La réglementation des services audiovisuels et numériques dans le contexte du commerce global

IRIS

Une publication
de l'Observatoire européen de l'audiovisuel

Observatoire européen de l'audiovisuel

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

IRIS-3
La réglementation des services audiovisuels et numériques dans le contexte du commerce global
Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2026
ISSN 2079-1062

Directrice de publication – Pauline Durand-Vialle, Directrice exécutive
Supervision éditoriale – Maja Cappello, Responsable du Département Informations juridiques
Observatoire européen de l'audiovisuel

Équipe éditoriale – Maja Cappello, Sophie Valais, Amélie Lacourt
Observatoire européen de l'audiovisuel

Autrices (en ordre alphabétique)
Amélie Lacourt et Sophie Valais

Traduction
Nathalie Sturlèse

Relecture
Aurélie Courtinat

Assistante éditoriale – Alexandra Ross
Presse et relations publiques – Alison Hindhaugh, *alison.hindhaugh@coe.int*
Observatoire européen de l'audiovisuel

Éditeur
Observatoire européen de l'audiovisuel
76, allée de la Robertsau, 67000 Strasbourg, France
Tél.: +33 (0)3 90 21 60 00
iris.obs@coe.int
www.obs.coe.int

Maquette de couverture – ALTRAN, France

Veuillez citer cette publication comme suit :
Lacourt A., Valais S., *La réglementation des services audiovisuels et numériques dans le contexte du commerce global*, IRIS, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, septembre 2026
© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe), Strasbourg, 2026

Chacune des opinions exprimées dans la publication est personnelle et ne peut en aucun cas être considérée comme représentative du point de vue de l'Observatoire, de ses membres ou du Conseil de l'Europe.

Afin de favoriser un langage vecteur d'inclusivité, nous suivons *les lignes directrices du Conseil de l'Europe* et privilégions, dans la mesure du possible, l'emploi des mots et expressions épicènes.

La réglementation des services audiovisuels et numériques dans le contexte du commerce global

Amélie Lacourt et Sophie Valais

Observatoire européen de l'audiovisuel

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Avant-propos

« Les créations de l'esprit ne sont pas des marchandises, les services de la culture ne sont pas de simples commerces. Défendre le pluralisme des œuvres et la liberté de choix du public est un devoir. Ce qui est en jeu, c'est l'identité culturelle de nos nations, c'est le droit pour chaque peuple à sa propre culture, c'est la liberté de créer et de choisir nos images.[1] » Ces propos, tirés d'un discours prononcé en 1993 par le président français François Mitterrand lors des négociations du Cycle d'Uruguay de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (*General Agreement on Tariffs and Trade* - GATT), énoncent un principe qui, aujourd'hui encore, détermine la politique commerciale internationale.

Depuis l'introduction de l'« exception culturelle » lors des négociations du GATT en 1993 jusqu'à l'adoption de la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles en 2005, et jusqu'à ce jour, l'Union européenne a toujours défendu, dans le cadre des négociations commerciales internationales, une position non négociable en faveur du droit souverain d'adopter et de conserver des mesures visant à préserver et promouvoir la diversité culturelle.

Néanmoins, le secteur audiovisuel actuel n'a plus grand-chose à voir avec celui de 1993. La numérisation et la « plateformisation » ont profondément transformé la production, la distribution et la consommation des contenus audiovisuels, faisant émerger de nouveaux opérateurs, de nouveaux modèles économiques, de nouveaux modes de consommation et de nouvelles réglementations. Dans le cadre de ces transformations, de nouveaux défis sont apparus et les tensions se sont intensifiées. L'importance croissante des plateformes numériques mondiales, la concentration accrue du marché et la consolidation du pouvoir des contrôleurs d'accès ont eu un impact direct sur le commerce audiovisuel et numérique transfrontière, soulevant ainsi de nouvelles questions juridiques complexes.

Dans ce contexte, les politiques publiques visant à réglementer et promouvoir le secteur de l'audiovisuel et du numérique ont considérablement évolué ; désormais elles prévoient non seulement des quotas de contenus et des obligations d'investissement, mais également des taxes sur les services numériques (TSN) ciblant certaines activités numériques des géants technologiques. Les États-Unis, où sont domiciliées de nombreuses grandes plateformes numériques et entreprises technologiques mondiales, considèrent certaines de ces mesures comme discriminatoires, soit parce qu'elles constituent des obstacles au commerce, soit parce qu'elles touchent à la liberté d'expression. Les accusations de protectionnisme ont déclenché en 2025 une cascade de menaces sur les tarifs douaniers de la part des États-Unis.

---

[1] Président F. Mitterrand, *Allocution de M. François Mitterrand, président de la République, sur l'identité culturelle européenne et sur sa défense dans les négociations du GATT*, Élysée, Gdansk, 21 septembre 1993.

Le libre-échange est un pilier emblématique d'une société libre, tout comme la diversité culturelle. Dans le secteur audiovisuel, les enjeux dépassent très largement la question de l'accès au marché et des intérêts commerciaux. Ils portent sur la capacité des États à mener des politiques culturelles, à préserver la diversité de l'offre culturelle, à réguler le pouvoir des intermédiaires numériques et à façonner leur propre avenir numérique. Les points d'interférence, voire de friction, entre ces objectifs et les règles du commerce international constituent le thème central du présent rapport. Nous espérons que cette analyse permettra à nos lecteurs et lectrices de mieux comprendre ce domaine complexe qui est en constante évolution.

Bonne lecture !

