

LES EXIGENCES DE CONTENU LOCAL AU CINÉMA, À LA RADIO ET À LA TÉLÉVISION EN TANT QUE MOYEN DE DÉFENSE DE LA DIVERSITÉ CULTURELLE : THÉORIE ET RÉALITÉ

Ivan Bernier

On sait depuis longtemps que les restrictions quantitatives sont considérées dans la théorie économique comme une forme d'entraves aux échanges commerciaux particulièrement dangereuse. Cette perception trouve son application dans l'article XI du GATT de 1947 qui interdit toute forme de restriction quantitative autre que les droits de douane. Mais assez curieusement, l'utilisation de quotas dans le but précis de préserver un contenu domestique de base au cinéma, à la radio et à la télévision n'est pas fondamentalement prohibée au regard de la réglementation internationale du commerce. Non seulement en est-il ainsi mais la pratique internationale multilatérale elle-même, depuis l'entrée en vigueur de l'OMC, laisse entrevoir une réticence évidente des États à prendre des engagements dans le secteur audiovisuel, ce qui se comprend aisément au vu du nombre non négligeable d'États qui jugent encore nécessaire d'avoir recours à ce type de mesures. Plus récemment, on a même pu constater dans de récents accords bilatéraux et régionaux de libre-échange une tendance à faire explicitement place à de telles interventions dans le secteur audiovisuel. De là à conclure que des enjeux autres que commerciaux, et tout aussi importants, expliquent dans les faits ce traitement particulier des produits audiovisuels, il n'y a qu'un pas.

Ces enjeux, comme nous le verrons, sont bien réels et justifient effectivement dans certaines circonstances le recours à des quotas. Mais il ne faut pas conclure pour autant que la question de leur utilisation est définitivement réglée. Aux yeux d'un nombre croissant d'observateurs, en effet, ce ne sont pas tellement les arguments mis de l'avant pour justifier leur utilisation qui expliquent la tolérance dont bénéficient les quotas dans le secteur audiovisuel, mais plutôt le fait que les nouvelles technologies vont rendre obsolète un tel type d'intervention en rendant tout simplement impossible les contrôles à la frontière. Encore là, cependant, un certain écart entre la théorie et la réalité semble exister car ceux qui prédisent un tel développement sont le plus souvent aussi ceux qui cherchent à imposer de nouvelles règles internationales interdisant toute forme d'obstacles au commerce des

produits numériques. Dans la mesure où des enjeux culturels importants sont en cause, il importe manifestement de bien comprendre ce qui se passe afin d'éviter que ne soit compromis le droit à l'expression culturelle, et par delà la diversité culturelle elle-même.

Partie I

Les exigences de contenu local au regard de la réglementation internationale du commerce

Le cinéma fait déjà l'objet d'une exception explicite en ce qui concerne les quotas à l'écran, exception que l'on retrouve à l'article IV du GATT de 1994. On verra comment cette exception a été explicitée au fil des ans et ce qu'il en est advenu en pratique. Dans le cas de la radio et de la télévision, généralement considérées comme relevant du commerce des services, la formule de négociation utilisée en matière d'accès au marché dans l'*Accord général sur le commerce des services* (AGCS) autorise les membres à prendre des engagements dans les seuls secteurs de leur choix et dans la mesure où ils autorisent cet accès au marché. À moins qu'un membre n'ait renoncé dans le cadre de négociations à son droit de limiter l'accès à la radio ou à la télévision, il demeure donc libre de maintenir des quotas dans ces secteurs ou même d'en introduire si telle est son intention. On fera le point plus loin sur l'utilisation qui a été faite des quotas dans ces deux domaines jusqu'à maintenant.

A : Les exigences de contenu local dans le secteur du cinéma

En tant qu'instrument de politique nationale dans le secteur du cinéma, les quotas à l'écran font leur apparition dès la fin de la Première Guerre mondiale, alors que plusieurs pays européens, dans le but de protéger leur industrie cinématographique menacée par un afflux soudain de films américains, qu'ils perçoivent comme une menace à leur expression culturelle, mettent en place un système de quotas à l'écran. L'industrie américaine du cinéma réagissait immédiatement en demandant au gouvernement américain qu'il fasse pression sur les pays en question afin qu'ils mettent fin à cette pratique. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, cette même industrie, grâce à des ententes négociées de gouvernement à gouvernement, comme l'Accord Blum-Byrnes de 1946 entre la France et les Etats-Unis, qui octroyait aux films américains des quotas plus favorables en échange d'une

aide pour le règlement de la dette de guerre de la France, ou encore grâce à des arrangements négociés directement entre la *Motion Picture Export Association of America* et divers gouvernements, réussissait à renverser partiellement la vapeur.¹ Toutefois, l'entrée en vigueur du GATT de 1947, avec son article IV, devait temporairement mettre un cran d'arrêt à ce débat.

