationalité du compositeur, du parolier et de l'interprète ainsi que du lieu d'enregistrement pour attribuer la nationalité canadienne à un enregistrement sonore diffusé à la radio.

Enfin, même si les productions aidées sont pratiquement toutes dans la ou une des langues nationales du pays, ce n'est pas pour autant que le critère linguistique soit mis en avant : sa présence est rare et, de plus, il est rarement utilisé seul mais plutôt en association avec le critère de territorialité⁷⁴. On les rencontre ainsi en Belgique et au Canada face à l'usage d'autres langues nationales et eu égard à la position de leur production dans l'aire francophone. Dans le livre en France les aides à la publication du Centre national du livre, l'ouvrage doit être en français sans condition de nationalité de l'éditeur⁷⁵. On notera par contre que les zones linguistiques apparaissent au sein de l'Union européenne comme les espaces au sein desquels peuvent se concilier libre circulation et application d'un prix unique du livre⁷⁶.

Ainsi examinés les critères contribuant à cibler le soutien public s'avèrent l'expression directe mais parfois délicate à formuler de la volonté culturelle de se focaliser sur ce qui est au plus

⁷³ Dans le cas de la France Cf. Edith Brenac et Bruno Jobert *Les soutiens publics à l'édition phonographique* Evaluation pour le Ministère de la culture 1997

⁷⁴ Comme l'avait déjà noté l'IQRC

⁷⁵ Pour l'aide à l'extraduction attribuée à des éditeurs étrangers, l'ouvrage traduit doit avoir fait l'objet d'une cession de la part d'un éditeur français.

⁷⁶ Colloque *L'économie du livre dans l'espace européen Strasbourg* 29-30 septembre 2000

près de l'identité nationale. Cette référence est donc à la fois naturelle et omniprésente et, surtout, elle préexiste à toute tentation protectionniste qui pourrait parfois se faire jour.

VIII-2 Les quotas

Les quotas procèdent de la même logique culturelle que les critères d'éligibilité fondés sur la nationalité qui permettent de définir les productions considérées comme nationales. Encadrant la programmation ou encore le financement de la production de la part des chaînes de radio et de télévision, ils touchent le domaine crucial des médias, c'est à dire les consommations culturelles les plus massives, un domaine promis à un développement et des mutations importantes du fait des nouvelles technologies de communication (numérisation, .) et enfin un secteur économique mondialisé aux enjeux publicitaires et financiers énormes sur lequel opèrent des acteurs sans cesse plus puissants. C'est pourquoi ces quotas font l'objet de débats vifs et récurrents sans comparaison avec les critères de nationalité du soutien public et même que d'autres formes de réglementation des médias comme les règles d'attribution de certaines fréquences et les modes d'accès aux financements publicitaire et public⁷⁷.

Ces quotas concernent surtout la *diffusion* et plus rarement la *production* au travers de son financement. Dans le premier cas, le plus fréquent et le plus controversé, une part pré-déterminée de la programmation doit être consacrée à des productions nationales (ou assimilées dans les pays appartenant à l'Union européenne). Dans le second cas, les chaînes ont obligation de consacrer une part pré-déterminée de leurs recettes au financement de productions nationales, soit une contrainte quant au niveau et à l'orientation de leurs investissements dans la production. Les quotas s'inscrivent dans la même volonté culturelle de voir diffusés des produits nationaux, les quotas de diffusion l'imposant directement, les quotas de production le favorisant par le biais de la possession des droits des produits financés. S'y ajoute parfois le souci que les relations diffusion-production respectent l'indépendance des producteurs dans une perspective peu éloignée des règles de la concurrence qui s'opposent aux intégrations verticales amont-aval aboutissant à supprimer les marchés correspondants. On trouve ce cas de figure lorsque l'accent est mis sur une production audiovisuelle indépendante des diffuseurs comme en France, ce qui n'est le cas ni dans d'autres pays européens, ni dans des pays du Sud où le ou les opérateurs de radiodiffusion occupent une place essentielle⁷⁸.

