

L'audiovisuel et le GATT : l'Europe tient bon

par **Michael Wagner**

Département des Affaires juridiques de l'UER

Lorsque l'Uruguay Round des négociations commerciales multilatérales du GATT a pris fin le 15 décembre 1993 à Genève,

les radiodiffuseurs et producteurs européens ont pu se sentir rassurés de savoir que leurs arguments avaient été pris en compte. Dans le même temps, il a semblé régner une certaine confusion quant aux résultats exacts obtenus pour l'audiovisuel.

L'“exemption” du secteur audiovisuel

Contrairement à l'impression créée ici ou là par des comptes rendus de presse, les services audiovisuels n'ont pas été *de jure* exclus de l'accord. En particulier, aucune clause n'a été insérée, qui prévoie une “exclusion” globale des services audiovisuels des règles commerciales, ou une “exception culturelle” (envisagée par le gouvernement français), ou encore la reconnaissance de la “spécificité culturelle” des services audiovisuels (envisagée par la CE comme exception à la libéralisation progressive). Cela signifie que les règles générales sur les services contenues dans le nouvel “Accord gé-

néral sur le commerce des services” (GATS), qui fait partie de l'“Acte final”, couvre également les services audiovisuels, y compris la radiodiffusion.

Toutefois, s'agissant des services audiovisuels, le problème le plus crucial des négociations du GATT n'était pas l'application des règles générales de l'accord-cadre, mais les engagements spécifiques que devaient prendre les différents membres du GATT concernant l'accès aux marchés et le traitement national. Pour les Etats-Unis, il était du plus haut intérêt d'obtenir de tels engagements à garantir aux productions et capitaux américains le libre accès au marché européen de la radiodiffusion. A cet égard, les Etats-Unis n'ont pas réussi à atteindre leurs objectifs. Les Etats européens n'ont pris aucun engagement, quel qu'il soit, d'ouvrir le marché de l'audiovisuel. En outre, les Européens ont obtenu de larges exceptions au principe de la nation la plus favorisée, protégeant ainsi leurs accords de coproduction préférentiels et programmes de soutien (MEDIA, Eurimages).

Il est donc justifié de dire que, pour le moment, les services audiovisuels sont pratiquement “exemptés” de la libéralisation. En d'autres ter-

Revendications essentielles de l'UER

Dans sa Déclaration du 5 octobre 1993 sur les négociations du GATT relatives aux services audiovisuels, l'UER s'est dite préoccupée par le danger que dans ces négociations, la mission autant que les acquis politiques et culturels du secteur audiovisuel européen soient occultés par des considérations liées aux seules lois du libre échange. Elle a insisté sur le fait que les services audiovisuels ne pouvaient ni ne devaient être traités sur le même pied que les autres services, et que les Européens devaient rester libres de prendre toute mesure réglementaire ou autre visant à soutenir le système audiovisuel qui est le leur:

“Les organismes de radiodiffusion rappellent que le minimum absolu doit être une formule qui sauvegarde de manière juridiquement indiscutable la faculté de réglementer le secteur audiovisuel. A défaut, la diversité culturelle européenne serait gravement et irrémédiablement affectée.

En conséquence, il importe que, en ce qui concerne les services audiovisuels, soit au moins:

- respectée l'autonomie de chacun des Etats quant au choix et à la réglementation de son système de radiodiffusion, y compris son mode de financement;*
- assuré le maintien et le développement de mesures nationales et européennes pour sauvegarder le pluralisme des médias dans le sens le plus large du terme;*
- assuré le maintien et le développement de systèmes d'aides (financières et autres) pour les productions audiovisuelles européennes;*
- assuré le maintien et le développement d'une coopération culturelle privilégiée avec d'autres pays européens et méditerranéens, notamment en ce qui concerne les systèmes d'aides et les accords de coproduction, et*
- permis à chacun des Etats de réagir aux développements technologiques et autres affectant sa culture audiovisuelle.”*

mes, les Etats européens demeurent libres, en principe, non seulement de maintenir le cadre réglementaire existant, mais aussi de prendre les mesures qu'ils jugeraient nécessaires pour sauvegarder leurs industries audiovisuelles. On peut dire aussi que les exigences présentées par l'UER dans sa Déclaration d'octobre 1993 relative aux négociations du GATT ont pour l'essentiel été remplies.