Maja Cappello

Coordinatrice IRIS

Responsable du Département Informations juridiques

Observatoire européen de l'audiovisuel

Table des matières

Résumé **1**

1. Contexte actuel : le marché européen de l'audiovisuel **6**

1.1. Situation du marché européen de l'audiovisuel 6

1.2. Forte concentration du marché sur l'ensemble de la chaîne de valeur audiovisuelle 7

1.2.1 Structure du marché 7

1.2.2 Les services de VOD par abonnement (SVOD) 9

1.2.3 Publicité et monétisation 9

1.2.4 Écosystème des réseaux sociaux et des plateformes 10

1.2.5 Diffusion des applications 10

1.2.6 Les services d'intelligence artificielle 11

1.3. Diffusion et visibilité des contenus 11

1.3.1. Catalogues et visibilité des contenus 11

1.3.2. Dépendance et vulnérabilité des marchés nationaux 12

1.4. Contrôleurs d'accès numériques et pression réglementaire 13

2. Règles spécifiques au secteur : réglementation et impact sur le commerce **14**

2.1. Principales règles sectorielles relatives aux services de médias audiovisuels 15

2.1.1. Obligations légales prévues par la Directive SMA 15

2.1.2. Dispositifs de soutien aux contenus audiovisuels 22

2.2. Règlementation horizontale du numérique 26

2.2.1. Règlement sur les services numériques (Digital Servies Act - DSA) 26

2.2.2. Règlement sur les marchés numériques (Digital Markets Act - DMA) 28

2.2.3. Règlement général sur la protection des données (RGPD) 31

2.2.4. Règlement européen sur l'IA 33

2.2.5. Convention-cadre sur l'intelligence artificielle 34

2.2.6. Paquet omnibus numérique 36

3. Cadre du commercial international applicable au secteur audiovisuel **39**

3.1. Cadre de la politique commerciale de l'UE applicable au secteur audiovisuel 39

3.1.1. Fondement juridique en vertu des traités de l'UE 39

3.1.2. Principaux enjeux des négociations commerciales dans le secteur audiovisuel 41

3.1.3. Préserver la souveraineté de l'UE : l'instrument anti-coercition de l'UE 42
3.2. Règles de l'OMC applicables aux biens et aux services audiovisuels 43
3.2.1. Les biens audiovisuels au regard du GATT et de l'Accord SMC 44
3.2.2. Les services audiovisuels au regard de l'AGCS 45
3.2.3. Les droits de propriété intellectuelle au titre de l'Accord sur les ADPIC 48
3.2.4. Autres accords de l'OMC concernant le secteur audiovisuel 49
3.2.5. L'Organe de règlement des différends de l'OMC 50
3.3. Accords commerciaux régionaux et plurilatéraux 51
3.4. Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles 52
3.5. Cadre fiscal international de l'OCDE et cadre des Nations Unies 53

4. Fiscalité du numérique et dissensions commerciales dans l'économie numérique mondiale 56
4.1. Fiscalité des services numériques 57
4.1.1. Historique et contexte 57
4.1.2. Mise en œuvre au niveau national 58
4.1.3. La TSN au niveau de l'UE 62
4.2. Enquêtes des États-Unis sur les TSN 65
4.2.1. Enquêtes au titre de l'article 301 65
4.2.2. Enquêtes de l'USTR sur les entraves commerciales dans le secteur numérique 66
4.3. Les dernières initiatives et leur impact sur les TSN 67
4.3.1. Érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices : une initiative de l'OCDE 68
4.3.2. L'approche des Nations Unies 69

5. Conclusion 71

Illustrations

Figure 1. Répartition par origine des revenus 2024 des entreprises de divertissement dont le revenu est supérieur ou égal à 1 milliard d'euros 7
Figure 2. Top 10 des groupes au regard des revenus provenant de l'audiovisuel (2024, en milliards d'euros) 8
Figure 3. Obligations d'investissement des services de radiodiffusion télévisuelle 18
Figure 4. Obligations d'investissement des services de VOD 19
Figure 5. Figure 1. Mise en œuvre de la TSN dans l'Union européenne 60

Liste d'abréviations et acronymes

ADPIC	Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
AELE	Association européenne de libre-échange
AEUMC	Accord États-Unis-Mexique-Canada
AGCS	Accord général sur le commerce des services
APE	Accord de partenariat économique
IA	Intelligence artificielle
Directive SMA	Directive sur les services de médias audiovisuels
BEPS	*Base Erosion and Profit Shifting (*Erosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices)
CAI	Comité sur l'intelligence artificielle
CCA	Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel
CCT	Clauses contractuelles types
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CNC	Centre national du cinéma et de l'image animée
CPD	Cadre de protection des données
CPC	*Central Product Classification* (Système central de classification des produits)
DORA	*Digital Operational Resilience Act* (Règlement sur la résilience opérationnelle numérique)
DSA	*Digital Services Act* (Règlement sur les services numériques)
EDPB	*European Data Protection Board* (Comité européen de la protection des données)
EEE	Espace économique européen
GAFAM	Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft
GATT	*General Agreement on Tariffs and Trade* (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce)
ITIF	*Information Technology and Innovation Foundation*
MFN	*Most Favoured Nation* (Nation la plus favorisée)
MPIA	*Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement* (Accord multipartite provisoire d'arbitrage en appel)
MRD	Mémorandum d'accord sur le règlement des différends

OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONU	Organisation des Nations Unies
OTC	Obstacles techniques au commerce
Rapport NTE	*National Trade Estimate Report* (Rapport sur l'estimation du commerce national)
RGEC	Règlement général d'exemption par catégorie
RGPD	Règlement général sur la protection des données
CCT	Clauses contractuelles types
SMC	Subventions et mesures compensatoires
PME	Petite et moyenne entreprise
SVOD	Vidéo à la demande par abonnement
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
MIC	Mesures concernant les investissements et liées au commerce
TSN	Taxe sur les services numériques
UE	Union européenne
USTR	United States Trade Representative (Représentant au commerce des Etats-Unis)
VLOP / VLOSE	*Very Large Online Platforms / Very Large Online Search Engines* (très grandes plateformes en ligne/ très grands moteurs de recherche en ligne)
VOD	*Video-on-demand*
VSP	*Video Sharing Platforms* (Plateformes de partage de vidéos)

Résumé

Le présent rapport traite des enjeux complexes liés au commerce des biens et des services audiovisuels et numériques. Les œuvres créatives et les services culturels, en particulier dans le secteur audiovisuel, font depuis longtemps l'objet de discussions dans le cadre des négociations commerciales. La numérisation a toutefois rapidement bouleversé la donne et transformé l'intégralité du secteur en facilitant l'échange de contenus et de données entre les pays et les continents, modifiant ainsi les modes de production, de distribution et de consommation. La capacité des services audiovisuels ou des plateformes numériques à générer des revenus sur les marchés étrangers sans y être implantés a permis de concentrer le pouvoir de marché entre les mains d'un petit nombre d'opérateurs, pour la plupart non européens. Avec le temps, ce secteur est donc devenu un pilier central du commerce international, ce qui pose un certain nombre de questions concernant non seulement la propriété, mais aussi la souveraineté, qu'elle soit culturelle ou numérique. C'est pourquoi dans le monde entier, les législateurs s'efforcent de consolider la réglementation dans ce domaine. Cette évolution n'a pas manqué de susciter des inquiétudes et des tensions croissantes, soulevant des questions d'ordre juridique, économique et diplomatique, notamment avec les États-Unis. Ce rapport présente une vue d'ensemble de ces enjeux, en les replaçant dans le contexte du commerce et de la réglementation à l'échelle mondiale.

