



12.4.2001

DAJ/MW/er/sl

Original : anglais

Services audiovisuels et GATS

Commentaires de l'UER sur les propositions de négociation américaines de décembre 2000

Introduction : les propositions américaines relatives aux services audiovisuels et aux services connexes

En décembre 2000, les Etats-Unis ont soumis au Conseil du commerce des services une Communication dont l'une des sections contient des propositions sur "les services audiovisuels et les services connexes". L'intention de cette Communication est clairement de "contribuer à une croissance durable du secteur en offrant un environnement ouvert et prévisible qui reconnaît le souci du public de préserver et de promouvoir les valeurs et l'identité culturelles".

Cette Communication souligne également les changements qu'a connu le secteur audiovisuel depuis l'époque du cycle de l'Uruguay, notamment eu égard aux nouvelles technologies qui ont permis aux consommateurs du monde entier d'accéder à une multitude de services de divertissement et d'information.

Elle plaide par ailleurs en faveur de "règles commerciales prévisibles et clairement définies" dans ce domaine, particulièrement en raison de la nécessité de pouvoir accéder aux marchés internationaux afin de récupérer les frais de production (compte tenu du coût élevé de la création de contenus audiovisuels et du caractère incertain du succès commercial).

De plus, cette Communication vient contrecarrer l'argument énoncé ci-après, selon lequel dans la mesure où le secteur audiovisuel présente des caractéristiques culturelles spécifiques, il ne devrait pas être soumis aux disciplines commerciales qui s'appliquent aux autres secteurs des services : "un tel argument ne tient pas compte du fait que les autres secteurs ont également des caractéristiques qui leur sont propres aux fins de la réalisation d'importants objets de la politique sociale, ni du fait que le GATS ménage suffisamment de souplesse pour répondre à des préoccupations aussi particulières". Lorsque les gouvernements prennent des engagements portant sur les services audiovisuels, "ils peuvent, s'ils le souhaitent, prendre des engagements complets ou partiels. Même lorsque les pays prennent des engagements, ils peuvent continuer à réglementer les services visés par de tels engagements, dans la mesure où la réglementation en question n'est pas administrée d'une manière qui représente un obstacle inattendu au commerce". Cette Communication fait en outre référence au fait que le GATS, dans sa forme actuelle, "n'empêche pas les Etats de financer les services audiovisuels, question importante pour de nombreux membres dont la production de films commerciaux, par exemple, dépend des aides publiques".

Ainsi, après avoir fait preuve d'une certaine compréhension pour ce qui est des questions culturelles, ladite Communication avance une proposition de négociation qui s'articule en trois points :

- *Classification des services* : analyse des différentes activités qui composent le secteur audiovisuel, en tenant dûment compte du principe de neutralité technologique. (Une Liste récapitulative des services audiovisuels et des services connexes, mise en annexe, définit comme catégories principales : les films cinématographiques, la télévision, les services ou produits récréatifs vidéo grand public, les services de transmission, et les enregistrements musicaux. La radio ne constitue donc plus une catégorie à part entière).
- *Engagements de libéralisation* : engagements négociés pour le secteur audiovisuel, qui "établissent des règles commerciales claires, fiables et prévisibles, en tenant dûment compte de la complexité propre au secteur".
- *Disciplines sur les subventions* : une compréhension des subventions "qui respecte le besoin de chaque pays de promouvoir son identité culturelle en créant un environnement enrichissant pour la culture nationale", par exemple par un financement de la production de films cinématographiques. "Il existe un précédent à l'OMC en ce qui concerne l'élaboration de règles qui reconnaissent l'octroi de subventions soigneusement limitées à des fins spécifiquement définies, des précautions étant prises en parallèle pour que les effets potentiels de distorsion sur les échanges soient effectivement limités ou notablement neutralisés".

La spécificité du secteur audiovisuel – aspects démocratiques, culturels et sociaux

La radio et la télévision ont toujours joué un rôle majeur dans la formation de l'opinion publique, le fonctionnement des systèmes démocratiques, la protection et le modelage des identités culturelles régionales et nationales, la promotion des échanges entre les différentes cultures, le respect de la diversité linguistique et le développement du potentiel créatif, tout en contribuant de manière substantielle à l'éducation et à l'intégration sociale.