L'article IV du GATT de 1994 constitue une exception à l'article III qui interdit toute forme de discrimination entre les produits nationaux et les produits étrangers². Il stipule qu'un Membre peut maintenir une réglementation quantitative intérieure comportant l'obligation de projeter, pour une période de temps déterminée, des films d'origine nationale pendant une fraction minimum du temps total de projection effectivement utilisé ; mais les quotas à l'écran, est-il précisé, doivent faire l'objet de négociations tendant à en limiter la portée ou à les supprimer.³

L'article IV reproduit essentiellement l'article 19 de la Charte de la Havane qui, aux dires de Clair Wilcox, fut adopté

...en reconnaissance du fait que la production cinématographique avait tout autant droit d'être protégée de la concurrence étrangère que n'importe quelles autres industries, et qu'une protection efficace de cette dernière ne pouvait être obtenue en imposant un droit de douane sur les bandes cinématographiques. Le quota cinématographique avait donc été accepté comme mécanisme équivalent de protection, tous les autres mécanismes (exceptés les droits de douane) étant interdits.⁴

Dans l'analyse sommaire de la Charte de la Havane rendue publique par le Département d'État en 1950, toutefois, une explication différente de l'article IV devait être fournie par le gouvernement

¹ Sur le développement de ce contentieux entre les deux guerres, voir : ANDREW HIGSON et RICHARD MALTBY, ed., "FILM EUROPE" AND "FILM AMERICA" : CINEMA, COMMERCE AND CULTURAL EXCHANGE 1920-1939", Exeter, University of Exeter Press, 1999, pp. 346-397 ; voir aussi : T. GUBACK, "Non Market Factors in the International Distribution of American Films", BRUCE A. AUSTIN, dans , ed., *Current Research in Films: Audiences, Economics and Law* Vol. 1, (Norwood, New Jersey: Ablex Publishing Corporation, 1985), pp. 111, 114-115 ; LAURENT BURIN DES ROZIERS, *Du cinéma au multimédia. Une brève histoire de l'exception culturelle*, Institut français des relations internationales, Notes de l'IFRI No 5, 1998.

² Article III : 10 du GATT de 1994

³ Article IV d) du GATT de 1994. Il existe peu d'indications que des négociations portant spécifiquement sur l'élimination de quotas à l'écran aient pris place dans le cadre des négociations multilatérales du GATT. Lors des négociations de Torquay en 1951, l'Allemagne a effectivement inclus dans sa liste de concessions un engagement à l'effet que si elle devait décider d'établir des quotas à l'écran pour les films d'origine étrangère, ceux-ci n'excéderait pas 27. Mais cette mesure fut subséquemment retirée en 1956 dans le cadre de négociations en vertu de l'article XXVII. Voir GATT, *Guide to GATT Law and Practice* (1994) 192.

⁴ WILCOX, CLAIR A., *CHARTER FOR WORLD TRADE*, New York, The MacMillan Company, 1949, p. 77. (Notre traduction) Clair Wilcox était représentant des États-Unis lors des négociations qui ont entourées la Charte de la Havane.

américain : les films sont différents des autres produits, y explique-t-on, « parce que leur valeur réside dans le film lui-même et non dans les revenus qu'il peut dégager ».⁵

Durant les négociations qui ont conduit à l'adoption de l'Accord général sur les tarifs et les douanes (GATT), une toute autre explication pour justifier l'adoption de ce qui allait devenir l'article 4 fut mise de l'avant par le Royaume-Uni, la Norvège et la Tchécoslovaquie, les promoteurs de cette exception concernant les films. À leurs yeux, dans le cas des films, d'importantes considérations culturelles entraient en considération, ce qui n'était pas le cas des autres biens.⁶ Cette explication a également été adoptée par John H. Jackson qui, dans son ouvrage de 1969 intitulé *World Trade and the Law of GATT*, qui a fait longtemps école, écrivait que l'exception concernant les films fut acceptée « parce qu'elle concernait beaucoup plus les politiques culturelles nationales que les questions économiques et le commerce ».⁷ C'est aussi l'interprétation qui ressort de l'historique de l'article IV préparé par le secrétariat du GATT en 1990 durant les négociations du cycle de l'Uruguay pour le Groupe de travail sur les services audiovisuels.⁸