Le chapitre 1 présente une vue d'ensemble des marchés audiovisuels et numériques européens à l'échelle internationale, mettant ainsi en lumière le contexte dans lequel s'inscrivent ces enjeux. Bien que le secteur audiovisuel européen constitue un pilier majeur de l'industrie mondiale des médias, avec un chiffre d'affaires d'environ 142 milliards d'euros en 2024, sa place sur le marché mondial reste plus limitée. On constate notamment un déséquilibre avec les États-Unis. Seules environ 12 % des plus grandes entreprises audiovisuelles mondiales sont détenues par des acteurs de l'UE. Cette dualité peut être observée à différents niveaux de la chaîne de valeur de l'audiovisuel. Malgré une présence globale relativement forte des acteurs européens, la tranche supérieure du marché est monopolisée par quelques entreprises, pour la plupart non européennes. En y regardant de plus près, les services de vidéo à la demande par abonnement (SVOD) sont devenus un segment central de l'écosystème audiovisuel européen, mais environ 90 % des abonnements en Europe sont détenus par des plateformes majoritairement américaines. De même, cette dépendance vis-à-vis de l'extérieur est manifeste en matière de recettes publicitaires et de monétisation, et l'audience du public européen est de plus concentrée entre les mains d'un nombre restreint de plateformes numériques mondiales, notamment Facebook, Instagram, TikTok et YouTube. Il est toutefois intéressant de noter que l'Europe est l'un des plus grands marchés régionaux de Meta en dehors de l'Amérique du Nord. La diffusion de services audiovisuels sur les appareils mobiles dépend également largement

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

des entreprises américaines, à savoir Apple et Google. En termes de diffusion et de visibilité des contenus, les États-Unis occupent également la première place. Environ 48 % des titres disponibles dans les catalogues sont d'origine américaine, contre environ un tiers de titres européens. Par ailleurs, la représentation des contenus nationaux reste inégale parmi les catalogues européens de SVOD, même si la situation varie selon le pays producteur. D'autre part, les plateformes mondiales de streaming interviennent en général sur la visibilité des œuvres par le biais des stratégies de production, de programmation et de promotion qui privilégient souvent les contenus exploitables à l'échelle internationale. Ces différences structurelles se reflètent également dans les habitudes de consommation du public. Si l'on considère uniquement le secteur numérique, la plupart des contrôleurs d'accès désignés au titre du Règlement sur les marchés numériques sont des entreprises américaines. Enfin, bien que le niveau de dépendance à l'égard des services non européens varie considérablement d'un État membre de l'UE à l'autre, le marché reste concentré entre les mains de quelques opérateurs, pour la plupart, américains, qui en contrôlent la majeure partie.

Le chapitre 2 présente les règles régissant les secteurs de l'audiovisuel et du numérique en Europe, ainsi que la manière dont ces règles sont devenues une source de tensions commerciales sur la scène internationale. Les principales règles sectorielles découlant de la Directive Services de médias audiovisuels (Directive SMA) visent, entre autres, à promouvoir les œuvres européennes en soutenant la production audiovisuelle européenne, à garantir la disponibilité des contenus européens et à faciliter leur diffusion au sein de l'UE. Au-delà de ces objectifs immédiats, la promotion des œuvres européennes permet également de renforcer la souveraineté culturelle de l'Europe. Pour atteindre cet objectif, la Directive SMA instaure notamment des obligations en matière de quotas et la possibilité d'imposer des obligations d'investissement, ces deux mesures étant applicables aux services de radiodiffusion et aux services de vidéo à la demande (VOD). Tous les États membres ont respecté les quotas prévus aux articles 13, par. 1, 16 et 17 de la Directive SMA, mais l'instauration d'obligations financières prévue à l'art. 13, par. 2, et la manière dont celles-ci ont été mises en œuvre varient d'un État membre à l'autre. Par ailleurs, les œuvres européennes peuvent bénéficier d'aides publiques régionales, nationales, européennes, voire internationales, sous forme de soutien direct ou indirect. Les films et séries soutenus par le volet MEDIA du programme Europe créative bénéficient d'une diffusion à plus grande échelle que des œuvres comparables ne bénéficiant d'aucun soutien. Tout en reconnaissant le succès de ce programme, la Commission européenne souligne qu'il ne peut, à lui seul, contrer les puissantes forces du marché résultant de l'évolution des comportements des consommateurs et des progrès technologiques. L'antagonisme existant entre, d'une part, la protection de la diversité culturelle et de la souveraineté et, d'autre part, la dynamique d'intégration internationale a suscité de fortes dissensions, notamment avec les États-Unis, qui considèrent la promotion des œuvres européennes comme une potentielle barrière commerciale. Les plateformes de streaming américaines d'envergure mondiale contestent elles-mêmes vivement les dispositions européennes en matière d'investissement. Dans ce contexte, le Parlement européen a exhorté la Commission européenne à rejeter toute tentative visant à considérer la Directive SMA comme une distorsion des échanges et à la défendre en tant qu'instrument réglementaire légitime.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

Les services numériques relèvent d'un large éventail de réglementations horizontales de l'UE, portant chacune sur un domaine spécifique de la régulation des plateformes. Il s'agit notamment du Règlement sur les services numériques (DSA), du Règlement sur les marchés numériques (DMA), du Règlement général sur la protection des données (RGPD), du Règlement sur l'IA et du train de mesures Omnibus numérique. Alors que le principal objectif de ce corpus est de réglementer les services numériques, de les responsabiliser, de protéger le public au sein de l'UE, ces dispositions peuvent également avoir une incidence sur la circulation des contenus et des données entre les États membres de l'UE et les pays tiers. Dans son rapport 2026 *US National Trade Estimate Report* (NTE), le Représentant des États-Unis pour le commerce (*United States Trade Representative* - USTR) a classé l'ensemble de ces textes législatifs de l'UE comme autant d'obstacles au commerce extérieur. Ces développements illustrent les tensions profondes qui persistent entre d'une part, l'ambition de l'UE de promouvoir la diversité culturelle, préserver la souveraineté et garantir une concurrence loyale dans le secteur numérique et, d'autre part, la perception qu'ont les États-Unis de réglementations ciblées et discriminatoires à l'encontre de leurs grandes entreprises du secteur audiovisuel et technologique.

Le chapitre 3 replace ces tensions dans leur contexte en présentant le cadre commercial international applicable au secteur audiovisuel. En tant qu'actifs économiques, les œuvres audiovisuelles relèvent de la politique commerciale extérieure de l'UE, qui s'inscrit dans un cadre juridique complexe englobant les disciplines de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), ainsi qu'un certain nombre d'instruments régionaux, multilatéraux et sectoriels. Comme le prévoit le Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE), l'UE dispose d'une compétence exclusive en matière de politique commerciale commune, notamment pour conclure des accords internationaux dès lors que certaines conditions sont remplies. Toutefois, certains secteurs particulièrement sensibles, tels que les services culturels et audiovisuels, sont soumis à des dispositions particulières. Le TFUE exige l'unanimité (et non pas la majorité qualifiée) au sein du Conseil pour négocier et conclure des accords internationaux risquant de porter atteinte à la diversité culturelle et linguistique de l'Union.

