



10.2.1999
DAJ/mtp/8

GATS 2000 / Nouveau Cycle de l'OMC

Réponse préliminaire de l'UER au questionnaire sur les services audiovisuels

L'Union Européenne de Radio-Télévision se félicite de la politique de la Commission européenne qui consiste à impliquer le plus tôt possible les parties intéressées dans les préparatifs du prochain cycle de négociation du GATS. Nous confirmons notre disponibilité pour jouer un rôle actif tout au long du processus et contribuer positivement au succès des négociations.

Le questionnaire de la DG X, que nous n'avons reçu que le 21 janvier 1999, pose des questions très vastes, dont nous sommes en train de débattre en détail avec nos membres. Dans le bref laps de temps qui nous est imparti, il n'a pas été possible à l'UER de terminer ces discussions et de prendre position, pour le compte de ses membres, sur l'ensemble des questions posées.

A ce stade, nous fournirons, par conséquent, une réponse préliminaire, en rappelant certains principes dont nous estimons qu'il devrait être tenu compte lors de l'élaboration de la position de négociation de l'Union européenne. Nous reviendrons aux questions plus détaillées lorsque nous aurons débattu plus en profondeur avec nos membres.

Commentaires généraux

A ce stade, la principale préoccupation du côté européen devrait être de définir des objectifs clairs et positifs pour les négociations qui doivent s'engager l'année prochaine. Il serait prématuré d'envisager des concessions aux partenaires commerciaux à un moment où l'on ne peut anticiper leurs exigences que de manière vague. Il faut rappeler qu'il y a un risque que des partenaires commerciaux reçoivent des informations sur les sujets à propos desquels la Commission pourrait, à un stade rapproché, envisager des concessions ou un repli, ce qui serait utilisé, bien entendu, contre le camp européen lors des négociations. Si des concessions sont nécessaires à un stade ultérieur, leur préparation doit être nécessairement réalisée de manière confidentielle.

Les commentaires que nous avons rédigés suivent cette approche. Ils se concentrent sur les questions I et II du questionnaire, l'importance de la question III étant plutôt secondaire en ce qui concerne les services audiovisuels. On sait que les fournisseurs européens de services audiovisuels sont confrontés, lorsqu'ils exportent, à des difficultés tenant principalement aux barrières culturelles et linguistiques entre les pays européens et avec les pays tiers, ainsi qu'à des données d'ordre structurel. Il y a diverses manières de traiter de ces difficultés, mais nous ne pensons pas que des négociations

commerciales, avec la libéralisation du commerce comme objectif final de ces négociations, puissent contribuer à les surmonter. L'abolition des barrières commerciales de nature réglementaire ou similaire dans d'autres pays ne fera que renforcer l'évidence des obstacles culturels et structurels pour l'industrie audiovisuelle européenne, sans augmenter nettement les opportunités d'exportation des productions audiovisuelles européennes. Pour la plupart des membres de l'UER, ces possibilités d'exportation sont marginales et elles le resteront probablement dans le futur.

D'autre part, si l'on met par trop l'accent sur ces prétendues "opportunités de libéralisation", il y a danger, selon nous, que cela se retourne contre les intérêts culturels de l'Europe. Une telle approche pourrait montrer la voie d'une libéralisation "sauvage" et niveler par le bas les communications audiovisuelles. Ceci correspondrait certainement aux intérêts de certains groupes médiatiques multinationaux, mais n'améliorerait pas la position de l'industrie audiovisuelle européenne dans son ensemble. Au contraire, l'Union européenne et ses Etats membres auraient d'autant plus de difficultés à prendre des mesures efficaces de politique culturelle et industrielle, ainsi qu'à contrebalancer les faiblesses culturelles et structurelles. Cela pourrait signifier que l'atout considérable que constituent, pour l'Europe, sa richesse et sa diversité culturelles serait moins encore mis en valeur par les services audiovisuels. De la même façon, serait mis en péril le substantiel potentiel d'emploi qui existe dans le secteur audiovisuel en Europe. Pour ces raisons, donc, il convient de veiller à ne pas accepter de formules susceptibles d'augmenter le déséquilibre actuel des échanges audiovisuels.¹