Elles jouent donc un rôle spécial, dans la mesure où elles cultivent les valeurs essentielles qui se trouvent au cœur même de la construction européenne : liberté d'expression, liberté et pluralisme des médias, respect et promotion de la diversité des cultures régionales et nationales, égalité et solidarité, mise à disposition de tous les citoyens des services publics, etc. Ces valeurs ont également été reprises dans le modèle européen pour la société de l'information.

Les nouveaux médias électroniques qui apparaissent aujourd'hui sont souvent associés, voire complémentaires, à la radio et à la télévision, même s'ils sont également souvent en concurrence avec elles. Ils pourraient même s'emparer de certaines de leurs fonctions. C'est pourquoi, conformément au modèle européen pour la société de l'information, ces nouveaux médias joueront par ailleurs un rôle important lorsqu'il s'agira de veiller au respect des valeurs énoncées ci-dessus.

Bien que ces valeurs ne constituent pas une caractéristique exclusivement européenne, elles ne sont pas inscrites dans le cadre juridique actuel de l'OMC. Ce cadre ne reconnaît pas non plus la fonction et la responsabilité particulières des services audiovisuels à cet égard. Dans sa prise de position de février 1999¹, l'UER soulignait justement le besoin de reconnaissance officielle de la spécificité démocratique, culturelle et sociale des services audiovisuels au sein du GATS.

Le cadre juridique de l'Union européenne contient déjà plusieurs instruments destinés à harmoniser la libéralisation des échanges et l'intégration économique avec les objectifs culturels et d'intérêt public. Ainsi, l'article 151 du Traité instituant la Communauté européenne fait obligation à la Communauté de respecter la diversité régionale et nationale des Etats membres et de prendre en compte les aspects culturels dans toutes ses politiques. Le Protocole d'Amsterdam est un autre exemple, dans la mesure où il reconnaît, en tant qu'élément du Traité instituant la Communauté européenne, que le système de radiodiffusion publique est directement lié, dans chaque Etat membre, aux besoins démocratiques, sociaux et culturels de chaque société, ainsi qu'aux exigences en matière de préservation du pluralisme des médias. Ce Protocole admet par ailleurs que le financement de ce système de radiodiffusion publique est compatible avec les règles communautaires relatives à la concurrence.

Une déclaration du Conseil de l'Europe² a récemment mis en évidence l'importance de la diversité culturelle, en tant qu'objectif de la politique des pouvoirs publics (particulièrement à la lumière des nouvelles technologies de l'information, de la mondialisation et des politiques commerciales multilatérales). Cette déclaration indique clairement que la diversité culturelle doit être comprise au sens large, et qu'elle ne saurait être dissociée des droits de l'homme ou réalisée en l'absence des conditions nécessaires à la libre expression créatrice et à la liberté d'information dans toutes les formes d'échanges culturels, particulièrement eu égard aux services audiovisuels. Elle souligne également que des politiques culturelle et audiovisuelle, qui favorisent et respectent la diversité culturelle, sont un complément nécessaire de la politique commerciale. L'UNESCO travaille d'ailleurs actuellement sur une déclaration de portée universelle sur la diversité culturelle, projet que soutient la seconde Table ronde des Ministres de la culture³. Un consensus mondial est ainsi en train de se dégager autour de l'importance de la diversité culturelle.

C'est donc là un signal politique fort pour les négociations commerciales qui se déroulent à Genève. La diversité culturelle est bien entendu importante non seulement pour les services audiovisuels, mais également, et même particulièrement, pour les domaines de l'édition et des services récréatifs et culturels, ainsi que pour certaines catégories de biens.

La "reconnaissance du souci du public de préserver et de promouvoir les valeurs et l'identité culturelles", comme la Communication américaine en faisait état, n'est donc qu'un premier pas en avant, mais dans la bonne direction. Le pas suivant devrait logiquement être la reconnaissance de la diversité et de l'identité culturelles en tant qu'objectif légitime de la politique des pouvoirs publics.

¹ Réponse préliminaire au questionnaire de la Commission sur les services audiovisuels, disponible sur le site de l'UER à l'adresse suivante: www.ebu.ch, sous "prises de position".