Récemment, les États-Unis ont mis de l'avant une nouvelle explication de l'Article IV du GATT. Dans leur communication sur les services audiovisuels et les services reliés du 18 décembre 2000 au Conseil sur le commerce des services de l'OMC, ceux-ci affirmaient :

L'article IV du GATT fournit une exception spéciale et unique à la règle du traitement national du GATT pour les films cinématographiques. En 1947, en reconnaissance de la difficulté que rencontraient les producteurs nationaux de films à obtenir du temps à l'écran pour la présentation de leurs films, les membres fondateurs du GATT ont autorisés la continuation des quotas à l'écran existant.⁹

⁵ Voir U.N. Doc. EPCT/C.II/W.5, page. 3.4: voir JOHN H. J, *WORLD TRADE AND THE LAW OF GATT*, 293, n 1 (Notre traduction)

⁶ Second Session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Development (Geneva 1947), Doc. EPCT/TAC/SR/10

⁷ John H. JACKSON, *World Trade and the Law of GATT*, Indianapolis, Kansas City, New York, The Bobbs Merrill Co. In., 1969, p. 293 (notre traduction). Voir aussi, au même effet, VAN HARPEN, Robin L., «*Mamas, Don't Let Your Babies Grow Up to Be Cowboys : Reconciling Trade and Cultural Independence*» (1995) MINNESOTA JOURNAL OF GLOBAL TRADE, Vol. 4, p. 167

⁸ GATT, doc. MTN.GNS/AUD/W/1 October 4, 1990.

⁹ Voir WTO, Conseil du commerce des services, Communication des États-Unis, *Audiovisual and Related Services*, 9, 18 Décembre 2000 : Doc. S/CSS/W/21.

L'explication apparaît quelque peu surprenante dans la mesure où l'article IV vise aussi bien l'établissement de nouveaux quotas que le maintien des quotas existants.¹⁰ Quoiqu'il en soit, il est intéressant de noter que depuis les premières négociations du GATT jusqu'à maintenant, les pays européens ont constamment fait valoir que l'article IV était fondé sur des considérations culturelles alors que les États-Unis ont cherché à justifier ce dernier sur la base de considérations essentiellement économiques.

L'article IV soulève également une question importante, celle de savoir si le langage de celui-ci, qui vise explicitement les films cinématographiques impressionnés, peut être interprété comme couvrant également les films et les programmes enregistrés sur vidéos présentés à la télévision. C'est précisément là le problème qui a été relevé par les États-Unis devant le GATT - en 1961 - dans une plainte visant une dizaine de pays. Les États-Unis ont fait valoir alors que « les restrictions concernant la présentation des programmes de télévision étaient techniquement en violation des principes de l'article IV mais que certains de ces principes pouvaient leur être applicables ».¹¹ Le Canada pour sa part a notamment exprimé le point de vue que l'article IV couvrait de telles situations, même si l'article IV ne parlait pas en tant que tel des programmes de télévision, car un tel développement ne pouvait pas avoir été envisagé en 1947.¹² Malheureusement, le Groupe de travail constitué pour examiner la question fut incapable d'en arriver à un consensus sur le sujet¹³. En 1991, enfin, lors de consultations avec la Communauté européenne à propos des restrictions à la projection de films non européens à la télévision dans le cadre de la directive «Télévision sans frontières», les États-Unis, tout en reconnaissant l'exception de l'article IV, soulignèrent que celle-ci s'appliquait exclusivement aux films cinématographiques.¹⁴ Pour le moment, le mieux que l'on puisse dire est que la portée de l'article IV n'est pas encore vraiment claire.

¹⁰ L'article IV débute ainsi : «Si une partie contractante établit ou maintient une réglementation quantitative intérieure sur les films cinématographiques impressionnés, cette réglementation prendra la forme de contingents à l'écran conformes aux conditions suivantes »

¹¹ *GATT, Analytical Index 1994*, p. 192.