Dans ce cadre, les négociations commerciales dans le secteur audiovisuel sont régies, au niveau international, par des accords multilatéraux mondiaux conclus dans le cadre de l'OMC : l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (*General Agreement on Tariffs and Trade* - GATT) et l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (*Agreement on Subsidies and Countervailing Measures* - Accord SCM), pour les biens audiovisuels, ainsi que l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) pour les services audiovisuels. Chacun de ces textes définit des règles spécifiques en matière d'accès au marché, de non-discrimination et de recours aux mesures de soutien public. Des accords commerciaux régionaux et préférentiels, en particulier les accords de libre-échange (ALE), tels que l'Accord économique et commercial global (AECG) conclu avec le Canada et l'Accord de partenariat économique (APE) entre l'UE et le Japon, viennent compléter le système commercial multilatéral en fixant des engagements qui vont souvent au-delà de ceux pris dans le cadre de l'OMC pour les secteurs sensibles. Ces accords doivent toutefois être notifiés à l'OMC et ne doivent pas ériger d'obstacles d'ordre général aux échanges avec les pays tiers.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

Cependant, les biens et les services audiovisuels sont non seulement des biens économiques, mais aussi des vecteurs d'identité culturelle. Cette dualité est source de tensions structurelles entre l'accès au marché et la politique culturelle dans le cadre des négociations commerciales concernant le secteur audiovisuel. De ce fait, les négociations s'articulent généralement autour de concessions réciproques, de compromis sectoriels et d'« exceptions ». La numérisation a exacerbé les tensions entre les règles commerciales et la politique en matière d'audiovisuel, notamment dans le cadre des relations entre l'UE et les États-Unis. Parallèlement, l'UE a renforcé sa capacité à faire face aux pressions économiques extérieures dans divers secteurs en se dotant d'un « instrument anti-coercition ». Bien que de portée transversale et non spécifique au secteur audiovisuel, cet instrument vise à dissuader toute forme de coercition économique et permet à l'UE, le cas échéant, d'adopter des contre-mesures en réponse aux pratiques coercitives de pays tiers.

Le chapitre 4 aborde un sujet qui est apparu plus récemment sur la scène commerciale internationale : les taxes sur les services numériques (TSN). Contrairement à l'impôt sur les sociétés, qui est acquitté là où le contribuable est présent ou là où la production a lieu, les TSN sont des impôts prélevés sur la valeur numérique générée à l'étranger (le plus souvent en Europe, par des entreprises étrangères). Ce nouvel outil fiscal a été mis en place en Europe en 2019 afin de s'adapter à l'évolution de l'économie numérique et aux nouvelles configurations du marché. Du fait que la plupart des contenus audiovisuels circulent désormais sur des plateformes en ligne, les grandes entreprises peuvent réaliser des bénéfices à l'échelle mondiale sans être physiquement présentes dans tous les pays. Sept États membres de l'UE, ainsi que plusieurs pays tiers, ont mis en place ou annoncé leur intention de mettre en place de telles taxes. Du fait que la fiscalité relève de la compétence nationale, les TSN peuvent varier considérablement d'un pays à l'autre. Cependant, la mise en place de TSN nationales et la possibilité (aujourd'hui écartée) d'une taxe européenne ont suscité une vive controverse, qui a provoqué une escalade des tensions en 2025. À la suite des enquêtes menées par l'USTR et du rapport NTE 2025 répertoriant les barrières au commerce extérieur, les États-Unis ont menacé d'appliquer des droits de douane à titre de rétorsion. Toutefois, les obstacles ne se limitent pas à l'UE et les menaces de droits de douane s'étendent à d'autres régions du monde, telles que le Canada et l'Inde. Alors que certains États ont maintenu leur position malgré les pressions extérieures, d'autres ont opté pour un compromis.

Les négociations et les accords qui ont suivi ont permis d'apaiser certaines tensions, mais aucune solution globale et consensuelle n'a encore vu le jour. Depuis 2019, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) négocie une réforme fiscale mondiale impliquant plus de 140 pays afin d'adapter la fiscalité internationale aux défis existants. Toutefois, malgré les négociations en cours au sein du Cadre inclusif de l'OCDE/G20, aucun terrain d'entente n'a encore été trouvé. Cela a incité d'autres organisations internationales, telles que les Nations Unies, à explorer d'autres solutions.

En conclusion, la dualité du secteur audiovisuel, conjuguée à la transition numérique accélérée du secteur, a donné naissance à un paysage juridique et politique international particulièrement complexe visant à réglementer les plateformes, à faire appliquer le principe de responsabilité de ces dernières, à protéger les utilisateurs et

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

utilisatrices et à promouvoir les œuvres audiovisuelles européennes. Au niveau commercial, les interactions entre les traités multilatéraux, les accords régionaux, les conventions culturelles et les conventions fiscales rendent extrêmement complexe la prise en compte des spécificités des secteurs culturels et numériques. Ce contexte a ravivé les inquiétudes concernant la dynamique des marchés, notamment entre l'UE et les États-Unis, ce qui a conduit l'UE à renforcer ses compétences réglementaires et à affirmer sa souveraineté culturelle et numérique. Néanmoins, le débat autour du commerce des biens et des services audiovisuels et numériques est loin d'être clos. En l'absence d'un large consensus international, les conflits entre la libéralisation du commerce, les politiques publiques favorisant la diversité culturelle et la souveraineté numérique risquent de perdurer.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

1. Contexte actuel : le marché européen de l'audiovisuel[2]

1.1. Situation du marché européen de l'audiovisuel

Le secteur audiovisuel européen est un pilier de l'industrie mondiale des médias. En 2024, le chiffre d'affaires global réalisé en Europe avoisine les 142 milliards d'euros[3]. Plus de la moitié des revenus (près de 72 milliards d'euros) proviennent des dépenses de consommation, à savoir la télévision à péage, les abonnements VOD par abonnement (SVOD), les entrées en salle et la vidéo à domicile[4].