² Déclaration du Comité des Ministres sur la diversité culturelle, adoptée le 7 décembre 2000. Le texte de cette déclaration est disponible sur le site Web du Conseil de l'Europe, à l'adresse suivante : www.humanrights.coe.int/media, sous "textes de base".

³ Paris, les 11 et 12 décembre 2000.

Le véritable défi sera donc de développer plus avant le concept de diversité culturelle (dans le sens large exposé dans la Déclaration du Conseil de l'Europe) et de trouver des moyens de l'intégrer dans les règles du GATS.

Les Etats-Unis soutiennent que l'accord du GATS est, en l'état, suffisamment flexible pour pouvoir répondre à ces préoccupations. Cette opinion doit pourtant faire l'objet de commentaires.

Le cadre actuel du GATS peut-il pleinement tenir compte des aspects démocratiques, culturels et sociaux ?

L'Accord du GATS fait référence aux objectifs de la politique des pouvoirs publics mais ne contient aucune reconnaissance spécifique des aspects démocratiques, culturels et sociaux.

Le Préambule reconnaît le droit des Etats membres de réglementer la fourniture de services sur leur territoire et d'introduire de nouvelles réglementations à cet égard afin de répondre aux objectifs de politique nationale (non spécifiés). L'article 1, paragraphe 3 de l'Accord du GATS ne couvre pas les services fournis "dans l'exercice du pouvoir gouvernemental", c'est-à-dire tout service qui n'est fourni ni sur une base commerciale ni en concurrence avec un ou plusieurs fournisseurs de services. Les articles XIV et XV contiennent des exceptions concernant les mesures nécessaires *inter alia* à la protection de la moralité publique ou au maintien de l'ordre public, ou à la protection des intérêts essentiels de la sécurité.

Cela aboutit à un résultat qui n'est que partiellement satisfaisant pour ce qui concerne les objectifs fixés en matière de politique audiovisuelle et culturelle. Bien que la réglementation des services audiovisuels reste possible en principe, la compatibilité de n'importe quelle mesure susceptible de limiter les échanges devrait être évaluée à la lumière de règles horizontales, de (futurs) disciplines et d'engagements sectoriels en vertu du GATS, aucune disposition ne reconnaissant la valeur primordiale des objectifs démocratiques, culturels et sociaux. Eu égard aux mesures destinées à préserver et à promouvoir la diversité culturelle, que ce soit pour garantir l'accès à des actualités et à des informations impartiales ainsi qu'à un vaste choix de contenus diversifiés et pluralistes, ou pour fournir des services de radiodiffusion publique, les articles I, XIV et XV ne présentent qu'un intérêt limité⁴.

Ainsi, si un différend survient concernant l'application d'un engagement de libéralisation pris par un Etat membre, il n'existe aucune protection contre les interprétations et les décisions (conformément au mécanisme de règlement des différends) sous un angle étroit de la politique commerciale. Les intérêts du libre-échange vont donc passer avant les préoccupations liées aux objectifs politiques susmentionnés.

La Communication américaine elle-même ne soutient pas que l'accord du GATS contient de telles garanties ; elle met simplement en évidence la *flexibilité* de cet accord qui devrait permettre aux membres d'adapter leurs engagements de manière à respecter leurs propres objectifs de politique publique ainsi que leurs sensibilités. Cette flexibilité n'offre néanmoins aucune garantie contre des pressions en faveur d'une libéralisation.

⁴ Dans les systèmes de radiodiffusion dualistes qui existent en Europe, les services de radiodiffusion publique sont fournis par les radiodiffuseurs de service public indépendants (c'est-à-dire qui n'exercent pas de pouvoir gouvernemental) et en concurrence avec les radiodiffuseurs commerciaux privés.

S'il est vrai que les Etats membres sont libres de limiter leurs engagements eu égard à l'accès au marché et au traitement national, et qu'ils conservent donc une certaine flexibilité, il n'en reste pas moins qu'ils perdent leur pouvoir d'interpréter ces limites. Ce risque est particulièrement élevé lorsque les limites qu'ils fixent ne sont décrites qu'en termes génériques, ce qui laisse le champ libre à toutes les interprétations, selon l'appréciation de différentes valeurs. Ils courent donc le risque de se voir entraînés dans des conflits commerciaux portant sur des mesures de politique culturelle et audiovisuelle.

