



17.1.2003

DAJ/MW/cf.1

Original: anglais

Les services audiovisuels dans les négociations du GATS

Contribution de l'UER à la consultation publique sur les demandes d'accès au marché communautaire

De l'avis de l'UER, il est indispensable d'adhérer au mandat de négociation défini par le Conseil européen en octobre 1999: ce dernier y souligne la nécessité de s'assurer "que la Communauté et ses Etats membres gardent la possibilité de préserver et développer leur capacité à définir et mettre en oeuvre leurs politiques culturelles et audiovisuelles afin de préserver leur diversité culturelle". Ce mandat participe de l'approche européenne qui attribue aux médias audiovisuels un important rôle social, culturel et politique.

Par conséquent, faute de sauvegardes appropriées et reconnues sur le plan international, l'UER recommande vivement:

- *de ne prendre aucun engagement de libéralisation pour les services audiovisuels pendant l'ensemble du cycle de négociations du GATS en cours; et*
- *de maintenir les exemptions NPF correspondantes.*

Cette recommandation devrait s'appliquer aux services audiovisuels au sens large et s'étendre par conséquent à tous les sous-secteurs. Il le faut pour assurer la cohérence et l'efficacité des politiques audiovisuelles et culturelles et parce que le secteur est exposé à des changements rapides, souvent imprévisibles.

Introduction

L'UER se félicite du document de consultation préparé par la Commission européenne (DG Commerce),¹ qui réaffirme la détermination de la Commission pour assurer la transparence et le dialogue avec la société civile et l'industrie sur les questions de libéralisation du commerce. Etant donné que certains partenaires commerciaux de l'UE demandent des engagements de libéralisation dans le secteur audiovisuel qui risqueraient de mettre à mal le modèle audiovisuel européen ainsi que les objectifs qui le sous-tendent, à savoir la diversité culturelle, le pluralisme des médias, la participation active des citoyens et la cohésion sociale, l'UER est persuadée qu'un large débat public sur ces demandes a son utilité, voire s'impose.

¹ "Demandes formulées par les membres de l'OMC à la Commission européenne et à ses Etats membres, en vue d'un meilleur accès au marché des services", document de consultation du 12 novembre 2002.

Nous espérons qu'au terme de ces consultations, l'UE sera à même de définir sans ambiguïté aucune une position de négociation claire. C'est l'unique façon de donner le signal politique nécessaire, à plus forte raison si l'on songe aux pressions qu'exercent des pays tiers, dans ces négociations, sur les pays candidats et d'autres Etats pouvant légitimement aspirer à entrer dans l'Union européenne. L'UE sera dès lors à même d'assumer les responsabilités qui lui reviennent tout naturellement, dans une Europe élargie.

Pourquoi les services audiovisuels ne doivent pas être libéralisés

1. La spécificité des services audiovisuels

Les services audiovisuels sont des services tout à fait particuliers parce qu'ils ont un rôle culturel, politique et social et sont le gage de la diversité culturelle et du pluralisme des médias. Cette spécificité caractérise pratiquement tous les services audiovisuels, encore que leurs connotations culturelles, politiques et sociales soient plus ou moins prononcées selon le type de service. Si certains laissent plus de marge à la créativité culturelle, et l'on songe notamment aux productions cinématographiques et musicales, à certaines émissions/chaînes de radio ou de télévision, d'autres en revanche ont une influence plus marquée sur l'opinion publique - c'est le cas notamment des émissions/chaînes d'information - ou une responsabilité sociale ou pédagogique plus prononcée.

Reconnue sans conteste en Europe, cette spécificité trouve son expression dans les textes législatifs et politiques du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne: Traité CE (article 151, Protocole sur la radiodiffusion publique), Charte des droits fondamentaux, Directive "Télévision sans frontières", etc. Elle a également gagné une reconnaissance à l'échelle planétaire, comme en témoigne la Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle où il est précisé que les biens et services culturels sont des marchandises uniques en leur genre et, "parce qu'ils sont porteurs d'identité, de valeurs et de sens, ne doivent pas être considérés comme des marchandises ou des biens de consommation comme les autres".²

Les déséquilibres dans les échanges commerciaux et la présence de positions dominantes sur les marchés de ce secteur sont un sujet de préoccupation dépassant largement le cadre de considérations purement économiques.

