

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

S/CSS/W/74

4 mai 2001

(01-2361) #267036

Conseil du commerce des services
Session extraordinaire

Original: anglais

COMMUNICATION DE LA SUISSE

AGCS 2000: Services audiovisuels

La délégation suisse a fait parvenir au Secrétariat la communication ci-après en demandant qu'elle soit distribuée aux membres du Conseil du commerce des services, sans préjudice de la position précise du pays sur les différentes questions soulevées.

I. INTRODUCTION

1. La Suisse présente la proposition ci-après conformément au guide adopté par les membres du Conseil du commerce des services pour la première phase des négociations sur le commerce des services prévue au titre de l'article XIX de l'AGCS. La présente communication invite les Membres à étudier les moyens de faire avancer les travaux sur le traitement à accorder aux services audiovisuels dans le cadre de l'AGCS.

II. DESCRIPTION DU SECTEUR

2. Le secteur audiovisuel recouvre essentiellement la production et la distribution de contenus audiovisuels tels que les films cinématographiques, les programmes radiophoniques, les programmes télévisuels et les signaux. La révolution numérique a modifié la manière de créer, de produire et de distribuer ces contenus audiovisuels. Dans certains cas, la convergence a gommé la frontière entre les télécommunications et l'audiovisuel. De nouveaux services apparaissent et des questions se posent au sujet de leur rapport avec les politiques adoptées dans les domaines des télécommunications, de l'audiovisuel et de la culture. Ils semblent également indiquer qu'il y a peut-être lieu de revoir la classification actuelle pour mieux tenir compte de ces faits nouveaux.

3. Le secteur audiovisuel est un marché en pleine expansion. Tous les indicateurs disponibles montrent que les activités liées à la production et à la distribution de contenus audiovisuels représentent une part croissante de l'emploi et que la production attribuable à ce secteur semble également augmenter. Par ailleurs, le secteur audiovisuel a connu d'importantes restructurations ces dernières années, dues dans une large mesure aux progrès technologiques. La révolution numérique a permis la mise au point de nouveaux procédés de création de contenus, qui tendent à abaisser le coût de production marginal tout en augmentant le volume global des contenus produits et distribués. Elle a également abouti à la création de nouveaux circuits de distribution reposant sur l'utilisation d'Internet.

4. Le secteur audiovisuel est depuis toujours très réglementé dans la plupart des pays, en raison de son importance sociale, culturelle et économique. Les mesures réglementaires concernent habituellement l'obligation de service public, le subventionnement de la production de contenus, la diversification de l'offre de contenus audiovisuels, la protection contre les contenus dangereux sur le plan social, la réglementation de la publicité diffusée par les circuits audiovisuels, l'accès aux grands événements, etc.

III. LE DÉBAT SUR LE SECTEUR AUDIOVISUEL DU POINT DE VUE DE LA POLITIQUE COMMERCIALE

5. Malgré l'importance croissante du secteur audiovisuel sur le plan économique, les engagements contractés dans ce secteur au titre de l'AGCS sont très limités. En outre, un grand nombre de Membres y appliquent des exemptions de l'obligation NPF. Cette situation reflète les différents intérêts exprimés pendant le Cycle d'Uruguay sur la question fondamentale du traitement à accorder aux services audiovisuels dans le cadre d'un accord commercial comme l'AGCS.

6. Le débat qui a eu lieu pendant le Cycle d'Uruguay sur le traitement des services audiovisuels ne laissait pas de place à une solution intermédiaire: pour les uns, ces services devaient être considérés comme des produits de divertissement qui ne différaient en rien des autres produits commerciaux et devaient donc être soumis aux mêmes règles commerciales que tout autre service. Pour les autres, les produits audiovisuels étaient des produits culturels, qui véhiculaient les valeurs et les idées fondamentales d'une société. En tant que tels, ils étaient des instruments essentiels de la communication sociale et contribuaient à forger l'identité culturelle de la société. Ils ne pouvaient donc pas être traités comme des produits commerciaux et devaient être exclus du champ d'application des disciplines commerciales.

7. Il faut mettre fin à cette controverse si l'on veut trouver une solution à la question du traitement des services audiovisuels dans le cadre de l'AGCS. En fait, aucun des deux points de vue susmentionnés ne correspond tout à fait à la réalité. Pour la Suisse, le secteur audiovisuel est à la fois un important domaine d'activité commerciale et un vecteur de l'identité culturelle. La difficulté au niveau de la politique commerciale consiste donc à concilier ces deux positions en trouvant une solution équilibrée capable de satisfaire les deux camps. À cet égard, la Suisse pense que la notion de service public et le rôle de ce dernier dans le secteur audiovisuel devront être au cœur du débat. Il faut procéder à un examen approfondi pour déterminer si l'AGCS est assez flexible pour proposer des solutions adaptées à la spécificité du secteur audiovisuel et prendre suffisamment en compte les objectifs culturels, sociaux et démocratiques des Membres dans ce secteur.