Nécessité d'une reconnaissance officielle de la spécificité démocratique, culturelle et sociale des services audiovisuels

Le compromis atteint à la fin du cycle de l'Uruguay (à savoir la "dérogation" pour les services audiovisuels en ce qui concerne l'accès au marché, le traitement national et les obligations NPF) ne doit pas être considéré comme une solution stable puisqu'il peut être remis en question. Il le sera lors de chaque futur cycle de négociations. Le principal objectif des négociations, en ce qui concerne les services audiovisuels, devrait donc être de parvenir à la reconnaissance officielle de la spécificité démocratique, culturelle et sociale des services audiovisuels dans l'Accord du GATS. On a naguère appelé cette solution l'"exception culturelle" ou encore la clause de "spécificité culturelle".

Outre cette exigence de stabilité, un autre argument pour inscrire la spécificité dans l'Accord lui-même, est que cette spécificité doit être reconnue également à l'égard des règles horizontales, en particulier à l'égard du principe NPF et des futures règles de subvention (articles II et XV).

Le cadre juridique de l'Union européenne contient déjà des instruments permettant d'harmoniser la libéralisation du commerce et l'intégration économique aux objectifs culturels et autres objectifs d'une politique d'intérêt général. A titre d'exemple, on citera la directive "Télévision sans frontières" et le

¹ Selon les estimations de l'Observatoire Européen de l'Audiovisuel (Annuaire statistique de 1998, p. 23), la balance commerciale des programmes audiovisuels entre l'Union européenne et l'Amérique du Nord accusait, en 1996, un déficit de 5.658 millions de dollars (USD).

nouveau Protocole d'Amsterdam sur le système de radiodiffusion publique dans les Etats membres. Les futures négociations sur le commerce doivent veiller à ce que les Etats membres de l'Union européenne conservent leur autonomie à l'égard du choix et de la réglementation de leur système audiovisuel, y compris les mesures relatives au financement et à la promotion du pluralisme des médias.

Nécessité de distinguer les services audiovisuels du commerce électronique et des télécommunications

L'UER se félicite de la distinction effectuée dans l'Accord de base sur les services de télécommunications entre le transport (télécommunications) et le contenu (autres services). Cette distinction fondamentale devrait s'appliquer de manière plus générale au GATS et il conviendrait, en particulier, de s'y conformer, en ce qui concerne la classification des services et la structuration des négociations.²

Parmi les services qui utilisent les services de télécommunications comme moyen de communication ou de distribution, il convient d'effectuer une autre distinction de principe entre les services dont le principal objet est de fournir un contenu audiovisuel (tels que la radio, la télévision, la vidéo à la demande) et d'autres services (tels que la vente à distance et la télébanque). Le fait que le contenu audiovisuel soit de plus en plus fourni contre rémunération ou à la demande individuelle (télévision par abonnement, paiement à la séance, vidéo à la demande) ne signifie pas que ces activités fassent partie intégrante du commerce électronique.

La spécificité des services audiovisuels doit être reconnue de manière adéquate, en raison de l'importance vitale de ces services pour le développement culturel, la cohésion sociale et la vitalité de la démocratie dans le pays qu'ils desservent. Il ne s'agit donc pas de les dissoudre dans un pot commun de "services de communication", de "services de la société de l'information" ou encore de "commerce électronique".

Une large notion de services audiovisuels

Bien que le terme de services audiovisuels puisse ne pas inclure le transport du signal en tant que tel, il doit inclure les *fonctions essentielles de média et de production audiovisuelle*. La principale fonction des médias audiovisuels est de mettre du contenu audiovisuel à disposition du public.

L'UER se félicite du fait que dans le cadre de l'Accord GATS actuel, la "dérogation" relative au secteur audiovisuel s'étend aux services audiovisuels au sens large, à savoir aux services de production et de distribution audiovisuels, aux services de radiodiffusion sonore et télévisuelle, ainsi qu'aux nouveaux services audiovisuels.