2. Les déséquilibres des échanges et les positions dominantes sur les marchés sont un danger pour le pluralisme et la diversité culturelle

Dans les circonstances présentes et faute de sauvegardes appropriées, comment espérer que la libéralisation du commerce puisse contribuer à la diversité culturelle et au pluralisme des médias? Bien au contraire, les engagements de libéralisation, fussent-ils limités à garantir le degré d'ouverture du marché existant actuellement de fait, ne feraient qu'aggraver, du moins perpétuer les déséquilibres qui caractérisent aujourd'hui les échanges audiovisuels et culturels. En outre, les possibilités accrues de concentration verticale ou horizontale mettraient le pluralisme des médias en danger.

² Article 8 de la Déclaration universelle adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO le 2 novembre 2001.

Quelques exemples puisés dans les débats d'une récente Conférence de la CNUCED³ suffiront à illustrer ces déséquilibres.

- Le cinéma américain a une position dominante dans le monde: la part des films américains franchit largement la barre des 50% sur la plupart des marchés mondiaux et des 90% sur le marché US.
- Le déficit qu'accusent les services audiovisuels dans les échanges commerciaux entre l'UE et les Etats-Unis se creuse inéluctablement: de 4,8 milliards de dollars US en 1995, il atteignait 8,2 milliards de dollars US en 2000, avec encore 14% d'augmentation de 1999 à 2000⁴. Ces chiffres confirment également que le marché audiovisuel européen est de fait le marché le plus ouvert de tous les pays industrialisés.
- La production cinématographique fait cruellement défaut dans la plupart des pays en développement (selon les estimations, moins de 2% des habitants de l'Afrique subsaharienne ont vu un film africain en 2000).
- Une très forte concentration est observée dans le secteur musical, ce qui laisse augurer des développements possibles dans d'autres secteurs audiovisuels ou médias si les marchés étaient ouverts davantage. (Plus de 80% du marché mondial sont contrôlés par les cinq grands producteurs de musique.)
- Les sociétés américaines règnent en maître sur l'Internet: à présent, les 13 plus grands fournisseurs d'accès à l'Internet sont américains.

3. Des engagements de libéralisation risqueraient de renforcer la structure oligopolistique du marché et d'accentuer le déséquilibre des échanges

En termes économiques, selon les pays, les marchés audiovisuels n'offrent pas aux producteurs, radiodiffuseurs ou distributeurs des capacités de développement équivalentes. Le Brésil a soulevé ce problème dans sa proposition de négociation en évoquant, d'une part, les structures oligopolistiques du marché et, d'autre part, les importants risques de distorsion entre Etats producteurs. Les Etats dont le marché intérieur est suffisamment large pour récupérer l'essentiel des coûts de production peuvent exporter à bas prix leurs productions audiovisuelles vers les marchés étrangers, au détriment des productions nationales, écartées des circuits de distribution.⁵

Le Brésil évoque l'élaboration de mécanismes de défense commerciale appropriés pour le secteur de l'audiovisuel, comme par exemple des disciplines anti-dumping spécifiques. Cependant, cette approche est trop étroite et ne prend pas suffisamment en compte la dimension culturelle. Un tel mécanisme est surtout difficile à instaurer: le Brésil n'a d'ailleurs soumis aucune proposition sur les modalités de mise en œuvre d'un tel processus, sachant combien sont nombreux et variés les facteurs qui déterminent le prix des produits audiovisuels sur les différents marchés.