¹² Certains auteurs, tels que Chi Carmody, ont également suggéré que le langage restrictif de l'article IV "ne devait pas être interprété comme impliquant nécessairement que le traitement d'exception accordé aux films ne pouvait être élargi à d'autres médias" parce que «ce langage était le reflet de la compréhension d'une époque»: CARMODY, Chi, «*When 'Cultural Identity Was not at Issue' : Thinking About Canada – Certain Measures concerning Periodicals*», (1999) 30 *LAW AND POLICY IN INTERNATIONAL BUSINESS*, p. 231 at 255. Voir aussi BROWN, Michael et PARKER, Leigh, «*Trade in Culture: Consumable Product or Cherished Articulation of a Nation's Soul*», (1993) 22 *DENVER JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW AND POLICY*, 155 at 170.

¹³ *GATT, Analytical Index 1994*, p. 192.

¹⁴ *Id.*

Légitimés par l'article IV du GATT de 1947, les quotas à l'écran mis en place dans les années 1920-1930 ont survécu pendant de nombreuses années encore avant d'être graduellement abandonnés par la plupart des pays qui les avaient originalement adoptés, victimes des pressions exercées en vue de leur élimination, mais victimes aussi des difficultés d'application de ce type de mesures en pratique. C'est ainsi que l'Italie a mis fin à son propre régime de quotas à l'écran en 1962, aux termes de 11 ans de discussions avec la *Motion Picture Export Association*¹⁵, le Danemark en 1975, le Royaume-Uni en 1985¹⁶ et la Suisse en 1993. D'autres pays par contre, comme le Brésil¹⁷, le Venezuela¹⁸, le Mexique et la Corée ont introduit un régime de quotas à l'écran postérieurement à l'entrée en vigueur du GATT en 1948. Certains pays, comme l'Espagne et l'Italie ont également remplacé leurs quotas à l'écran pour les films d'origine nationale par des quotas à l'écran pour les films d'origine européenne¹⁹. Encore récemment, en 2002, la plus grande entreprise de production de films de Russie, Mosfilm, invoquait la situation critique de l'industrie cinématographique russe pour demander la mise en place d'un régime de quotas à l'écran.²⁰ Et en 2003, une hypothèse semblable était invoquée pour venir en aide à l'industrie du film en Slovaquie qui se retrouve elle aussi dans une situation désastreuse.²¹

La pression des États-Unis en vue d'obtenir l'abolition des quotas à l'écran continue toujours de se faire sentir par ailleurs. En 1998-1999, un vigoureux débat surgit en Corée du Sud lorsque le gouvernement au pouvoir laissa entendre qu'il pourrait abaisser les quotas à l'écran existants pour donner suite à une demande du gouvernement américain, dans le contexte des négociations alors en cours pour en arriver à un accord en matière d'investissement entre les deux pays, quotas que ce

¹⁵ Voir : http://www.terramedia.co.uk/law/quotas_and_levies.htm (Italy)

¹⁶ Voir : http://www.terramedia.co.uk/law/quotas_and_levies.htm (United Kingdom)

¹⁷ Au Brésil, un quota à l'écran pour les films locaux de 28 jours par année est toujours en place. Voir : <http://www.ustr.gov/reports/nre/2003/brazil.pdf>

¹⁸ Venezuela : Un quota concernant la distribution et la présentation en salle des films d'origine nationale existe aussi au Venezuela : http://www.ustr.gov/pdf/2000_venezuel.pdf

¹⁹ Voir : <http://www.ustr.gov/reports/nre/2003/eu.pdf> : Les quotas à l'écran adoptés en 1997 par l'Espagne exigent que les exploitants de salles réservent une journée aux films provenant de l'Union européenne pour chaque trois jours de films provenant de l'extérieur de l'Union européenne plutôt que l'ancienne ration de une journée de films européens pour chaque deux jours de films non européens. En juillet 2001, après un long débat sur la question de savoir s'il y avait lieu d'éliminer les quotas à l'écran, le Parlement espagnol adoptait une nouvelle législation qui maintenait en place les quotas existants. La nouvelle Loi prévoit toutefois que la question de l'élimination des quotas soit réexaminée en 2006.