Lors du prochain cycle de négociations, il deviendra probablement nécessaire de trouver une définition plus détaillée et consensuelle des services audiovisuels. A cet égard, toute tentative de définir, de façon étroite, la notion de service audiovisuel et, en particulier, de la limiter à la

² Pour plus de détails, voir la réponse de l'UER au Livre vert sur la convergence, avril 1998, pp. 21-22.

radiodiffusion sonore et télévisuelle au sens traditionnel, méconnaîtrait totalement la portée des nouveaux développements technologiques. Une telle limitation fausserait également la concurrence entre services similaires, et négligerait la nécessité de poursuivre des objectifs de politique culturelle au-delà du secteur traditionnel des médias.

La radio, par exemple, entrera en concurrence avec la radio sur Internet, la télévision concurrencera la vidéo à la demande. Par ailleurs, la télévision et la radio numériques comporteront de plus en plus de caractéristiques interactives.

Il serait inconcevable, par conséquent, de définir des règles de commerce distinctes et incohérentes pour la radiodiffusion classique, d'une part, et les nouveaux services audiovisuels, d'autre part.

Nouveaux sous-secteurs et sous-catégories

Il devrait, toutefois, être possible de développer une approche graduée distinguant entre diverses catégories de services audiovisuels (ou médias électroniques). Les règles pourraient alors être adaptées à chaque catégorie de services, tout en respectant les mêmes principes fondamentaux.

L'UER a défini les éléments de base d'une telle approche différenciée dans sa réponse au Livre vert de la Commission européenne sur la convergence.³ En termes généraux, on peut dire que, s'il convient d'effectuer des distinctions entre les divers services audiovisuels, celles-ci ne devraient pas être simplement liées à l'utilisation d'une technologie particulière, ou à la question de savoir si un service est fourni, ou non, contre rémunération. Le critère principal devrait être la valeur ou la pertinence démocratiques, sociales et culturelles d'un service, et notamment son impact sur la formation de l'opinion publique et sa contribution envers la société. La pertinence varie selon l'accessibilité, l'utilisation, ainsi que selon le contenu même du service. Il est évident, par exemple, que la fourniture électronique des cours de la bourse, de prévisions météorologiques ou de jeux vidéo n'a pas la même importance que la distribution de programmes d'actualités, de documentaires, de programmes culturels, de films ou de fictions.

Toute nouvelle classification des services audiovisuels devrait reposer sur l'expérience pratique des Etats membres. L'Allemagne, par exemple, distingue trois catégories principales (avec des cadres juridiques distincts), à savoir a) la radiodiffusion (radio et télévision) ; b) les autres services de médias électroniques et c) les autres services d'information et de communication. Le cas du système allemand illustre à la fois les possibilités et les difficultés - mais non l'impossibilité - de définir et de réglementer des services dont les marchés et la technologie évoluent considérablement.⁴

³ Réponse de l'UER au Livre vert sur la convergence, avril 1998, et notamment pp. 4-5, 22-23, 35-36, 38-39. Voir également la réponse complémentaire de l'UER de novembre 1998.

⁴ La Conférence des Directeurs des autorités médiatiques des Länder allemands (DLM) a, par exemple, examiné la distinction entre les deux premières catégories dans le *Strukturpapier zur Unterscheidung von Rundfunk und Mediendiensten* (document portant sur la distinction entre la radiodiffusion et les services de médias, édition révisée, décembre 1998).

Conclusions

L'UER demande à la Commission européenne de faire en sorte que la spécificité des services audiovisuels soit respectée lors du prochain cycle de négociations commerciales. Le secteur audiovisuel est, en effet, au cœur du développement culturel, social et démocratique de l'ensemble des pays et des régions d'Europe.

Pour ces raisons, la reconnaissance officielle de la spécificité démocratique, culturelle et sociale des services audiovisuels dans l'Accord du GATS devrait constituer l'un des principaux objectifs européens du prochain cycle de négociations.

En outre, il conviendrait de veiller à ne pas traiter de façon uniforme les services audiovisuels et les services de télécommunications, ou le commerce électronique. La notion de services audiovisuels doit demeurer large, comprenant la production et la distribution. Il serait préjudiciable aux intérêts bien compris des Européens qu'elle se limite à la technologie "traditionnelle" de la radio et de la télévision.