Conflit non résolu avec les Etats-Unis

Reste que la situation peut paraître paradoxale. D'un côté, les Européens n'ont fait aucune concession sur l'ouverture du marché européen de l'audiovisuel, mais ils ont dû, dans le même temps, accepter l'application des règles générales du commerce aux services audiovisuels, sans que soit reconnu leur caractère particulier.

Cette situation résulte du fait que la Communauté européenne et les Etats-Unis ne sont pas parvenus à conclure un compromis sur l'audiovisuel lors des phases finales de l'Uruguay Round. La

Commission européenne avait toujours eu l'idée de consentir certaines concessions limitées concernant l'accès aux marchés (éventuellement l'assurance que les quotas européens de la directive “Télévision sans frontières” ne seraient pas renforcés). En contrepartie, les Etats-Unis feraient une concession sur l'insertion dans l'accord-cadre GATS d'une clause particulière reconnaissant le caractère spécifique des services audiovisuels et érigeant une barrière de sécurité contre la libéralisation complète de ce secteur dans les futures négociations commerciales.

Dès lors que le problème de l'accès aux marchés n'avait pu être résolu avec les Etats-Unis, il devenait impossible d'obtenir d'eux qu'ils acceptent d'introduire dans l'accord-cadre sur les services un amendement reconnaissant la spécificité et le statut des services audiovisuels. En retour, la Communauté Européenne et ses Etats membres avaient la faculté, qu'ils mirent à profit, de refuser tout engagement concernant l'accès aux marchés pour les services audiovisuels. Tous les autres

membres européens du GATT adoptèrent cette ligne de conduite et ceux qui avaient déjà soumis des offres d'engagement (tels que la Suisse) les retirèrent avant la date-butoir du 15 décembre. En revanche, les offres faites par d'autres pays, en particulier les Etats-Unis et le Japon, concernant l'accès aux marchés dans le secteur audiovisuel, restent valables.

Extrait d'un discours de Sir Leon Brittan, le commissaire européen qui conduisait les négociations de l'Uruguay Round au nom de la Communauté, devant le Parlement européen le 19 janvier 1994

“Contrairement à ce que laissent entendre certains commentaires de presse, le secteur de l'audiovisuel n'a pas été exclu des règles de l'OMC. Ce secteur fait partie du cadre général des services, même si l'UE n'a pris aucun engagement concernant l'accès aux marchés. Cependant, les opérateurs européens de ce secteur jouissent de la même protection que le reste du secteur des services contre, par exemple, le manque de transparence ou des mesures unilatérales.

Après un long débat avec les Etats membres et l'industrie, une position européenne forte et cohérente a été mise au point pendant les négociations. Le Conseil avait approuvé une formule suggérée par la Commission, qui aurait assuré un traitement spécifique pour le secteur au sein du GATT, mais tout en donnant un degré assez raisonnable d'assurance aux sociétés américaines qui dominent largement le marché européen des industries culturelles.

En dernière minute, après des consultations au plus haut niveau du côté américain, M. Kantor m'a indiqué que son pays préférerait ne pas accepter un accord dans ce sens. Je comprends mal pourquoi les Etats-Unis préfèrent se trouver sans aucun engagement de la part de l'Europe en ce qui concerne l'accès aux marchés, mais telle a été finalement leur position.” (Traduction UER)

Les intérêts européens défendus avec succès

Le point le plus positif des résultats des négociations du GATT est probablement que l'on se rend mieux compte de la situation réelle du secteur audiovisuel européen et que les principaux dangers ont été écartés.

Certes, il était important d'attirer l'attention sur le déséquilibre toujours plus grand des échanges audiovisuels entre l'Europe et les Etats-Unis, mais il l'était plus encore de mettre en évidence les valeurs de la culture audiovisuelle et la diversité culturelle européennes. Il ne faut pas oublier que le secteur audiovisuel est au cœur du développement culturel et démocratique de tous les pays et les régions de l'Europe. Le traiter comme un secteur purement commercial aurait été une erreur tout à fait dommageable. Une commercialisation totale de ce secteur, sous couvert de “libéralisation” ou comme un sous-produit de la “liberté du commerce” ou la “liberté de fournir des services”, irait sans aucun doute contre les intérêts des téléspectateurs. Ceux-ci attendent à juste titre du système de radiodiffusion qu'il réponde à tous leurs besoins et intérêts en matière de communication, et pas seulement à ceux qui sont commercialement rentables. Il semble que ce message ait été compris.