En conséquence, en ce qui concerne les services audiovisuels, l'énorme majorité des Etats membres du GATS a choisi de ne *pas* prendre de tels engagements, même limités, concernant l'accès au marché et le traitement national.

Une autre raison derrière cette absence notable d'engagements est que l'article XIX du GATS interprète les négociations commerciales comme une suite de cycles qui débouche finalement -tout du moins en théorie - sur une libéralisation totale (et qui ne laisse aucune place aux exemptions à la clause NPF) et ce, sans qu'aucun signe avant-coureur n'indique que, dans certains secteurs sensibles, la route pourrait s'interrompre bien avant, en raison de préoccupations démocratiques, culturelles, ou sociales supérieures.

L'UER relevait, dans sa prise de position de février 1999, que "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)."

L'UER s'en tient à cette position. Aussi longtemps qu'il n'y aura aucune garantie juridique pour veiller à ce que les Etats membres soient libres de poursuivre leurs objectifs démocratiques, culturels et sociaux dans les secteurs des services audiovisuels et culturels, il sera logique que les Etats membres qui ont obtenu une "dérogation" pour les services audiovisuels au cours du cycle de l'Uruguay poursuivent leur stratégie et ne prennent aucun engagement dans ce domaine.

En l'absence de toute garantie pour protéger efficacement ces objectifs, les Etats membres qui s'apprêteraient à suivre la proposition des Etats-Unis de prendre des engagements de libéralisation limités dans le secteur de l'audiovisuel prendraient un chemin dont l'issue serait hors de leur portée, au vu du principe de libéralisation progressive. De plus, en prenant des engagements sans demander en retour l'inclusion de garanties dans l'Accord, ils abandonneraient leur seule possibilité d'aboutir sur une solution de stabilité. Ils contribueraient par ailleurs à inscrire les services audiovisuels dans le cadre des nouvelles disciplines du GATS, particulièrement celles qui concernent la réglementation intérieure

(article VI du GATS) qui, dans la mesure où elles restreignent les pouvoirs de réglementation des Etats, pourraient à l'avenir compromettre la capacité qu'ont ceux-ci à prendre des mesures de politique audiovisuelle efficaces. En somme, en cédant un peu, les Etats membres courraient le risque de perdre beaucoup.

En raison de l'évolution rapide et de la convergence des médias électroniques et des secteurs de la communication, il n'est pas facile d'anticiper les conséquences d'une libéralisation limitée. En effet, personne ne peut savoir quel type de mesures culturelles ou audiovisuelles actuellement en vigueur seront encore efficaces dans le futur, et quelles nouvelles mesures, mieux adaptées au nouvel environnement médiatique, peuvent devenir indispensables. Il est donc d'autant plus difficile de définir précisément la portée d'une libéralisation des échanges dans le secteur de l'audiovisuel. Au vu de cette incertitude, il est de la plus grande importance pour les Etats membres de garder une marge de manœuvre suffisante pour pouvoir réagir à tout développement inattendu. Même si le commerce des services audiovisuels pourrait, en pratique, être aujourd'hui totalement libéralisé, les Etats membres devraient pouvoir rester libres de prendre des initiatives en faveur de la diversité culturelle, si ce besoin se ressentait dans l'avenir.

Est-il nécessaire de re-classifier les services audiovisuels au vu des nouveaux développements ?

La classification des services est particulièrement importante dans la mesure où elle sert de base aux engagements pris par les membres de l'OMC en matière de libéralisation. Il est indispensable de savoir exactement à quels services s'appliquent ou non les engagements pris eu égard à l'accès au marché et au traitement national.

La Liste de classification sectorielle des services actuelle⁵, utilisée pour les négociations du GATS, divise les services audiovisuels en plusieurs catégories, qui sont les suivantes :

[2D] Services audiovisuels

- a) services de production et de distribution de films cinématographiques et bandes vidéo
- b) services de projection de films cinématographiques
- c) services de radio et de télévision
- d) services de diffusion radiophonique et télévisuelle
- e) services d'enregistrement sonore
- f) autres services.