⁷⁷ L'attribution de la ressource rare des fréquences confiée à une instance de type "Haute autorité" apparaît comme une tâche régaliennne peu contestable. Par contre, si l'existence d'un audio-visuel de service public fait l'objet d'un consensus, on assiste à des controverses, elles aussi récurrentes, sur le mode de financement de l'audio-visuel public et son possible accès à la publicité au delà de son financement sur fonds publics ou par la redevance. Ils donnent actuellement lieu à procès devant les juridictions européennes (cas du Portugal) Cf Michel Fansten Financement de la télévision publique en Europe : les termes du débat *Diffusion*, revue de l'Uer juillet 1999

⁷⁸ Pour une analyse de ces différents "modèles nationaux", voir *Dossiers de l'audiovisuel* n° 80 et 82 1988 ainsi que Cnc-Oea *Les mécanismes publics d'aide au cinéma et à l'audiovisuel en Europe volume I synthèse* 1999

Si les quotas de diffusion ont suscité et suscitent toujours des controverses, c'est parce qu'ils appartiennent à la catégorie plus large des restrictions quantitatives qui sont l'une des cibles privilégiées de la libéralisation du commerce. Cependant, la référence spontanée aux quotas d'importations est trompeuse car il ne s'agit pas de quotas prédéterminés en valeur absolue mais de quotas "proportionnellement distribués" relevant de la catégorie des *protections sur le contenu local en termes physiques* de fait beaucoup moins abordées d'un point de vue théorique⁷⁹. Ils se rapprochent des "prescriptions relatives à la teneur en produits nationaux" contraires à l'accord sur les MIC (mesures concernant les investissements et liées au commerce). L'analyse théorique porte en particulier sur l'existence de gains mutuels à l'échange ainsi que la capacité de satisfaire les attentes des consommateurs en matière de programmes nationaux à coûts élevés lorsque les préférences sont diversifiées⁸⁰. L'analyse concrète menée sur le cas français met en évidence que les différents motifs d'inefficacité invoqués (programmation croissante d'émissions non soumises à quota, fragilisation de la filière par la création de rentes et spécialisation de l'industrie nationale des programmes dans des productions à faible valeur ajoutée) restent peu probants. Par contre, les possibilités de contournement restent non négligeables sur le plan technique dans un contexte communautaire où les réglementations varient d'un pays à l'autre dans le cadre d'une directive "Télévision sans frontières" plus incitative que contraignante.

Ces quotas de diffusion se rencontrent dans les pays européens de l'aire francophone ainsi qu'au Canada. Ainsi, en Belgique, des quotas de 60% de films (téléfilms et séries) provenant d'un pays du Conseil de l'Europe ou d'expression originale française sont imposés à la RTBF. L'attribution de fréquence à des opérateurs privés est aussi l'occasion, lorsque le contexte et le rapport de forces s'y prêtent, de stipuler des obligations de type quotas de diffusion : ainsi, en Suisse, lors de la concession de la chaîne à péage -germanophone- Teleclub, la majorité des longs métrages devaient être, dans la mesure du possible, européens et un long métrage de fiction suisse être diffusé tous les deux mois. Au Canada et en France, l'ensemble des entreprises de diffusion de radio et de télévision sont soumises à ce type de quotas. En France l'obligation pour les chaînes tant en clair que cryptées (Canal+) est de 60% d'oeuvres audiovisuelles d'origine communautaire dont 40% d'oeuvres d'expression originale française, cette obligation porte sur l'ensemble des oeuvres diffusées une année donnée et sur celles diffusées aux heures dites de grande écoute⁸¹. En France, ces obligations s'imposent en particulier à la diffusion de films cinématographiques, une diffusion assortie d'obligations en termes de nombre de films, de délai depuis la sortie ainsi

⁷⁹ Suivant la formule de R.Mac Culloch et H.G.Johnson in *A Note on Proportionally Distributed Quotas American Economic Review* vol.63 n°4 1973 citée par Stéphanie Peltier in *La question de l'inefficacité des restrictions quantitatives : le cas des quotas télévision Communication et stratégies* n° 35 3^{ème} trimestre 1999 p.111-160

⁸⁰ A partir des analyses de Steven S.Wildman et Stephen E.Siwiek et K.Lancaster cf. Stéphanie Peltier *Commerce international et protection : le cas des programmes télévisuels* Thèse de sciences économiques Paris I 1999

que de jour et d'heure dans la semaine (pour les chaînes en clair). Le même type d'obligations concerne également les chaînes câblées⁸².