²⁰ Pravda, 16 juillet 2002, "Famous Russian film director proposing to introduce quotas for foreign films in Russia" : <http://english.pravda.ru/culture/2002/07/32596.html>. En novembre 2003, cependant, le Président Poutine, tout en reconnaissant que l'industrie avait grand besoin d'être aidée, s'objectait à l'utilisation des quotas à l'écran pour ce faire.

²¹ The Slovak Spectator, Volume 9, no 41, octobre/ novembre 2003, « Slovak cinema : gone with the wind » : « <http://www.slovakspectator.sk/clanok.asp?cl=14236>

dernier qualifiait de mesure protectionniste.²² Le débat s'est poursuivi depuis, animé d'une grande passion, au point où la question des quotas est pratiquement devenue pour les États-Unis une condition essentielle à la conclusion de l'accord. Au début de 2004, le problème n'était toujours pas réglé.²³ Il est intéressant de contraster la position des États-Unis dans cette affaire avec celle énoncée dans sa communication sur les services audiovisuels et les services reliés du 18 décembre 2000 au Conseil sur le commerce des services de l'OMC, où l'article IV était présenté comme un exemple de la flexibilité du régime juridique de l'OMC dans le secteur culturel.²⁴

Pour conclure sur les quotas à l'écran, il n'est pas sans intérêt de souligner qu'une des restrictions les plus fréquemment mentionnées dans les listes d'engagements des Membres de l'OMC dans le secteur audiovisuel lors des négociations du cycle de l'Uruguay concerne les restrictions relatives au temps alloué à la télévision aux films et aux programmes étrangers.²⁵ Les préoccupations qui ont justifié à l'origine l'article IV semblent de ce point de vue s'être transportées dans le secteur de la télévision.

B : Les exigences de contenu local à la radio

La radio étant uniformément considérée comme un service, la question de la légalité des quotas radiophoniques au regard de l'OMC doit donc être envisagée à la lumière des dispositions de l'AGCS. Deux dispositions en particulier trouvent application, soit l'article XVI, qui concerne spécifiquement l'accès au marché, et l'article II, qui concerne le traitement de la nation la plus favorisée.

En ce qui concerne l'accès au marché, on sait qu'en vertu de l'article XVI du GATS, si un Membre prend sur une base volontaire des engagements concernant l'accès au marché dans un secteur de service donné, ce Membre, à moins qu'il n'ait inscrit une réserve, limitation ou condition dans sa liste, ne peut maintenir ni adopter de limitations concernant entre autres le nombre ou la quantité totale de services produits exprimées sous forme de contingents. Un Membre qui aurait pris des

²² Voir : "Korean Film industry's plea for screen quota turns emotional", *Korea Herald*, June 18, 1999.

²³ Voir par exemple: *Korea Herald*, "Film industry leaders protest gov't bid to ease screen quota regulations", 29 janvier, 2002.

²⁴ Voir supra, note 9.

²⁵ WTO, Council on Services, *Audiovisual Services*, Background Note by the Secretariat, ¶ 29, Doc. S/C/W/40, 15 June 1998 : http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/w40.doc

engagements dans le secteur de la radio, par exemple, sans inscrire de limitations d'aucune sorte en matière d'accès au marché, serait donc empêché de maintenir ou d'adopter des quotas radiophoniques.

S'agissant de l'article II, celui-ci prescrit que les Membres doivent accorder «aux services et aux fournisseurs de services de tout Membre un traitement non moins favorable que celui qu'ils accordent aux services similaires et aux fournisseurs de services similaires de tout autre pays». Cette obligation en est une de caractère général et est applicable à l'ensemble des services, y compris ceux de la télévision et de la radio. Dès lors qu'un Membre maintient ou met en place des quotas radiophoniques, ce qui suppose comme nous l'avons vu qu'il n'a pas pris d'engagements en matière d'accès au marché dans ce secteur ou s'il l'a fait a inscrit une réserve à cet égard, il doit appliquer les quotas en question sans discriminer d'aucune façon entre les pays étrangers, qu'ils soient membres ou non de l'OMC. À défaut de ce faire, il pourrait être accusé d'aller à l'encontre de l'article II de l'OMC.