³ Réunion d'experts sur les services audiovisuels: améliorer la participation des pays en développement, Genève, 13-15 novembre 2002. Le rapport de la réunion d'experts (TD/B/COM.1/56) et la note du secrétariat qui constituait le document de travail principal (TD/B/COM.1/EM.20/2) sont disponibles sur le site web CNUCED en différentes langues. Voir <http://www.unctad.org/Templates/meeting.asp?intItemID=2012&lang=1&m=4299&info=doc>

⁴ Estimations de l'Observatoire européen de l'audiovisuel (Communiqué de presse du 9 avril 2002). A noter que le déficit aurait pu être beaucoup plus important sans un système de quotas européens.

⁵ Cf. document S/CSS/W/99 du 9 juillet 2001, p. 3. L'exemption de l'obligation NPF inscrite sur la liste de l'UE pour les "droits de redressement éventuellement imposés face aux pratiques déloyales en matière de prix de certains distributeurs d'œuvres audiovisuelles" peut être considérée comme une réponse unilatérale à cette même problématique.

4. La souplesse du GATS n'est pas une solution en soi

Les Etats-Unis et d'autres pays ont argué de la souplesse inhérente au GATS qui permet aux Etats membres de restreindre ou "tailler sur mesure" leurs engagements de libéralisation de manière à rassurer ceux qui craignent pour la préservation et la promotion des valeurs et de l'identité culturelles.⁶ Toutefois, indépendamment de la "rigidité" des engagements (qui sont en réalité pratiquement irréversibles), cette approche accuse plusieurs défauts, développés ci-après.

- En l'absence de normes multinationales sur les politiques culturelles et audiovisuelles, il serait extrêmement difficile (et périlleux) de prendre ce genre d'engagements "limités" (avec le risque de voir des panels d'experts en commerce interpréter et le cas échéant fixer les limites de ces limitations).
- Le principe de la "libéralisation progressive" évoqué dans l'article XIX du GATS exposerait toute limitation d'engagements au risque d'être rayée de la carte lors du prochain cycle de négociation.
- Sachant que les futures disciplines horizontales (relatives aux subventions, à la réglementation intérieure, etc.) s'appliquent à l'ensemble des secteurs faisant l'objet d'engagements, elles s'étendraient également aux services audiovisuels dès lors que les engagements auront été pris. Des exceptions devraient être négociées dans chaque cas particulier. (Bien que les Etats-Unis suggèrent une "entente sur les subventions" qui admette "l'octroi de subventions soigneusement limitées à des fins spécifiquement définies", leur offre n'en demeure pas moins vague et très limitée.⁷)

Pour davantage de détails, on se référera aux Commentaires de l'UER sur les propositions de négociation américaines de décembre 2000.⁸

5. Les règles commerciales ne sont pas adaptées pour évaluer l'opportunité et la pertinence des politiques audiovisuelles

Avec les instruments et critères utilisés à présents dans le système commercial multilatéral, il serait tout simplement impossible de faire clairement la distinction entre

- les mesures de politique audiovisuelle légitimes pour protéger et promouvoir la diversité culturelle, et
- les mesures qui jouent la carte du pur protectionnisme.

Le but de ces mesures de politique audiovisuelle étant d'ouvrir aux citoyens l'accès à des contenus proches de leur vécu quotidien, de leurs préoccupations et de leur environnement culturel et social, une certaine préférence nationale, régionale ou culturelle s'inscrit dans la logique des choses.

⁶ Cf. document S/CSS/W/21 du 18 décembre 2000, p. 2.

⁷ *Idem*, p. 3.

⁸ "Services audiovisuels et GATS. Commentaires de l'UER sur les propositions de négociation américaines de décembre 2000", en date du 12 avril 2001. Ce document peut être consulté sur le site web de l'UER, www.ebu.ch, en cliquant sur "Prises de position".