Au Canada, les obligations des télédiffuseurs sont de 60% de diffusion d'oeuvres à contenu canadien sur l'ensemble de l'année et de 60 ou 50% pour la tranche horaire 18 heures-minuit. Les services de télévision payante ou spécialisées ont une obligation variant entre 16 et 100% qui dans la plupart des cas est d'au moins 30%. Il en va de même pour les services de télévision à la carte et de vidéo à la demande qui doivent diffuser au moins 12 longs métrages canadiens par an, un film canadien pour 20 non canadiens et un événement canadien pour 7 événements étrangers. Les règles permettant de définir le contenu national sont analogues à celles vus précédemment pour l'éligibilité au soutien public en fonction de la nationalité du producteur et des conditions de réalisation. Au Canada cependant, les critères d'éligibilité à l'aide du FCT sont plus contraignants que ceux de reconnaissance du contenu canadien (10 points contre 6).⁸³

Dans le domaine de la *radio*, de tels quotas existent au Canada de 65% de contenu francophone dans le cas de la musique vocale avec une obligation analogue de 55% les jours de semaine de 6 heures à 18 heures. En France, la radio publique doit, aux termes de son cahier de charges, accorder une place majoritaire à la chanson d'expression française ou régionale dans l'ensemble de ses programmes de variétés. Quant aux stations privées, la loi de 1994 leur impose un quota de 40% de chansons d'expression française sur les programmes de variétés aux heures d'écoute significative. La moitié de ces chansons doivent être de nouvelles productions ou être le fait de nouveaux talents⁸⁴. Les variétés françaises sont ainsi passées de 49 à 58% du total des variétés en 5 ans.

Dans ces mêmes pays, on rencontre également des *quotas de production* ou plus largement des *obligations d'investissement en production* au moins sous la forme de conventions ou d'accords-cadres négociés par les radiodiffuseurs publics et privés avec les professions audiovisuelles et cinématographiques : ceux-ci portent sur des montants comme pour la SSR en Suisse, montants éventuellement abondés par les pouvoirs publics comme en Belgique pour la RTBF et au Canada dans le cadre du FCT et, plus rarement, semble-t-il, sur des pourcentages du chiffre d'affaires de production⁸⁵. Au Canada, par contre, toutes les entreprises de distribution d'émission radiodiffusées doivent verser depuis 1997 au moins

⁸² Service juridique et technique de l'information *Indicateurs statistiques de l'audiovisuel 1998* p. 125 et sq. La documentation française

⁸³ On notera dans le domaine du cinéma l'obligation ancienne en France pour toute salle de programmer au moins un film français cinq semaines par trimestre.

⁸⁴ On entend par "nouveaux talents" les artistes ou les groupes n'ayant pas vendu déjà deux disques d'or (vendus à plus de 100 000 exemplaires) et "nouvelles productions" des phonogrammes commercialisés depuis moins de 3 ou 6 mois. Ces critères sont appliqués avec une certaine souplesse de manière à permettre à des opérateurs diffusant auparavant plus de 80% de chansons anglo-saxonnes de se rapprocher de la situation souhaitée formalisée par le quota

⁸⁵ Comme la chaîne RTL-Tvi en Belgique de 1994 à 1997

5% de leurs recettes brutes au Fonds canadien de télévision (FCT) qui finance la production et la diffusion d'émissions qui doivent être diffusées à des heures de grande écoute.

En France, les adaptations successives de la réglementation visent à équilibrer deux types d'obligations : d'une part, un financement de commandes d'oeuvres d'expression originale française d'au moins 15% de leur chiffre d'affaire annuel net dont une part prédéterminée auprès de producteurs indépendants, d'autre part, la diffusion d'un volume minimal d'oeuvres européennes ou francophones "fraîches" (en général 120 heures par an) en début de soirée⁸⁶ Les radiodiffuseurs en clair sont tenus de consacrer 3% de leur chiffre d'affaires à des coproductions et achats de droits d'oeuvres cinématographiques d'expression originale européenne dont 2,5% d'expression originale française. Enfin, compte tenu de son rôle dans la diffusion cinématographique, la chaîne payante Canal+ a l'obligation de consacrer 25% de son chiffre d'affaires à l'acquisition de droits de diffusion cinématographique auxquels s'appliquent les mêmes quotas que pour la diffusion : on peut alors parler de "quotas d'acquisition". Des obligations du même type existent aussi pour les chaînes câblées, en particulier spécialisées dans le cinéma, et aux services pratiquant le paiement à la séance.