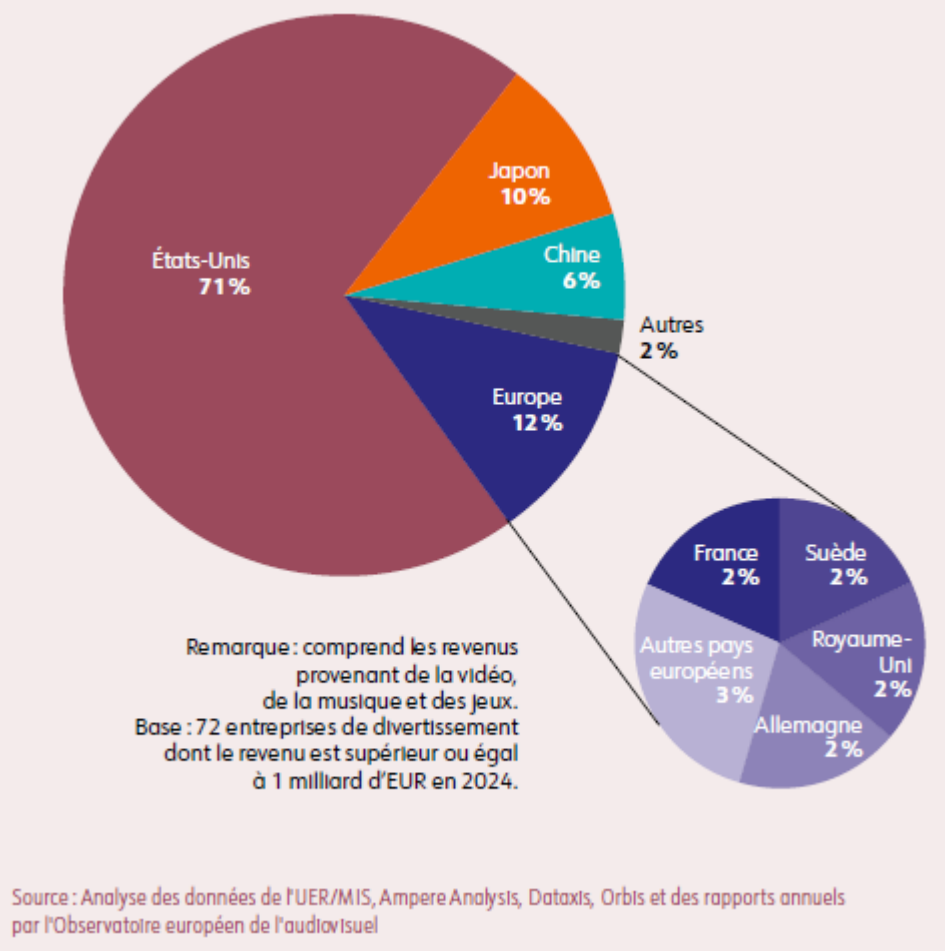
Or, malgré ces chiffres substantiels, la position de l'Europe à l'échelle mondiale reste relativement modeste : l'UE représente environ 22 % des recettes audiovisuelles mondiales, contre 49 % pour les États-Unis[5]. Ce déséquilibre se retrouve également dans la structure de propriété des entreprises. Seule une faible part des grands groupes mondiaux de l'audiovisuel ayant un chiffre d'affaires supérieur ou égal à 1 milliard d'euros est détenue par des entités de l'UE (environ 12 %), la majorité d'entre elles ayant leur siège social aux États-Unis ou dans des pays non européens[6].

Globalement, ces indicateurs révèlent un marché structurellement solide, mais exposé aux facteurs extérieurs, caractérisé par une forte demande tout en ayant un positionnement mondial relativement faible au niveau des entreprises.

[2] Ce chapitre a été revu par Christian Grece, analyste des marchés à l'Observatoire européen de l'audiovisuel.
[3] Fontaine G. (éd.), *2026 Tendances clés*, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2026, p. 38.
[4] *Ibid.*
[5] Commission européenne, *The European Media Industry Outlook* [Perspectives du secteur européen des médias], septembre 2025, p. 6.
[6] Fontaine G. (éd.), *2026 Tendances clés*, *op. cit.*, pp. 52-53.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

Figure 1. Répartition par origine des revenus 2024 des entreprises de divertissement dont le revenu est supérieur ou égal à 1 milliard d'euros[7]



1.2. Forte concentration du marché sur l'ensemble de la chaîne de valeur audiovisuelle

1.2.1 Structure du marché

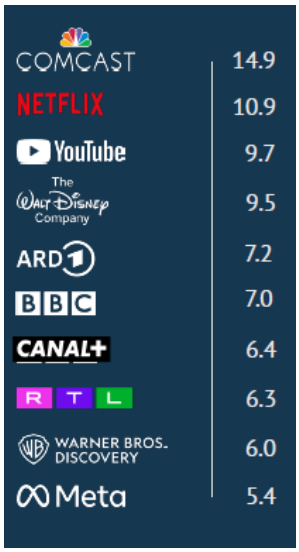
Le marché européen de l'audiovisuel se caractérise par une structure duale : d'une part, une présence globale relativement forte des acteurs du marché européen, et d'autre part, une forte concentration du pouvoir de marché entre les mains d'un petit nombre d'opérateurs, majoritairement non européens et leaders sur le marché.

[7] Fontaine G. (éd.), *2026 Tendances clés*, *op. cit.*, p. 53.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

Parmi les 100 premiers groupes audiovisuels présents en Europe, les entreprises européennes représentent environ 56 % du chiffre d'affaires global, grâce notamment aux grands opérateurs de télécommunications. Toutefois, la concentration augmente considérablement dans la tranche supérieure du marché. Parmi les dix premiers groupes, les entreprises basées aux États-Unis réalisent près de deux tiers du chiffre d'affaires global (env. 67 %)[8]. Les trois premiers groupes audiovisuels en Europe en termes de chiffre d'affaires fin 2024 – Comcast, Netflix et YouTube – sont tous américains[9].

Figure 2. Top 10 des groupes au regard des revenus provenant de l'audiovisuel (2024, en milliards d'euros)



Source : Observatoire européen de l'audiovisuel, Top players in the European AV industry – Concentration, statute, origin and profile.

Cette concentration se reflète également au niveau de la capacité de distribution : parmi les principaux groupes de télévision et de VOD ayant la plus forte présence paneuropéenne, une grande majorité est originaire des États-Unis (neuf sur onze)[10]. La position de ces acteurs sur le marché s'est progressivement renforcée et leur part de marché a considérablement augmenté depuis 2016, notamment grâce à l'essor des plateformes mondiales de *streaming* et des services de partage de vidéos[11]. La dynamique de croissance vient renforcer cette tendance. Le chiffre d'affaires des 100 premiers groupes audiovisuels

[8] Iancu Ene L., *Top players in the European AV industry – Concentration, statute, origin and profile (2024 figures)* [Acteurs clés du secteur de l'audiovisuel européen – Concentration, statut, origine et profil (données 2024)], Observatoire européen de l'audiovisuel, 15 janvier 2026.
[9] *Ibid.*
[10] *Ibid.*
[11] *Ibid.*

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

a progressé plus rapidement que la moyenne du marché, une part disproportionnée de cette croissance ayant été captée par un petit nombre d'entreprises dominantes[12].