Cependant, le droit des Etats membres du GATS "de "réglementer" (comme cela est inscrit dans le Préambule de l'Accord GATS) ne leur donne pas le droit de "protéger"; ce n'est donc pas une base juridique suffisante pour des mesures de politique audiovisuelle ou culturelle. De plus, il ne peut y avoir de séparation nette entre les objectifs de politique culturelle et ceux qui participent de la politique économique car la réalisation des premiers présuppose souvent l'existence d'une base de production nationale économiquement viable (des "industries culturelles"). Enfin et surtout, en l'absence d'un cadre commun couvrant à la fois les aspects culturels et commerciaux, il ne serait pas possible d'appliquer le principe de proportionnalité avec à la clé des résultats appropriés et prévisibles. Par conséquent, si des engagements de libéralisation étaient pris, les mesures de politique audiovisuelle et culturelle pourraient être remis en cause lors de contentieux commerciaux.

6. Il est nécessaire de conserver toute latitude en regard de l'évolution des techniques

Le secteur audiovisuel connaît des bouleversements sans précédent en termes de technologie et de marché; une grande incertitude règne quant à l'évolution des techniques, notamment dans le secteur des nouveaux services audiovisuels, dont on ignore quelles seront au juste les incidences économiques, sociales et culturelles. Pour rester efficaces, les politiques audiovisuelles et culturelles doivent tenir compte de cette nouvelle donne: les mesures présentes devront au besoin être élargies ou si elles sont devenues obsolètes, il faudra en envisager de nouvelles. En acceptant, dans le cadre du GATS, le simple droit de maintenir des mesures existantes, ou d'adopter des sauvegardes uniquement pour des services traditionnels comme le cinéma, la radio et la télévision, il ne sera plus possible de conserver le champ nécessaire à de futures mesures politiques.

La liberté et la souplesse politiques nécessaires pour accompagner l'évolution des techniques seraient perdues si des engagements de libéralisation étaient pris, à plus forte raison s'ils sont conçus dans l'optique d'un statu quo comme cela semble être le cas de la proposition américaine. De semblables engagements réduiraient aussi les perspectives du débat européen sur l'avenir de la directive "Télévision sans frontières" et notamment sur une approche réglementaire plus horizontale de l'audiovisuel.

L'évolution des techniques pourrait également poser problème en regard de la classification des nouveaux services⁹. Il est crucial, si des engagements de libéralisation sont pris pour des secteurs voisins de l'audiovisuel comme les services informatiques et connexes, les services de télécommunications ou les services de spectacles, d'opérer une délimitation très claire dans les listes d'engagements spécifiques, pour éviter qu'une libéralisation ne déborde sur les services audiovisuels. S'agissant des trois secteurs de services qui viennent d'être mentionnés, il paraît utile de distinguer:

- entre le logiciel informatique (qui appartient à la catégorie des "services informatiques et connexes) et les contenus audiovisuels interactifs¹⁰;
- entre les services de transmission (qui appartiennent à la catégorie des "services de télécommunications) et les services de contenus audiovisuels; et
- entre les spectacles vivants (qui appartiennent à la catégorie des "services de spectacles") et la couverture audiovisuelle (en direct ou en différé) de ces spectacles.

⁹ Voir également les Commentaires de l'UER du 12 avril 2001 (note 8 en bas de page).

¹⁰ Tous les contenus livrés par voie électronique sont à classer comme des services (GATS) et non comme des marchandises (GATT).

7. Eviter des cadres trop étroits ou rigides

Les marges de manœuvre en matière de politique audiovisuelle seraient sérieusement réduites s'il n'était possible de prendre de nouvelles mesures que si elles ont été prévues et énumérées au moment où un Membre de l'OMC a pris un engagement de libéralisation - et il est difficile d'imaginer que la demande américaine d'un environnement ouvert et prévisible puisse être satisfaite autrement. De ce point de vue, de futures disciplines horizontales (sur les subventions, par exemple, ou les réglementations nationales) qui s'étendraient également au secteur audiovisuel constitueraient une grave menace. De pareilles restrictions pourraient signifier la fin de toute politique audiovisuelle ou culturelle digne de ce nom, au plan régional ou national. Elles feraient également obstruction à une future Convention internationale sur la diversité culturelle.