On voit ainsi la proximité entre obligation de diffusion et de financement, une proximité que l'on retrouve également en Belgique avec des quotas de diffusion à la fois pour des productions propres et des co-productions avec des prestataires francophones et non francophones. De plus, on assiste au Canada à la même mise en balance entre obligations de diffusion d'émission canadiennes et obligations de financement de productions à contenu canadien. Car ce sont bien les mêmes préoccupations et volontés culturelles qui président à l'instauration des unes et des autres, à leur défense et à leur extension adaptée aux nouvelles formes de diffusion (satellite, services à la demande,...).

VIII-3 Les règles sur l'investissement étranger

Enfin, des règles sur l'investissement étranger peuvent stipuler des conditions de nationalité pour la propriété des entreprises culturelles. Ces entreprises culturelles satisfont alors, de ce fait, au critère de nationalité des opérateurs pour être éligibles au soutien public. Dit autrement, c'est l'accès au marché culturel qui est réglementé et non pas seulement l'éligibilité au soutien public⁸⁷. De telles règles ne disqualifient pas pour autant l'investissement étranger souvent bien utile dans des productions nationales et qui reste possible voire encouragé au travers des coproductions par exemple. Par ailleurs, réglementer l'investissement étranger dans la transparence n'a rien à voir, soulignons-le, avec décourager l'investissement étranger ce que permet de manière subreptice mais efficace une application tatillonne de dispositions administratives peu claires.

⁸⁶ Ces commandes peuvent être pour une faible part de simples achats de droits

⁸⁷ Encore que cette réglementation ne soit pas rétroactive comme cela est clairement stipulé au Canada ou en Suisse dans le cas du cinéma

Une telle réglementation de l'investissement vise donc à s'opposer à l'implantation d'entreprises étrangères souvent multinationales comme le phonogramme en donne l'exemple dans nombre de pays du monde entier et le livre dans certains pays du Sud au profit du maintien ou de l'émergence d'entreprises locales indépendantes. Si la perspective culturelle est la même que pour les quotas de diffusion - développer une production nationale à potentialité identitaire-, l'accent se déplace. Il ne s'agit plus de favoriser directement la production, l'industrie nationale s'en trouvant indirectement confortée; au contraire, la réglementation de l'investissement étranger facilite la présence d'intérêts nationaux dans l'industrie culturelle nationale au motif qu'elle aura alors "davantage tendance à créer, produire, distribuer et présenter des produits à contenu [national]". Les faits confirment souvent cette assertion⁸⁸ même si les conditions de contrôle capitalistique n'induisent pas de manière mécaniste les orientations des productions culturelles - comme le prouve la prise en charge d'une part des variétés françaises par des filiales des "majors" ou la production des groupes éditoriaux du Nord en Afrique- . Elles tendent néanmoins à les encadrer de plus en plus fortement au fur et à mesure que se développent des logiques plus financières qu'industrielles⁸⁹.

Les règles d'investissement au sein de l'aire francophone se rencontrent principalement et explicitement au Canada aux termes de la Loi sur Investissement Canada de 1985 qui soumet tout investissement étranger dans une industrie culturelle à un examen. La politique canadienne exclut les entreprises appartenant à des intérêts étrangers de la vente de livres et prohibe la prise de contrôle d'entreprises de vente de livres ou de distribution cinématographique par des intérêts étrangers. De plus la part du capital des entreprises de radiodiffusion contrôlée par de tels intérêts est limitée. En Suisse, la législation de 1962 interdisait l'activité de distribution cinématographique à des entreprises non suisses ou non contrôlée par des capitaux suisses. Ces règles d'investissement sont finalement peu répandues faute, dans de nombreux cas, d'une véritable capacité entrepreneuriale à conforter ainsi.

IX- En deçà et au delà des politiques nationales

Les politiques culturelles nationales ont parfois vu se développer des démarches de soutien à la culture et aux industries culturelles au niveau sub-national de leurs régions, cantons, provinces,.. mais aussi au niveau régional. Ces démarches vont de pair avec des affirmations économiques et politiques plus marquées de ces échelons.