Ces subdivisions sont importantes tout d'abord parce qu'elles permettent de clarifier la signification globale des services audiovisuels (qui entre en ligne de compte dans les cas où les membres de l'OMC prennent des engagements de libéralisation concernant les services audiovisuels en général, mais également lorsqu'ils se gardent de prendre un quelconque engagement eu égard aux services audiovisuels). Ces subdivisions sont également très utiles aux membres de l'OMC qui sont prêts à prendre des engagements *partiels* concernant certaines catégories de services audiovisuels mais pas d'autres. Un exemple serait la libéralisation de la diffusion télévisuelle mais non de la télévision en tant que telle.

⁵ Document MTN.GNS/W/120 de l'OMC, du 10 juillet 1991.

De plus, avec la numérisation et la convergence, qui fournissent le potentiel nécessaire pour que tous les types de contenu numérique soient distribués sur les mêmes réseaux, et l'émergence de nouveaux médias électroniques, nombre de ces catégories risquent de devenir trop vagues ou trop restrictives. Aussi pourrait-on considérer que de plus en plus de services relèvent de la catégorie "fourre-tout" f), c'est-à-dire des "autres services".

Les programmes de radio et, dans une certaine mesure, les programmes de télévision peuvent d'ores et déjà être transmis sur Internet, et les réseaux à large bande devraient encore augmenter fortement ces possibilités. Dans la mesure où les services de radio et de télévision numériques seront améliorés par des fonctions interactives et multimédias, il ne sera plus possible d'opérer une distinction claire entre les services audiovisuels distribués par le biais de réseaux de radiodiffusion traditionnels et ceux diffusés en ligne.

En conséquence, il convient sans doute de clarifier, et probablement aussi de modifier, les subdivisions actuelles. En revanche, la catégorie principale des "services audiovisuels" présente l'avantage de ne pas être liée à une forme particulière de technologie et de rester ouverte aux nouveaux développements techniques, ce qui devrait lui permettre de résister à l'épreuve du temps. Elle est également bien adaptée à une approche qui prend en compte l'intérêt particulier que représentent les services audiovisuels pour la démocratie et la diversité culturelle, conformément au modèle européen.

L'UER accueille donc positivement l'initiative américaine, pour autant que celle-ci conserve la catégorie "services audiovisuels" et vise à développer une compréhension globale à la fois claire et précise de la classification des différentes facettes du secteur. Nous pensons également qu'il serait souhaitable d'envisager d'étendre cette liste à certains "services connexes", au-delà des services de transmission techniques.

Nous avons toutefois du mal à accepter la "liste récapitulative" concrète des services, soumise par les Etats-Unis dans l'annexe A, qui pourrait soulever plus de problèmes que la classification actuelle. Bien sûr, la proposition américaine ne vise sans doute pas à être aussi claire et ordonnée que possible, mais plutôt à séparer les domaines dans lesquels reposent les principaux intérêts des Etats-Unis (peut-être les services ou produits récréatifs vidéo grand public et les enregistrements musicaux) des autres domaines (la télévision traditionnelle, par exemple).

Sans trop entrer dans les détails, nous souhaitons mettre en évidence les problèmes suivants:

1. L'annexe semble "clorre" ladite liste en éliminant la catégorie des *autres services audiovisuels*, sans pour autant la remplacer par une catégorie équivalente, ce qui compromet la possibilité d'extension des "services audiovisuels" aux nouveaux services audiovisuels.
2. Elle amène à envisager la *télévision* comme la création (production) d'un contenu, la mise en forme de ce contenu et la vente d'un temps d'émission publicitaire. D'importantes et nombreuses questions restent donc en suspens : la notion de télévision est-elle censée s'appliquer uniquement à la radiodiffusion traditionnelle par voie

hertzienne (et ce bien que la neutralité technologique devrait être un principe directeur) ? Comment devrait-on distinguer la production de programmes télévisés de la production de films cinématographiques ? Et qu'en est-il de la mise en forme du contenu (sous la forme de GEP ou de catalogues) destiné à une livraison à la demande ?