L'UER a toujours eu pour ambition d'élargir le choix des téléspectateurs et non de le restreindre aux seuls produits nationaux. Dès lors, l'objectif de l'UER dans les négociations du GATT n'était pas d'interdire la présence des programmes importés sur les écrans européens ni de refuser aux compagnies américaines l'accès aux téléspectateurs européens. Par contre, si le seul choix du public était finalement d'avoir encore plus de ces programmes déjà dominants sur les écrans, pouvait-on parler d'une plus grande diversité? Ce qui compte, c'est que les téléspectateurs se voient proposer un véritable choix, sur une gamme diverse et pluraliste de programmes, et cela les seules forces du marché ne peuvent le leur offrir. Il faut prévoir des sauvegardes qui garantissent aux téléspectateurs la possibilité de continuer à voir des programmes conçus spécifiquement pour eux et adaptés à leur environnement, en particulier dans les petits pays et régions.

Sous la pression des Etats-Unis, le risque était grand de voir les Etats européens renoncer à ces sauvegardes et accepter des engagements spécifi-

ques concernant l'accès aux marchés. Ils se seraient alors privés de la possibilité de réglementer la radio-diffusion en fonction des besoins actuels et futurs. Compte tenu des nouveaux développements technologiques et des évolutions des marchés, ainsi que des déséquilibres grandissants, de telles sauvegardes sont plus que jamais nécessaires. Il était donc particulièrement inquiétant de voir, semblait-il, les Etats-Unis vouloir sortir tout le domaine de la future télévision interactive du champ d'action de la législation européenne sur l'audiovisuel. Cette stratégie a été contrée efficacement.

Il est également très positif que les Etats européens soient parvenus à une position commune, en évitant une cassure entre les pays plutôt protectionnistes et ceux plus ouverts à la liberté du marché. A vrai dire, il semble que les négociations du GATT, en grande partie grâce aux initiatives françaises, aient permis de se rendre compte des problèmes existants et de contribuer à déterminer plus clairement les intérêts européens communs dans le domaine audiovisuel.

On peut, de même, considérer comme un succès européen le fait d'avoir prévu des procédures obligatoires de règlement des différends. Lors d'infractions alléguées aux obligations ou aux engagements spécifiques dans le cadre du GATS, les litiges devront être portés devant un Organe de règlement des différends de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Cela signifie qu'après l'entrée en vigueur de l'Acte final, des mesures de rétorsion ne pourront plus être prises unilatéralement, mais uniquement si l'OMC autorise un membre à le faire.

Tout danger n'est pas écarté

Il subsiste un certain risque que les Etats-Unis, mécontents de ne pas avoir obtenu de garanties pour un accès libre aux marchés en Europe, tirent avantage de la situation floue qui subsistera jusqu'au moment où les sanctions unilatérales seront mises hors la loi en 1995, au moins en théorie. En effet, ils pourraient avoir recours à des mesures unilatérales, basées sur leur législation nationale, à l'encontre des pays européens plus protectionnistes ou, dans le

cas d'une révision défavorable de la politique audiovisuelle européenne, à l'encontre de l'Union européenne dans son ensemble. Toutefois, on voit mal comment les Etats-Unis pourraient sérieusement faire état de pratiques commerciales déloyales en Europe, portant préjudice à leur industrie, alors même qu'ils jouissent d'une position dominante sur notre continent.

En outre, puisque les services audiovisuels n'ont pas été exclus *de jure*, et que les règles générales du GATS auront force obligatoire pour le secteur audiovisuel, il pourrait en résulter certains effets négatifs à long terme.

Les exemptions susmentionnées du principe de la nation la plus favorisée, permettant aux Etats européens de maintenir pour l'instant leurs systèmes de coproduction et de soutien, ne constituent pas une garantie à long terme. En principe, ces exemptions ne devraient pas dépasser une période de dix ans et feront en tout cas l'objet de négociations lors des séries ultérieures. En revanche, les progrès à venir en matière d'intégration européenne (à savoir l'accession de tous les pays européens à l'Union européenne ou à l'Espace économique européen) résoudraient le problème des liens culturels privilégiés à l'intérieur de l'Europe, puisque les relations économiques privilégiées au sein d'un "bloc commercial" sont autorisées par les règles du GATS.