Dans les faits, peu de Membres ont pris des engagements dans le secteur de l'audiovisuel qui comprend la radio. À l'entrée en vigueur du GATS, le 1^{er} janvier 1995, seulement treize pays membres, dont quatre pays développés (États-Unis, Japon, Israël et Nouvelle Zélande) et 9 pays en développement (Hong-Kong, Inde, Kenya, Corée, Malaisie, Mexique, Nicaragua, Singapour, Thaïlande), avaient pris des engagements dans le secteur de l'audiovisuel. Depuis, 10 pays en développement (Albanie, République Centrafricaine, République Dominicaine, El Salvador, Gambie, Jordanie, Lesotho, Oman, Panama, Chine) et 3 pays à économie en transition (Georgie, Kirghiz et Arménie) ont pris des engagements dans le secteur audiovisuel lors de leur accession. Parmi les membres qui ont pris des engagements avant le 1^{er} janvier 1995, seul les États-Unis ont pris des engagements complets dans le secteur de la radio (sauf en ce qui concerne l'investissement étranger). La situation est différente dans le cas des pays qui ont pris des engagements lors de leur accession (essentiellement des pays en développement ou à économie en voie de transition): plusieurs d'entre eux ont pris des engagements sans restrictions aucunes dans l'ensemble du secteur audiovisuel, y compris la radio. Pour ces derniers, il ne peut donc plus être question de mettre en place des quotas radiophoniques dans ce secteur.

Bien que le nombre d'États qui maintiennent à l'heure actuelle des quotas radiophoniques demeure relativement limité, celui-ci a eu tendance à augmenter plutôt que de diminuer au fil des ans. L'Australie a vraisemblablement été la première à introduire de tels quotas, ainsi que le révèle une étude en date de 2003,

The first Australian local content standard was introduced as part of the 1942 Broadcasting Act. This stipulated that not less than of 2.5% of music time be devoted to the work of Australian composers. In 1956 it was raised to 5%. In 1973 the Australian Broadcasting Control Board introduced an auxiliary quota for Australian-performed music; this was initially set at 10% and was increased to 20% in 1976. In 1987 the Tribunal conducted a review of the standard, as a result of which amendments were introduced changing the compliance period from 24 hours a day to between 6am and midnight. The 20% level, along with the 1987 amendments, remained the standard until 1992 when the new Broadcasting Services Act made local content quotas part of a self regulatory code for commercial and community broadcasters.²⁶

Le but du code de conduite volontaire maintenant en place est de faciliter la réalisation d'un des objectifs du *Broadcasting Services Act 1992*, à savoir développer et refléter une meilleure perception de l'identité, du caractère et de la diversité culturelle de l'Australie. Le fait que les quotas radiophoniques australiens soient maintenant intégrés dans un code de conduite volontaire ne change pas par ailleurs la nature juridique de la mesure du point de vue de la réglementation internationale du commerce. Parce que celle-ci est liée à une intervention gouvernementale, à savoir la loi de 1992 sur la radiodiffusion, elle demeure considérée comme une intervention gouvernementale.

En 1972, le Canada introduisait à son tour des quotas radiophoniques. Dans leur version actuelle, ces quotas prévoient que les stations radiophoniques doivent s'assurer qu'au moins 35 % des pièces de musique populaire qu'elles diffusent sont canadiennes et, dans le cas des stations de langue française, qu'au moins 55 % des pièces de musique vocale populaire sont de langue française, cette double exigence étant valable durant la semaine et entre 6 h et 18 h du lundi au vendredi. Quelque vingt ans plus tard, s'inspirant de l'expérience canadienne, la France adoptait la Loi du 1er février 1994, qui «impose aux radios privées de diffuser, depuis le 1er janvier 1996, aux heures d'écoute significatives, 40 % de chansons d'expression française, dont la moitié au moins provenant de nouveaux talents ou de nouvelles productions, pour la part de leur programme composée de musique

²⁶ Paul Masson, *Assessing the impact of Australian music requirements for radio*, Paper prepared for the Music Council of Australia, octobre 2003 : <http://www.mca.org.au/masonmusicimpact.htm>

de variété».²⁷ En 1997, l’Afrique du Sud adoptait de même une réglementation intitulée «*The South African Music Local Content Regulation*» qui exige qu’au moins 20% des ouvrages musicaux diffusés entre 05h00 – 23h00 consistent dans de la musique d’Afrique du Sud répartie de façon relativement égale sur l’ensemble de la période.²⁸ L’objectif de la réglementation était de développer, protéger et promouvoir l’identité culturelle au niveau national et régional et de créer une industrie dynamique et créative dans ce domaine.