3. Elle abandonne totalement la *radio* en tant que catégorie distincte et donne apparemment la priorité à une nouvelle catégorie intitulée "enregistrements musicaux". Il n'en reste pas moins que la radio est et demeure avant tout un support d'information et non un moyen de diffusion de musique en direct ou en différé, bien que la musique soit une composante essentielle des grilles de programmes radiophoniques.
4. L'introduction d'une catégorie de services distincte pour les *services ou produits récréatifs vidéo grand public* soulève toute une série de nouveaux problèmes en matière de délimitation. En effet, comment peut-on distinguer la production d'un contenu récréatif vidéo grand public de celle de programmes télévisés et de films cinématographiques ? Si l'idée est de couvrir la vidéo à la demande, qu'en est-il alors des autres formes de mise à disposition du contenu audiovisuel en ligne, comme les actualités et les informations, ou la transmission d'événements sportifs et culturels ?

Au vu de ces difficultés, on pourrait être tenté de prévoir une variante radicale de la classification actuelle, sur la base d'une distinction globale entre la mise à disposition de "services de contenu" et celle de "services de transmission". Cela correspondrait d'ailleurs à une nouvelle approche en matière de réglementation du contenu et des infrastructures, approche qui est sur le point d'être mise en œuvre au niveau de l'Union européenne suite au long débat autour du Livre vert sur la convergence de la Commission. On ne doit cependant pas oublier que la distinction opérée entre les aspects du contenu et de la transmission l'a été avant tout à des fins de réglementation. Il serait effectivement impossible de transposer cette approche de manière satisfaisante dans le contexte de l'OMC et d'appliquer différentes règles commerciales aux services de contenu et de transmission dans des domaines où les deux sont étroitement liés (ce qui est en particulier le cas pour la radiodiffusion)⁶.

L'UER propose donc que la Liste de classification sectorielle des services actuelle serve de point de départ et que des clarifications et des améliorations supplémentaires y soient apportées.

Il faudra donc, pour améliorer cette liste, répondre à un certain nombre de questions :

Qu'est-ce que la "télévision" ? Et qu'est-ce que la "radio" ?

Ces termes devraient être définis d'une manière technologiquement neutre, quels que soient les moyens de transmission techniques, incluant notamment les nouveaux éléments interactifs et multimédias (les guides électroniques de programmes, par exemple) et la livraison en ligne de programmes radio et télévision.

⁶ En conséquence, l'Union européenne a fait une exception pour la radiodiffusion, dans son calendrier pour l'Accord du GATS sur les télécommunications de base et n'a fait aucune distinction entre les aspects de contenu et de transmission.

Qu'est-ce que le "cinéma" (ou la "projection de films cinématographiques") ?

Ce terme devrait là encore être défini d'une manière technologiquement neutre, et englober les projections publiques basées sur une transmission électronique en circuit fermé dans des salles de projection⁷.

Que sont les "autres services audiovisuels" ?

Il pourrait être utile de donner une définition générale des services audiovisuels (voir ci-dessous) et éventuellement des nouvelles catégories comme la diffusion de musique en ligne, les logiciels éducatifs, les jeux vidéo en ligne, etc.

Qu'est-ce qui différencie les services audiovisuels de la livraison électronique d'autres services ?

D'autres services pouvant également faire l'objet d'une livraison par transmission électronique et renfermer un contenu audiovisuel, il convient de définir un critère de distinction permettant de différencier les services audiovisuels des services comme la publicité et la commercialisation directe, le conseil à la clientèle (service après-vente), la mise à disposition de logiciels, etc. Le contenu audiovisuel et la communication au public sont des points importants de la définition, sans oublier toutefois un autre critère, à savoir l'objectif (final) du service, qui devrait être de mettre le contenu audiovisuel, en tant que tel, à disposition du public.

Quels sont les "services connexes" ?

Il devrait s'agir de services auxiliaires de nature essentiellement technique, qui pourraient être divisés en plusieurs catégories comme les services de duplication, les services de transmission, les services d'accès conditionnel, les services de gestion des abonnés, etc.

Sur quoi peut déboucher une entente sur les subventions audiovisuelles ?

Jusqu'à ce jour, l'Accord du GATS ne contient aucune discipline spécifique en ce qui concerne les subventions des services. L'article XV du GATS dispose cependant que les membres doivent ouvrir des négociations dans le but d'élaborer des disciplines multilatérales visant à éviter les effets de distorsion provoqués par les subventions.