⁸⁸ Cf. Groupe canadien de consultations sectorielles sur le commerce extérieur-Industries culturelles *op. cité* p.14

⁸⁹ Sur ce sujet qui nécessiterait des analyses approfondis et nuancées, voir pour le phonogramme Mario d'Angelo *Socio-économie de la musique en France* La documentation française Paris 1997, pour le livre François Rouet *Le livre op. cité*, ainsi que Joelle Farchy *op. cité* et Pierre Kopp *L'offre de programmes audiovisuels efficacité et diversité Revue d'économie politique* 106 (2)

IX- 1 Les interventions sub-nationales

Si l'on passe du niveau national au niveau sub-national que l'on peut qualifier de "régional", une action publique souvent significative quoique très diversifiée existe dans certains pays en particulier européens surtout en matière de livre et de cinéma. A première vue, les modes d'intervention retenus semblent très proches de ceux existant au niveau national avec un recours privilégié à des procédures de subvention ou de mise à disposition de moyens. On pourrait alors penser y voir une intervention nationale "en réduction" ciblée sur les entreprises culturelles régionales et la production régionale.

Une investigation sur le livre dans les régions d'Europe a montré que les politiques régionales en la matière ne peuvent s'appréhender de manière aussi simple⁹⁰. Elles dépendent tant du contexte national (situation au regard du plurilinguisme, importance traditionnelle ou non de la lecture publique,...) que de la situation de la filière du livre dans la région (création/production-diffusion/mise à disposition commerciale ou non). L'action publique à ce niveau ne se contente pas de faire du "régionalisme", de mettre la région en textes et en images mais peut affirmer "une capacité de soutien ou de structuration d'un secteur culturel et professionnel"⁹¹. Autrement dit, le souci éminemment culturel de l'identité régionale passe par l'affirmation économique de la culture en région au moins autant que par le souci des seuls produits qui prennent la région pour thème ou cadre⁹².

Le secteur du cinéma permet d'effectuer le même type de constat d'une approche économique du culturel : les soutiens régionaux au cinéma se sont généralisés dans les régions françaises, les cantons suisses et les provinces wallonnes. Ils supposent une "territorialisation" avec un tournage au moins majoritairement sur place, l'utilisation plus ou moins poussée de ressources régionales. Les aides parfois structurées autour de fonds empruntent donc aux modalités nationales (par exemple jusqu'à des avances sur recettes en région Aquitaine en France) avec un recours privilégié à des subventions et de fréquentes aides en nature (logistique pour le tournage,...). La perspective de développer une filière cinématographique régionale n'a généralement pas de sens au-delà de l'émergence de personnalités (réalisateurs,...) de la région. Par contre les retombées économiques sont non négligeables et les retombées promotionnelles et médiatiques déterminantes car structurantes en termes d'identité.

IX-2 Les interventions au niveau régional

Un certain nombre d'aires régionales dans le monde sont devenues des zones d'intégration économique et de renforcement du libre-échange. Ces évolutions reposent non seulement sur

⁹⁰ Centre régional des lettres Région Languedoc-Roussillon *Le livre dans les régions d'Europe* 1997

⁹¹ Idem p.48

⁹² Au moins dans les régions qui ne sont ni trop peu peuplées et sans ressources professionnelles, ni riches et très peuplées dotées d'une "filière régionale" marchande. Dans ces deux cas, l'intervention publique semble se recentrer sur une offre adéquate en termes de lecture publique; op. cité p.73

des proximités géographiques mais aussi sur des proximités culturelles - au sens large - plus ou moins fortes et qui fondent parfois jusqu'à une perspective de communauté de destin. Dans ces espaces peut se définir alors une action culturelle commune susceptible de s'orienter dans deux directions : une politique culturelle commune fondée plus ou moins strictement sur un principe de subsidiarité, relayant alors des politiques culturelles nationales qui trouvent leurs limites; un rôle d'acteur culturel vis-à-vis de l'extérieur.