Ces quelques exemples de pays qui maintiennent à l’heure actuelle un régime de quotas radiophoniques n’épuisent pas la liste de ceux qui disposent d’un tel régime ; ce sont simplement les cas les mieux documentés. En réalité, il appert qu’un nombre plus important de pays qu’on pourrait le croire ont recours aux quotas radiophoniques en vue de supporter la création musicale sur leur territoire. Une étude comparative réalisée par Richard Letts pour le compte du *Music Council of Australia* en 2003 inclut dans cette catégorie trois pays en développement qui sont le Nigeria, avec un quota de 80%, les Philippines, avec une exigence d’au moins 4 compositions provenant des Philippines par heure et l’Uruguay, avec un quota de 30%.²⁹ Mais rien n’indique que ce soit les seuls pays à le faire et une étude approfondie de la question pourrait démontrer qu’un nombre nettement plus important d’États font de même.

Aucun des pays identifiés précédemment comme ayant des quotas radiophoniques ne fait partie de ceux qui ont pris des engagements spécifiques relativement à l’accès au marché dans le secteur audiovisuel. Mais la question demeure encore de savoir si les quotas radiophoniques qu’ils ont mis en place respectent leur engagement, au titre de l’article II, d’octroyer le traitement de la nation la plus favorisée. Dans la mesure où les quotas en question visent uniquement à garantir un espace à l’expression musicale locale, la réponse semble affirmative : dans un tel cas, les quotas sont généralement applicables sans discrimination à tous les États étrangers. Mais il en va différemment lors que les quotas visent en même temps à préserver l’utilisation de la langue locale. Lorsque cette langue est partagée avec d’autres États, comme c’est le cas du français par exemple, il arrive que les quotas soient rendus applicables à l’ensemble de la production musicale en cette langue, y compris

²⁷ Voir http://www.csa.fr/infos/controle/radio_quotas_accueil.php

²⁸ Voir : *Discussion Paper on the Review of Local Content quotas*, Afrique du Sud, p. 28ss : http://iba.org.za/local_content.pdf

²⁹ Richard Letts, *The Effects of Globalization on Music in Five Contrasting Countries : Australia, Germany, Nigeria, The Philippines and Uruguay*, Music Council of Australia, Octobre 2003 : <http://www.mca.org.au/pdf/mmresfinal.pdf>

la production musicale provenant de ces autres États. Dans un tel cas, il pourrait être avancé que ces derniers bénéficient d'un traitement préférentiel par rapport aux États qui ne partagent pas l'usage de cette langue.

C : Les exigences de contenu local à la télévision

En 1989, les États-Unis, agissant dans le cadre du GATT, adressait une demande de consultations concernant la Convention européenne sur la télévision transfrontalière à quatre États signataires de celle-ci, soit le Luxembourg, les Pays-Bas, l'Espagne et le Royaume-Uni, et une autre demande concernant la directive « Télévision sans frontières » à la Communauté européenne, faisant valoir dans les deux cas que les dispositions des textes en question concernant les quotas de télévision européens étaient incompatibles avec leurs engagements aux termes du GATT. En acceptant de donner suite à cette demande de consultations, la Communauté européenne expliqua clairement qu'elle le faisait sous toutes réserves, considérant qu'il s'agissait là d'une question relevant du commerce des services et non pas du GATT.³⁰ Mais les discussions ne devaient pas aller beaucoup plus loin, le différend étant rapidement relégué au second plan par les débats concernant le secteur audiovisuel dans le cadre des négociations de l'Uruguay Round.

L'entrée en vigueur du GATS en janvier 1995 devait apporter un appui de poids à la position de la Communauté européenne en ce qui concerne les règles applicables aux quotas à la télévision. En effet, les services audiovisuels n'étant pas exclus des services visés par cet accord, il a été considéré que les quotas à la télévision, à l'instar des quotas radiophoniques, tombaient sous le coup des articles XVI et II du GATS et non pas des articles III et XI du GATT. C'est ainsi qu'un pays comme l'Inde, qui avait pris des engagements spécifiques en matière d'accès au marché en ce qui concerne la télévision, a spécifiquement exclu de ces engagements son régime de quotas à la télévision; c'est aussi ainsi qu'un nombre important de pays ont inscrit des réserves en regard de l'obligation d'octroyer le traitement de la nation la plus favorisée de l'article II dans le but de couvrir leurs accords de coproduction audiovisuelle.