1.2.2 Les services de VOD par abonnement (SVOD)

Les services de SVOD sont devenus un segment central de l'écosystème audiovisuel européen et représentent en 2024 environ 60 % des abonnements aux services payants[13]. Ce secteur est très concentré : près de 90 % des abonnements en Europe sont détenus par les 10 principales plateformes OTT (diffusion via l'Internet ouvert – *over-the-top*), dont la majorité est basée aux États-Unis[14].

Les *streamers* mondiaux arrivent en tête de classement, tant en termes d'envergure que de chiffre d'affaires. Netflix figure parmi les principaux groupes audiovisuels présents en Europe, tandis que d'autres grandes plateformes, telles qu'Amazon Prime Video et Disney+, détiennent de substantielles parts de marché.

Si l'on considère l'ensemble du marché audiovisuel payant, dont la SVOD et la télévision à péage, on constate que la majeure partie du chiffre d'affaires provient d'un nombre restreint d'opérateurs. À titre d'exemple, Sky (Comcast) et Netflix représentent à eux deux une part importante des recettes de l'audiovisuel payant en Europe[15].

1.2.3 Publicité et monétisation

Les recettes publicitaires affichent un niveau encore plus élevé de concentration et de dépendance à l'égard de l'environnement extérieur. Fin 2024, plus de 80 % des recettes publicitaires issues de la SVOD et des plateformes vidéo OTT étaient générées par des plateformes américaines[16].

Sur le marché plus vaste de la publicité télévisée et en ligne, les radiodiffuseurs européens restent des acteurs majeurs, mais ils sont en concurrence directe avec les plateformes mondiales, notamment YouTube, pour capter l'attention du public et les budgets publicitaires. Le marché est fortement concentré entre les mains de quelques opérateurs qui en contrôlent la majeure partie[17].

---

[12] *Ibid.*
[13] Fontaine G. (éd.), *2026 Tendances clés*, *op. cit.* p. 6.
[14] Iancu Ene L., *Top players in the European AV industry – Concentration, statute, origin and profile (2023 figures)* [Acteurs clés du secteur audiovisuel européen – Concentration, statut, origine et profil (données 2023)], Observatoire européen de l'audiovisuel, 9 avril 2024, p. 22.
[15] *Ibid.*
[16] Iancu Ene L., *Top players in the European AV industry – Concentration, statute, origin and profile (2024 figures)*, *op. cit.*
[17] Iancu Ene L., *Top players in the European AV industry – Concentration, statute, origin and profile (2023 figures)*, *op. cit.*, p. 9.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

1.2.4 Écosystème des réseaux sociaux et des plateformes

En Europe, l'attention du public est de plus en plus concentrée entre les mains d'un nombre restreint de plateformes numériques mondiales. Les plateformes de Meta, notamment Facebook et Instagram, restent prépondérantes dans le paysage européen des réseaux sociaux en termes d'audience et d'adhésion des utilisateurs et utilisatrices[18], tandis que TikTok a connu une croissance particulièrement rapide auprès des jeunes grâce à un système algorithmique de recommandation de contenus et à un modèle commercial basé sur la publicité[19]. YouTube occupe une position hybride, à la fois comme l'une des plus grandes plateformes de diffusion audiovisuelle au monde et comme un acteur majeur de la publicité numérique, en concurrence directe avec les radiodiffuseurs traditionnels et les services de *streaming* par abonnement pour capter l'attention du public. Ces développements illustrent le rôle croissant des plateformes en tant que contrôleurs d'accès sur les marchés des contenus audiovisuels et de la publicité[20].

Le poids économique du marché européen est également considérable. Selon le rapport annuel 2024 de Meta, l'Europe a généré 38,36 milliards de dollars de chiffre d'affaires en 2024, soit environ 23 % du chiffre d'affaires mondial du groupe (164,5 milliards de dollars). L'Europe représente donc l'un des plus grands marchés régionaux de Meta en dehors de l'Amérique du Nord[21].

1.2.5 Diffusion des applications

La diffusion de services audiovisuels sur appareils mobiles dépend en grande partie des écosystèmes d'Apple et de Google. L'App Store d'Apple et Google Play se partagent pratiquement la totalité du marché de la diffusion d'applications mobiles en Europe, Apple monopolisant la majeure partie des revenus[22]. En limitant ainsi la capacité des acteurs européens à contrôler l'accès aux utilisateurs et utilisatrices finales, cette structure duopolistique est devenue un enjeu central dans les débats sur la réglementation des plateformes.

---

[18] Site web de *Statista*, *Leading social media platforms by share of website visits in Europe as of May 2026* [Principales plateformes de réseaux sociaux selon leur taux de fréquentation en ligne en Europe en mai 2026], (consulté le 18 juin 2026).
[19] Curry D., *Meta accounted for 60% of social app revenues in 2024* [Meta représente 60 % des revenus des réseaux sociaux en 2024], *Business of Apps,* 1er août 2025.
[20] Iancu Ene L., *Top players in the European AV industry – Concentration, statute, origin and profile (2024 figures)*, *op. cit.* ; Fontaine G. (éd.), *2026 Tendances clés*, *op. cit.*, pp. 54-55.
[21] Site web de *Statista*, *Meta platform - statistics and facts* [Meta Platform : statistiques et faits], publié par Daniel Slotta, 17 décembre 2025.
[22] Site web de *Grand View Research*, *Europe Mobile Application Market Size & Outlook, 2026-2033*.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

1.2.6 Les services d'intelligence artificielle

L'intelligence artificielle (IA) s'impose progressivement comme un nouveau maillon intermédiaire dans la chaîne de valeur de l'audiovisuel, notamment en matière de découverte, de recommandation et de création de contenus. Les principaux services d'IA déployés en Europe, tels que ceux développés par OpenAI, Google et Microsoft, sont en majorité basés aux États-Unis et bénéficient d'une intégration dans les écosystèmes de plateformes existants[23]. Les prestataires européens, dont Mistral AI, restent d'envergure relativement modeste[24]. Même si le marché continue d'évoluer, les premiers indicateurs laissent entrevoir un risque de concentration accrue au niveau de l'accès aux données, de la capacité de calcul et de l'intégration des plateformes.

1.3. Diffusion et visibilité des contenus

1.3.1. Catalogues et visibilité des contenus

La composition des catalogues de VOD révèle des asymétries structurelles dans la visibilité des contenus. Les œuvres d'origine américaine représentent la majeure partie des titres disponibles dans les catalogues (environ 48 %), contre près d'un tiers pour les œuvres européennes[25]. De plus, les œuvres américaines ont tendance à être réparties dans un plus grand nombre de catalogues, ce qui renforce leur visibilité à l'international.