Parmi les ensembles régionaux dans lesquels sont impliqués des pays francophones, l'Union européenne en donne un bon exemple. Les résistances à intervenir dans le champ de la culture ont été dépassées depuis une dizaine d'années par la mise en place progressive d'une action communautaire en particulier autour des programmes d'aide à la traduction Ariane et de soutien à l'audiovisuel Media1 et 2 et bientôt Média plus. De plus, l'Union européenne s'avère être le plus important parmi les multiples financeurs du cinéma africain⁹³. On remarquera l'usage des mêmes modalités de soutien qu'au niveau national avec en particulier le recours aux quotas, aux avances remboursables, une priorité de fait à l'audiovisuel et, dans une logique de subsidiarité, un accent sur l'aide à la circulation des productions nationales dans le cinéma et dans le livre par la traduction voire l'émergence d'une industrie audiovisuelle européenne⁹⁴. Cette notion de subsidiarité sur le plan politique renvoie pour partie à celle d'économie d'échelle dont on voit des débuts d'application en Afrique avec, par exemple, la création de deux centres de post-production télévisuelle à Cotonou et Yaoundé et l'amorce de circuits régionaux de distribution audiovisuelle en Afrique de l'Ouest.

L'action communautaire comme les autres actions culturelles régionales peuvent être des éléments précieux de réflexion pour la communauté francophone qui n'est ni marché commun, ni véritable aire régionale mais qui met l'accent sur la culture tout en affirmant sa diversité comme une richesse. La langue française en partage suggère naturellement d'y voir un espace où la circulation des productions culturelles francophones doit être favorisée en appui et en prolongement aux volontés nationales et aux capacités entrepreneuriales privées. L'absence de contraintes d'intégration économique peut en faire paradoxalement un lieu plus ouvert au développement d'initiatives.

X- Eléments de conclusion

A l'issue de cette première mise en perspective du soutien public aux industries culturelles dans l'aire francophone, il faut souligner quelques points en complément des traits qui ont été mis en évidence au fil de la présentation et ce, malgré les limites d'un tel exercice.

En premier lieu, l'examen des mesures et de leur mise ne œuvre illustre de manière concrète et frappante l'intrication entre les dimensions culturelle et économique. Ceci confirme que le nécessaire respect face aux volontés culturelles doit être impérativement gagé par la

⁹³ Cf. Ecrans d'Afrique *op. cité*

⁹⁴ Cf. Pascal Marchetti *op.cité*

pertinence économique des diagnostics et des choix. Ensuite, le soutien public aux industries de la culture dans l'aire francophone ne diffère pas radicalement dans ses modalités si ce n'est dans ses orientations de ce qu'il peut être ailleurs. D'où l'intérêt d'une vision élargie même si le champ francophone offre déjà en son sein une forte diversité. D'autant que, la disparité des contextes des filières culturelles nationales, allant de la structuration à l'inexistence, va de pair avec des éléments de problématique commune sur le souci de conforter productions et filières. D'où l'importance et l'intérêt de confrontations d'expériences entre pays francophones.

Au moment de conclure, les limites de cette mise en perspective sautent aux yeux. Il lui manque à la fois d'être plus complète sinon exhaustive dans la saisie des situations nationales et de décrire à un niveau harmonisé de finesse les formes de soutien existantes afin de faciliter les mises en regard, sachant que les informations en la matière sont très diversement rassemblés et accessibles. Il lui manque également le contexte plus précis des filières et industries concernées. Mais fait aussi et surtout défaut l'appréhension des évolutions, des remises en cause voire des hésitations dans un souci constant d'amélioration; en un mot ce que seul peut fournir le témoignage des décideurs et des professionnels au delà de la précision de l'inventaire et de la rigueur de l'évaluation.

Si premiers résultats et conscience des limites incitent toujours à poursuivre un effort de connaissance, celui-ci n'aura de sens que dans une perspective claire d'opérationnalité. Celle-ci pourrait se situer à un triple niveau. D'abord favoriser l'échange et la confrontation d'expériences entre acteurs des politiques nationales et bilatérales dans le but de renforcer leur capacité d'action et d'expertise. Ensuite, apporter une contribution à l'action propre des instances de la francophonie dans le choix de leurs priorités et de leurs modalités. Enfin, permettre à la communauté francophone de jouer pleinement son rôle dans les efforts pour définir les conditions de maintien de la diversité culturelle. Il y a place, dans ces conditions, pour la mise en œuvre d'une procédure d'enquête et d'observation plus pérenne des pratiques du soutien aux industries culturelles dans les pays de la francophonie mais aussi d'une confrontation et d'un échange régulier des expériences.