Dans la pratique, force est de reconnaître qu'un nombre assez impressionnant d'États ont recours aux quotas dans le secteur de la télévision. Au sein de l'Union européenne, l'article 4 de la directive

«Télévision sans frontières», adoptée en 1989, prescrit que les États membres veillent chaque fois que cela est réalisable et par des moyens appropriés, à ce que les organismes de radiodiffusion télévisuelle réservent à des œuvres européennes une proportion majoritaire de leur temps de diffusion. La directive est respectée de façon générale par l'ensemble des États membres. Certains parmi ceux-ci utilisent également les quotas pour garantir un espace à leur propre production télévisuelle, justifiés légalement en cela par l'article 3 de la directive qui établit que les États membres ont la faculté, en ce qui concerne les organismes de radiodiffusion télévisuelle qui relèvent de leur compétence, de prévoir des règles plus détaillées ou plus strictes dans les domaines couverts par la directive. C'est le cas par exemple de la France qui impose le respect d'un pourcentage d'au moins 60% d'œuvres européennes, dont 40% d'œuvres d'expression originale française dans la programmation d'œuvres audiovisuelles des chaînes de télévision³¹; c'est aussi le cas de l'Espagne qui réserve 51% du temps de télédiffusion pour les productions européennes à des programmes en langue espagnole ou dans l'une des langues minoritaires utilisées en Espagne³².

En dehors de l'Europe, on retrouve également des exigences de contenu local à la télévision dans des pays aussi divers que le Canada, l'Australie, l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Brésil, le Chili, le Venezuela, le Costa Rica, la Corée et la Chine³³. Plus souvent qu'autrement, ces exigences sont immédiatement applicables mais dans certains cas, comme en Argentine et au Chili, elles ne le deviennent que si un décret est adopté constatant que le quota de contenu local n'est pas respecté. L'efficacité de ces différents régimes de quotas est fonction dans tous les cas de l'importance accordée dans les faits au respect de ces exigences.

Dans la pratique, tous les pays qui maintiennent présentement des exigences de contenu local à la télévision se sont abstenus à date de prendre des engagements en matière d'accès au marché dans ce secteur dans le cadre du GATS, préservant ainsi leur liberté d'action à ce niveau. La situation est différente toutefois dans les accords bilatéraux ou régionaux de libre-échange conclus ces dernières années. Si certains de ces accords, comme celui du Canada avec le Chili³⁴ et celui de l'Union européenne également avec le Chili³⁵, excluent complètement le secteur audiovisuel de leur portée,

³⁰ GATT, doc. DS4/4, 8 novembre 1989

³¹ Voir : <http://www.culture.gouv.fr/culture/dglf/rapport/1999/quotas-diffusion.html>

³² Voir : <http://www.pc.gov.au/inquiry/broadcst/finalreport/appendixf.pdf>

³³ Cette liste est exemplative et ne se veut d'aucune façon exhaustive

³⁴ Voir : <http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/cda-chile/menu-fr.asp>

³⁵ Voir : http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/countries/chile/docs/euchlagr_i_fr.pdf

il en va différemment des accords de libre-échange conclus par le Chili³⁶, Singapour³⁷, l'Australie³⁸ et le Costa-Rica³⁹ avec les États-Unis, qui sont applicables en principe à ce secteur mais font place à des réserves concernant les exigences de contenu local, du moins en ce qui concerne la télévision conventionnelle. On verra cependant, dans la seconde partie, comment cette apparente ouverture des États-Unis au maintien des exigences de contenu local à la télévision trouve sa contrepartie dans son refus de toute forme d'entraves aux échanges en matière de services électroniques. Mais auparavant, il faut s'interroger sur les raisons qui expliquent l'apparente tolérance dont semble avoir bénéficié jusqu'à maintenant le recours aux exigences de contenu local au cinéma, à la radio et à la télévision.

³⁶ Voir : <http://www.ustr.gov/new/fta/Chile/text/index.htm>

³⁷ Voir : http://www.ustr.gov/new/fta/Singapore/consolidated_texts.htm

³⁸ Voir : <http://www.ustr.gov/releases/2004/02/2004-02-08-transcript-australia.pdf>

³⁹ Voir : <http://www.ustr.gov/new/fta/Cafta/text/index.htm>