La représentation des contenus nationaux reste inégale dans les catalogues européens de SVOD. En moyenne, une grande majorité des œuvres disponibles dans les catalogues nationaux sont d'origine étrangère, même si la situation varie considérablement d'un pays à l'autre. Les grands marchés producteurs, tels que la France, l'Allemagne, l'Espagne, le Royaume-Uni et l'Italie, continuent d'accorder une place relativement importante aux œuvres nationales. En revanche, les marchés plus restreints affichent généralement une visibilité beaucoup plus réduite en matière d'œuvres nationales, en raison de leurs capacités de production plus limitées et des contraintes supplémentaires d'ordre linguistique, ce qui se traduit par des catalogues où dominent les œuvres étrangères[26].

---

[23] *OpenAI Ireland Limited* a publié des informations sur le nombre moyen d'« utilisateurs actifs mensuels » du service de recherche ChatGPT dans l'Union européenne, calculé sur une période de six mois. Pour la période de six mois s'achevant le 31 mars 2026, le service de recherche ChatGPT comptait environ 159,1 millions d'utilisateurs actifs mensuels en moyenne dans l'Union européenne.

[24] Mistral AI est la principale alternative européenne aux grands modèles de langage (*Large Language Models* - LLM), mais elle ne détient qu'une faible part de marché.

[25] Fontaine G. (éd.), *2026 Tendances clés*, *op. cit.*, p. 26.

[26] *Ibid.*

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

Au-delà de la composition de leur catalogue, les plateformes mondiales de *streaming* interviennent également sur la visibilité des œuvres grâce à des stratégies de production, de programmation et de promotion qui privilégient souvent les contenus exploitables à l'échelle internationale[27].

Ces différences structurelles se reflètent également dans les modes de consommation du public. En 2024, par exemple, les œuvres américaines représentent 31 % du temps de visionnage de contenus en SVOD dans l'UE, contre 25 % pour l'ensemble des œuvres européennes, dont seulement 16 % pour les œuvres de l'UE. De plus, dans la plupart des pays étudiés, les contenus européens, en particulier les œuvres européennes non nationales, affichent une part d'audience inférieure à la part qu'ils occupent dans les catalogues, ce qui indique que la disponibilité des œuvres européennes et nationales ne se traduit pas automatiquement par une demande ou une consommation équivalente de la part du public. Les grands pays producteurs affichent généralement des parts d'audience plus élevées pour les œuvres nationales et européennes que les petits marchés[28].

1.3.2. Dépendance et vulnérabilité des marchés nationaux

Le degré de dépendance à l'égard des services établis hors UE varie considérablement d'un État membre à l'autre. Comme indiqué précédemment, les grands marchés (Allemagne, Espagne, France, Italie) bénéficient de meilleures capacités de production, d'un cadre réglementaire établi et de solides médias de service public, ce qui atténue en partie leur dépendance à l'égard de l'extérieur. Ils restent toutefois exposés au niveau des segments numériques tels que la SVOD et les plateformes de diffusion. Les marchés intermédiaires et les petits marchés affichent des niveaux de dépendance plus élevés, en particulier là où les services de *streaming* nationaux sont peu développés. Dans quelques petits États membres, la consommation audiovisuelle repose principalement sur des contenus importés, ce qui s'explique à la fois par une capacité de production limitée et par la fragmentation linguistique[29].

[27] Grece C., *Film and TV content in TVOD, SVOD and FOD catalogues (2025 data)* [Contenus cinématographiques et télévisuels dans les catalogues TVOD, SVOD et FOD (données 2025)], Observatoire européen de l'audiovisuel, 2 avril 2026.
[28] Grece C., Tran J-A, *SVOD Usage in the European Union – 2024 data* [Utilisation de la SVOD dans l'Union européenne – données 2024], Observatoire européen de l'audiovisuel, juillet 2025.
[29] *Ibid*.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

1.4. Contrôleurs d'accès numériques et pression réglementaire

Le Règlement sur les marchés numériques (*Digital Markets Act* - DMA)[30] offre un cadre réglementaire permettant d'analyser le pouvoir de marché dans l'environnement numérique. En mai 2025, la plupart des contrôleurs d'accès désignés sont des entreprises américaines (Alphabet, Amazon, Apple, Meta, Microsoft), aux côtés d'une entreprise chinoise (ByteDance), et d'une seule entreprise européenne (*Booking.com*). Aucune entreprise européenne n'est qualifiée de contrôleur d'accès dans le domaine des services audiovisuels essentiels ou d'intermédiation sur les plateformes, ce qui souligne l'envergure mondiale limitée des acteurs numériques basés dans l'Union européenne[31].

Parmi les principaux indicateurs de concentration par secteur, on peut citer :

- SVOD : les 10 principales plateformes représentent près de 90 % des abonnements.
- Publicité OTT : les plateformes mondiales monopolisent plus de 80 % des recettes.
- Groupes de l'audiovisuel en position dominante : près de deux tiers des revenus sont générés par des entreprises américaines.
- Les 100 premiers groupes : les groupes non européens représentent une forte minorité sur l'ensemble des revenus (environ 40 à 45 %)[32].

En conclusion, le secteur audiovisuel européen se caractérise par un marché d'envergure significative qui présente toutefois des vulnérabilités structurelles. Alors que la demande intérieure et les capacités de production restent solides, on observe une concentration croissante du pouvoir de marché entre les mains d'une poignée de plateformes et d'entreprises mondiales, principalement basées aux États-Unis. Ce déséquilibre est perceptible à plusieurs niveaux de la chaîne de valeur, notamment dans la distribution, la publicité, l'infrastructure des plateformes et les services émergents liés à l'intelligence artificielle.