Bien que les règles du GATS n'interdisent pas les subventions, elles reconnaissent que celles-ci peuvent avoir des effets de distorsion sur le commerce des services. Il est donc demandé aux membres d'engager des négociations en vue d'élaborer les règles nécessaires ("disciplines") pour éviter ces effets. Le calendrier de ces négociations reste indéfini. Elles-ci s'étaleront sans doute sur plusieurs années. Malheureusement, en l'absence de clause de spécificité culturelle, il n'existe aucun privilège préétabli en faveur des aides ayant pour but de promouvoir la culture (contrairement à ce que prévoit le Traité de la CE après Maastricht).

Le GATS oblige également les Parties à engager des séries de négociations successives "en vue d'élever progressivement le niveau de libéralisation". Cet-

Du GATT à l'OMC

Les résultats des négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round sont repris dans un "Acte final".

L'Acte final institue l'"Organisation Mondiale du Commerce" (OMC) à Genève (remplaçant le GATT) et introduit, par rapport à l'ancien accord du GATT sur le commerce des marchandises, des cadres réglementaires entièrement nouveaux pour:

- les services ("Accord général sur le commerce des services" – GATS),*
- la propriété intellectuelle et le droit d'auteur ("Accord relatif aux aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce" – TRIPS), et*
- un cadre entièrement révisé et élargi pour le règlement des différends, avec un Organe de règlement des différends faisant partie de l'Organisation Mondiale du Commerce.*

L'Acte final est un traité international devant être signé et ratifié par chaque Etat participant. La signature aura lieu lors de la réunion ministérielle de Marrakech qui est prévue du 12 au 15 avril 1994. En fonction de la procédure de ratification des Etats membres, l'entrée en vigueur de l'Acte final est prévue pour le 1er juillet 1995 au plus tard. Elle pourrait même intervenir dès le 1er janvier.

te libéralisation progressive couvre normalement tous les secteurs, y compris celui de l'audiovisuel. Cependant, le GATS ne spécifie ni le rythme, ni l'ampleur de la libéralisation. Il reconnaît que ce processus "respectera dûment les objectifs de politique nationale". Bien que la préservation de l'identité nationale des Parties aux niveaux supranational, national et sub-national ne soit pas mentionnée explicitement dans ce contexte (un tel amendement était à vrai dire l'objectif de la Commission européenne), il ne devrait pas être trop difficile de faire valoir qu'il s'agit là d'un objectif de politique nationale justifié.

Conclusions

On peut considérer comme très positif le fait que dans les négociations du GATT la culture audiovisuelle européenne n'ait pas été laissée à la merci des seules forces commerciales du marché mondial et qu'en fait il reste possible de continuer à réglementer le secteur audiovisuel européen dans l'intérêt du public. Ainsi pourront être maintenus en Europe les systèmes audiovisuels pluralistes, dont la radiodiffusion de service public constitue le socle. Les téléspectateurs européens disposeront d'un large choix de programmes correspondant à leurs besoins, leurs intérêts et leurs goûts. Des programmes adaptés à leur environnement

politique, social et culturel, et pas seulement des productions conçues pour les Etats-Unis ou le marché international. Ainsi pourra-t-on s'assurer que les citoyens européens jouissent tous pleinement de la liberté d'information et d'expression.

En revanche, les résultats obtenus ne sont pas encore consolidés, et ils ne le seront pas aussi longtemps qu'un compromis viable sur l'audiovisuel n'aura pas été trouvé avec les Etats-Unis. Il n'y a eu, le 15 décembre, qu'un consensus pour laisser momentanément de côté le secteur audiovisuel afin de permettre la conclusion de l'Uruguay Round. Le fond du conflit n'a pas été résolu et celui-ci pourrait resurgir à tout moment. La prochaine publication du Livre vert de la Commission sur les services audiovisuels et des projets de révision de la directive "Télévision sans frontières" pourraient provoquer de telles réactions.

Indépendamment des résultats que je viens de présenter, les Etats-Unis continueront probablement de vouloir influencer la discussion sur la future politique européenne de l'audiovisuel, en particulier les systèmes de soutiens financiers et les quotas d'œuvres audiovisuelles européennes. Le marché européen de l'audiovisuel est tout simplement trop prometteur pour qu'on le laisse à lui-même. ■