Compte tenu de ceci, la proposition américaine ne fait aucune concession, en dépit de sa formulation apparemment généreuse. Elle ne dit pas clairement que les subventions pour les services audiovisuels pourraient déroger aux futures disciplines sur les subventions. Et au lieu de faire que les subventions audiovisuelles ne soient pas soumises aux règles commerciales, ladite proposition pourrait bien déboucher sur des règles plus strictes limitant la portée de ces subventions. La limitation proposée ("des précautions étant prises en parallèle pour que les effets potentiels de distorsion sur les échanges soient effectivement limités ou notablement neutralisés ") va pratiquement aussi loin que l'article XV le permet ("pour éviter des effets de distorsion sur le commerce"). Elle pourrait donc être interprétée, par exemple, comme une interdiction d'exporter des services audiovisuels subventionnés dans d'autres pays où, pourrait-on avancer, ces services auraient exercé une concurrence déloyale vis-à-vis des services de la même catégorie n'ayant pas bénéficié d'une quelconque subvention.

⁷ Comme indiqué dans l'annexe A du document américain ("Livraison de films cinématographiques aux salles au moyen de services de livraison par camion spécial, par satellite, ou par des réseaux numériques").

Les subventions ne sont par ailleurs qu'un des différents types de mesures destinées à promouvoir les objectifs des politiques culturelle et audiovisuelle. Au vu des énormes sommes d'argent habituellement investies dans la production, la commercialisation et la distribution de services audiovisuels et compte tenu des contraintes budgétaires qui pèsent de plus en plus sur les pays européens, même les plus développés, l'efficacité des subventions est inévitablement limitée. Il ne suffirait donc pas d'appliquer une "clause culturelle" uniquement aux subventions. De même, les mesures prises en matière de politiques culturelle et audiovisuelle ne doivent pas se limiter aux seules subventions, mais s'appliquer également à l'établissement de services publics dans le monde en ligne, aux obligations de programmation, à l'accès aux fréquences, aux règles de must-carry et aux mesures fiscales.

Conclusions

En donnant l'impression que les membres de l'OMC, qui vont répondre aux exigences américaines et prendre des engagements de libéralisation dans le secteur audiovisuel pourraient, en vertu de l'Accord actuel du GATS, conserver le pouvoir et la souplesse nécessaires de prendre des mesures de protection et de promotion de la diversité culturelle, le document des Etats-Unis tend à créer de dangereuses illusions.

En réalité, l'Accord du GATS ne contient rien, en l'état actuel des choses, qui puisse permettre de répondre de manière appropriée aux préoccupations concernant les services audiovisuels et la diversité culturelle. Le document américain ne comporte aucune amélioration susceptible de protéger la diversité culturelle (c'est-à-dire, au sens large, qui couvre les objectifs de la politique audiovisuelle⁸) et ainsi d'ouvrir des perspectives de progrès, eu égard à la libéralisation des services audiovisuels.

Si les Etats-Unis attendent de leurs partenaires commerciaux qu'ils prennent des engagements irrévocables en matière de libéralisation, ils semblent néanmoins réticents à prévoir des garanties qui pourraient pourtant dissiper les craintes qu'une libéralisation des échanges juridiquement contraignante (allant au-delà de la libéralisation *de facto* déjà en vigueur) n'aurait d'autre effet que de consolider la position déjà dominante de l'industrie américaine dans ce secteur.

Les accords commerciaux doivent reconnaître explicitement la légitimité des mesures culturelles et audiovisuelles qui, conjointement à la liberté d'expression et à la liberté des médias, servent les intérêts démocratiques, culturels et sociaux.

En l'absence d'une telle reconnaissance, les membres de l'OMC, qui sont conscients des implications culturelles, démocratiques et sociales de tels accords, n'auront d'autre choix que de camper sur leur position actuelle, c'est-à-dire de soutenir la "dérogation audiovisuelle" (autrement dit refuser tout engagement de libéralisation eu égard aux services audiovisuels), sur laquelle a notamment débouché le cycle de l'Uruguay.

Enfin, de nouvelles disciplines horizontales, qu'elles concernent les subventions, la réglementation intérieure ou d'autres points, doivent également permettre de respecter la spécificité du secteur audiovisuel.

⁸ Comme le souligne la Recommandation du Conseil de l'Europe (voir note 2 ci-dessus).