8. Les statistiques commerciales pertinentes montrent qu'avec des parts allant de 40 à 60 pour cent pour la radiodiffusion et jusqu'à 95 pour cent pour les films cinématographiques sur les marchés étrangers - à l'exception des États-Unis -, le secteur audiovisuel est l'une des activités de service où la pénétration étrangère est la plus importante. Malgré le débat idéologique sur le secteur des services audiovisuels du point de vue de la politique commerciale, les opérateurs privés ont manifestement trouvé un moyen d'entretenir des relations assez étroites. Il n'y a aucune raison pour que l'on ne puisse pas traduire correctement cette réalité en termes de politique commerciale sans porter indûment atteinte à la compétence des Membres pour ce qui est d'appliquer leurs propres politiques audiovisuelles.

IV. QUESTIONS RÉGLEMENTAIRES SE RAPPORTANT AU COMMERCE DANS LE SECTEUR AUDIOVISUEL

9. Afin de trouver une solution à la question du traitement à accorder aux services audiovisuels dans le contexte de la politique commerciale, la Suisse propose d'utiliser comme base de travail les préoccupations que chaque Membre pourrait avoir en ce qui concerne la réglementation du marché

audiovisuel. Il conviendrait d'examiner ces préoccupations pour trouver un moyen approprié d'y répondre. De toute évidence, dans les cas où elles devraient être prises en compte sous la forme de réserves concernant l'accès aux marchés ou l'obligation de traitement national, des solutions concrètes devraient être trouvées dans le cadre de négociations bilatérales fondées sur des offres et des demandes.

10. Avant de recourir au processus des négociations bilatérales, il conviendrait d'examiner un certain nombre de questions touchant à la réglementation du marché audiovisuel en vue d'élaborer d'éventuelles solutions multilatérales ou tout au moins les réponses communes qui pourraient leur être apportées. Compte tenu des discussions qui ont déjà eu lieu sur les services audiovisuels et du débat public sur la question, la Suisse propose que les questions ci-après, dont la liste n'est pas exhaustive, soient abordées.

11. Sauvegarde concernant la diversité culturelle: La diversité culturelle est devenue, ces dernières années, une formule résumant un objectif de politique générale pour le secteur audiovisuel qui recueille une très large adhésion. S'ils veulent parvenir à un niveau élevé d'engagements dans le secteur audiovisuel au titre de l'AGCS, les Membres devront voir comment faire en sorte que la notion de diversité culturelle soit suffisamment prise en compte. Cela peut être fait de manière implicite en faisant porter les efforts sur les instruments mis en place par les pouvoirs publics pour préserver la diversité culturelle et en s'assurant que leur mise en œuvre reste possible, sous réserve de l'élaboration de certaines disciplines. Il est autrement, ou également, possible d'agir explicitement en prévoyant une clause d'habilitation générale à cet effet. Dans ce cas, il serait probablement nécessaire de définir, ou tout au moins de délimiter, convenablement la notion de diversité culturelle et de prévoir des sauvegardes appropriées pour éviter tout abus. Cette question mérite à notre sens d'être examinée de façon approfondie par les Membres.

12. Subventions: Les règles générales sur les subventions énoncées à l'article XV de l'AGCS doivent encore être élaborées. Force est de constater que la plupart des Membres de l'OMC accordent des subventions plus ou moins importantes à la production et à la distribution de produits audiovisuels, tout au moins pour ce qui concerne les films cinématographiques. En conséquence, il serait utile d'examiner, outre les règles générales sur les subventions, les pratiques de subventionnement et leur situation au regard des disciplines devant être convenues dans le cadre des travaux sur l'audiovisuel. Une convergence de vues entre les Membres sur les subventions, l'objectif de politique qui les justifie et leur effet sur le commerce seraient une condition préalable positive à la fois pour la négociation d'engagements spécifiques dans le secteur audiovisuel et pour l'élaboration de règles générales en matière de subventions.

13. Service public: Presque tous les Membres considèrent que les services audiovisuels contribuent, tout au moins en partie, au processus d'intégration et de formation de l'identité d'une société ainsi qu'à l'éducation et au fonctionnement des démocraties. Ces services renforcent le pluralisme politique et, dans le cas de la Suisse, le "multilinguisme", la cohésion nationale et l'intégration. En outre, ils devraient être fournis à des prix abordables à l'ensemble de la population et/ou sur une zone territoriale déterminée. À cette fin, les Membres préconisent différents types de mesures qui témoignent de leurs préférences politiques et sociales en ce qui concerne les critères susmentionnés. La plupart d'entre eux ont créé des organisations de service public qu'ils dotent des ressources financières nécessaires et d'un accès à l'infrastructure de communication. Ils établissent généralement un cahier des charges indiquant les services que ces opérateurs publics sont censés fournir au public. La Suisse estime que la question du service public est primordiale quand il s'agit de trouver une solution à la question de l'audiovisuel dans le cadre de l'AGCS et mérite un examen approfondi.