Certaines des demandes de libéralisation reçues restreindraient les choix politiques pour l'avenir et risqueraient également d'ébranler les piliers sur lesquels s'appuie aujourd'hui le modèle audiovisuel européen. Les accords de coproduction conclus avec d'autres pays (tributaires d'une exemption NPF), les plans d'aide à la production et à la distribution dans l'audiovisuel (qui seraient incompatibles avec les engagements de traitement national) et les obligations/quotas concernant les contenus européens (qui seraient incompatibles avec les engagements d'accès aux marchés et sont au demeurant tributaires de l'exemption NPF puisque le qualificatif "européen" désigne une Europe qui s'étend bien au-delà de l'Union européenne) seraient ainsi menacés. Les systèmes de radiodiffusion publique ne seraient pas non plus à l'abri car, contrairement à ce qui se dit souvent, ils ne sont pas entièrement protégés par l'exception prévue à l'article I.3 du GATS, les services de la radiodiffusion publique étant normalement fournis en toute indépendance vis-à-vis du gouvernement et en concurrence avec les services de radiodiffusion commerciale¹¹.

8. Ce qu'il faut attendre d'un instrument international sur la diversité culturelle

Une Convention sur la diversité culturelle peut contribuer à clarifier la légitimité des mesures de politique culturelle et audiovisuelle au plan national ou régional. Elle peut également donner naissance à des mesures juridiques permettant de diversifier davantage la provenance des produits audiovisuels et d'offrir de meilleures conditions de production et de distribution des produits audiovisuels dans les pays en voie de développement ainsi que dans les régions culturelles et linguistiques géographiquement moins étendues, par exemple en stimulant les coproductions et en encourageant les échanges dans les deux sens. Sur ces points, l'article 10 de la Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle précise que "face aux déséquilibres que présentent actuellement les flux et les échanges des biens culturels à l'échelle mondiale, il faut renforcer la coopération et la solidarité internationales destinées à permettre à tous les pays, en particulier aux pays en développement et aux pays en transition, de mettre en place des industries culturelles viables et compétitives sur les plans national et international".

¹¹ Cf. définition des "services fournis dans l'exercice de l'autorité gouvernementale", sous (c).

9. Construire des passerelles entre la culture et le commerce

Aucun chemin ne mènera à une approche multilatérale du commerce des services audiovisuels sans passer par un véritable dialogue entre spécialistes de la culture et experts du commerce. Ce dialogue serait grandement facilité et probablement mieux équilibré s'il existait des normes internationalement reconnues en matière de politique audiovisuelle et culturelle: une Convention internationale sur la diversité culturelle pourrait y contribuer. Un "pilier culturel" multilatéral, édifié parallèlement au "pilier commercial" qui existe déjà sous la forme des accords multilatéraux de l'OMC, devrait aider à jeter des ponts entre la culture et le commerce et faciliter un tel dialogue.

Ces travaux de construction pourront s'appuyer sur des modèles déjà en place ou en phase de conception dans d'autres secteurs: l'on songe par exemple aux passerelles entre le commerce et les droits de propriété intellectuelle, entre le commerce et le droit du travail, entre le commerce et la protection de l'environnement. Ils participent d'efforts qui épousent on ne peut mieux le concept du développement durable qui exige, pour le bien des générations futures, une approche plus cohérente et mieux équilibrée prenant en compte les aspects économiques d'une part et, d'autre part, les aspects sociaux, écologiques, culturels et autres. La diversité culturelle est à considérer comme le gage d'un développement durable.¹²

Conclusion

Au vu de ce qui précède, il est important

- de ne prendre aucun engagement de libéralisation pour les services audiovisuels pendant l'ensemble du cycle de négociations du GATS en cours; et
- de maintenir les exemptions NPF correspondantes.

¹² Cf. article 11 de la Déclaration universelle sur la diversité culturelle et article 1.3 de la Déclaration du Conseil de l'Europe sur la diversité culturelle.