14. Contenu illicite: Certains Membres ont donné à entendre que la notion de protection de la moralité publique énoncée à l'article XIV a) de l'AGCS pourrait être utile pour trouver des réponses appropriées aux préoccupations d'ordre réglementaire des Membres. Étant donné son libellé, cet alinéa de l'AGCS pourrait en particulier viser les réglementations relatives au contenu. Il pourrait être utile de se demander si cette disposition couvre de façon adéquate n'importe quelle question réglementaire concernant la moralité publique, comme la protection des mineurs, et s'il existe d'autres préoccupations d'ordre réglementaire relatives au contenu auxquelles elle ne répondrait pas.

15. Questions relatives à la concurrence: Le secteur audiovisuel se caractérise par d'importants obstacles à l'entrée tant au niveau de la production qu'à celui de la distribution des contenus. Ce phénomène s'est même accentué avec la révolution des technologies de l'information et la numérisation des contenus audiovisuels. La tendance croissante à l'intégration verticale dans tout le secteur alimente les craintes concernant les comportements anticoncurrentiels comme l'abus de position dominante. Non seulement cette tendance influe sur le fonctionnement du marché audiovisuel proprement dit mais aussi semble provoquer une homogénéisation et un nivellement de l'offre de contenus. Dans ce contexte, il semble opportun de traiter de la réglementation du secteur audiovisuel sous l'angle de la concurrence.

16. Autres questions d'ordre réglementaire: Les Membres pourraient également examiner la pertinence et la portée des questions relatives à la réglementation de la publicité et du parrainage, aux prescriptions en matière de transparence spécifiques au secteur audiovisuel, à l'application de procédures justes et équitables, à l'indépendance de l'organisme réglementaire, ou toute autre question se rapportant au secteur audiovisuel.

17. Restrictions concernant l'accès aux marchés et le traitement national: Certains types de prescriptions réglementaires appliquées dans les services audiovisuels – comme les contingents de diffusion ou les contingents à l'écran, l'examen des besoins économiques pour l'établissement de salles de cinéma, les restrictions concernant la propriété, les prescriptions en matière de nationalité ou de résidence, etc. – sont par nature des restrictions au libre accès aux marchés ainsi qu'au principe du traitement national et sont à ce titre des sujets de négociation. Ils pourraient donc être traités dans le cadre du processus bilatéral des offres et des demandes. Néanmoins, comme les Membres peuvent maintenir de telles restrictions et choisir de prendre ou non des engagements spécifiques en ce qui concerne, la Suisse estime qu'il serait utile d'examiner les mesures réglementaires de ce type. Cet examen pourrait permettre d'arriver à une convergence de vues sur l'incidence de ces mesures, du point de vue tant de l'objectif réglementaire à atteindre que de leur effet de restriction des échanges, ce qui faciliterait le processus de négociations basé sur les offres et les demandes.

V. UN CADRE COMMERCIAL MULTILATÉRAL POUR LE SECTEUR AUDIOVISUEL?

18. À ce stade, la Suisse propose que les questions susmentionnées soient examinées dans le cadre de la session extraordinaire du Conseil du commerce des services en vue de clarifier la situation et éventuellement de définir des positions et des solutions communes. Ce processus devrait avoir lieu sans préjudice de la forme que pourrait revêtir une solution convenue au niveau multilatéral pour ce qui est du traitement du secteur audiovisuel dans le cadre de l'AGCS.

19. Les solutions qui pourraient être apportées à la question audiovisuelle pourraient prendre la forme d'une annexe de l'AGCS portant sur les services audiovisuels, ou d'un autre instrument approprié, suivant leur nature. Elles pourraient également avoir un effet direct sur l'AGCS même s'il s'agissait d'y ajouter une disposition spécifique sur les services audiovisuels ou d'interpréter une disposition existante appliquée au secteur audiovisuel. Quoi qu'il en soit, ce processus devrait permettre d'établir une distinction entre les questions réglementaires qui se prêtent à l'élaboration de dispositions communes et les mesures qui constituent des restrictions à l'accès aux marchés et/ou au

traitement national et devraient donc être répertoriées comme des réserves dans les listes d'engagements spécifiques. Les travaux à mener au titre de l'AGCS devraient également tenir compte de tout autre fait pertinent survenu en dehors du cadre de l'OMC qui se rapporterait à la question de la réglementation de l'audiovisuel et notamment à la diversité culturelle.