[30] *Règlement (UE) 2022/1925* du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2022 relatif aux marchés contestables et équitables dans le secteur numérique et modifiant les directives (UE) 2019/1937 et (UE) 2020/1828 (Règlement sur les marchés numériques), *EUR-Lex*, *JO L* 265, 12 octobre 2022.
[31] Site web de la *Commission européenne sur le Règlement sur les marchés numériques* (DMA - *Digital Markets Act*), *DMA Gatekeepers Portal* [Portail des contrôleurs d'accès au titre du DMA] (consulté le 17 juin 2026).
[32] Iancu Ene L., *Top players in the European AV industry – Concentration, statute, origin and profil (2024 figures)* [Acteurs clés du secteur audiovisuel européen – Concentration, statut, origine et profil (données 2024)], *op. cit.*, p. 22.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

2. Règles spécifiques au secteur : réglementation et impact sur le commerce

Au sein de l'Union européenne, les services de médias audiovisuels (SMA) sont principalement régis par la Directive Services de médias audiovisuels (SMA)[33], qui constitue le principal instrument de l'UE pertinent au regard des tensions commerciales exposées dans le présent rapport. En revanche, les services numériques relèvent d'un éventail plus large de réglementations horizontales de l'UE, portant chacune sur un domaine spécifique de la régulation des plateformes. Il s'agit notamment du Règlement sur les services numériques (DSA)[34], du Règlement sur les marchés numériques (DMA)[35], du Règlement général sur la protection des données (RGPD)[36] et du Règlement sur l'IA[37]. Ces différents textes législatifs constituent conjointement le cadre de référence régissant ces services. Alors que le principal objectif de ce corpus est de réglementer les services numériques, de les responsabiliser, de protéger le public et de promouvoir les œuvres audiovisuelles au sein de l'UE, certaines règles peuvent également avoir une incidence sur la circulation des contenus et des données entre les États membres de l'UE et les pays tiers. Il est intéressant de noter que le Représentant des États-Unis pour le commerce (*United States Trade Representative* - USTR) a classé l'ensemble de ces textes législatifs de l'UE comme autant d'obstacles au commerce extérieur dans son rapport *2026 US National Trade Estimate Report* (rapport NTE)[38]. Ces tensions mettent en évidence l'antagonisme existant entre, d'une part, la protection de la diversité culturelle et de la souveraineté et, d'autre part, la dynamique d'intégration internationale.

---

[33] *Directive 2010/13/UE* du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels.

[34] *Règlement (UE) 2022/2065* du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (Règlement sur les services numériques).

[35] *Règlement (UE) 2022/1925* du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2022 relatif aux marchés contestables et équitables dans le secteur numérique et modifiant les directives (UE) 2019/1937 et (UE) 2020/1828 (Règlement sur les marchés numériques).

[36] *Règlement (UE) 2016/679* du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (Règlement général sur la protection des données).

[37] *Règlement (UE) 2024/1689* du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant des règles harmonisées en matière d'intelligence artificielle et modifiant les règlements (CE) n° 300/2008, (UE) n° 167/2013, (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 et (UE) 2019/2144 ainsi que les directives 2014/90/UE, (UE) 2016/797 et (UE) 2020/1828 (Règlement sur l'intelligence artificielle).

[38] Représentant des États-Unis pour le commerce, *2026 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers of the President of the United States on the Trade Agreements Program* [Rapport 2026 sur l'évaluation nationale des barrières au commerce extérieur, établi par le président des États-Unis dans le cadre du programme sur les accords commerciaux].

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

2.1. Principales règles sectorielles relatives aux services de médias audiovisuels

Les services audiovisuels sont soumis à un certain nombre d'obligations et de contraintes spécifiques au niveau de l'UE visant à promouvoir les œuvres européennes. La Directive SMA constitue la principale référence en matière de réglementation des services de médias audiovisuels ; elle instaure un certain nombre d'obligations visant à promouvoir les œuvres européennes, notamment des quotas et des obligations d'investissement. Récemment, la Directive SMA a été au cœur de différends commerciaux avec les États-Unis. Des instruments spécifiques de l'Union européenne régissent également le soutien des pouvoirs publics aux œuvres européennes, principalement au moyen de financements directs, généralement accordés par des fonds cinématographiques nationaux ou régionaux ou par des organismes publics, ainsi que par des modes de financement indirect, tels que les incitations fiscales et les remises en espèces.

2.1.1. Obligations légales prévues par la Directive SMA

Adoptée initialement en 2010 pour remplacer la Directive Télévision sans frontières[39], la Directive SMA constitue le pilier fondamental de l'Union européenne en matière de réglementation des services de médias audiovisuels, qu'il s'agisse des services linéaires, des services de vidéo à la demande (*video-on-demand* - VOD) ou, depuis 2018, des plateformes de partage de vidéos (*video-sharing platforms* - VSP). Cinq ans après la date limite de transposition de la directive révisée de 2018 et à la suite d'importantes mutations technologiques et numériques, la Directive SMA fait l'objet, au moment de la publication du présent rapport, d'une évaluation menée par la Commission européenne pour savoir s'il convient de mettre à jour certaines dispositions. Cette évaluation s'inscrit également dans le cadre des engagements pris par la Commission au titre du bouclier européen pour la démocratie[40], une initiative mondiale visant à accroître la résilience des démocraties, notamment en renforçant le secteur des médias de l'UE. La promotion des œuvres européennes est l'un des moyens d'atteindre cet objectif et constitue une forme de pouvoir d'influence permettant d'assurer la souveraineté culturelle en Europe. En promouvant la production et la diffusion de contenus européens, l'Union européenne entend soutenir ses industries créatives, préserver la diversité linguistique et culturelle, et garantir aux publics européens l'accès à des contenus qui reflètent leurs propres sociétés et leurs valeurs.

---

[39] *Directive 89/552/CEE du Conseil* du 3 octobre 1989, visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle. *Texte consolidé de 1997* : Directive 97/36/CE du Parlement Européen et du Conseil du 30 juin 1997 modifiant la Directive 89/552/CEE du Conseil visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle.

[40] Commission européenne, *Le bouclier de la démocratie européenne et la stratégie de l'UE pour la société civile ouvrent la voie à des démocraties plus fortes et plus résilientes*, communiqué de presse, 12 novembre 2025.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

En mai 2025, le Conseil de l'UE a défini ses priorités pour le secteur des médias audiovisuels. Dans ses conclusions relatives à l'évaluation du cadre juridique applicable aux SMA et aux VSP, il souligne notamment le rôle crucial de la Directive SMA en tant que cadre juridique permettant de « préserver un marché des médias audiovisuels de l'UE diversifié, équitable, sûr, digne de confiance et compétitif, ainsi qu'un contenu audiovisuel européen indépendant, digne de confiance et diversifié sur le plan culturel, et de promouvoir la poursuite de leur développement »[41]. Une révision de la directive pourrait instaurer des garanties supplémentaires, néanmoins la Directive SMA assure d'ores et déjà la promotion de l'identité culturelle et encourage la diversité des contenus européens de plusieurs manières. Ces stratégies, qui ont une incidence sur les échanges au sein de l'Europe et avec d'autres puissances internationales, comprennent notamment des quotas d'œuvres européennes dans les catalogues de VOD et à la télévision, ainsi que des obligations financières en matière de contenus locaux[42].

2.1.1.1. Quotas

Les services de radiodiffusion télévisuelle sont soumis à des obligations en matière de quotas en vertu des art. 16 et 17 de la Directive SMA. L'article 16 prévoit qu'ils réservent aux œuvres européennes une proportion majoritaire de leur temps de diffusion (à l'exclusion du temps consacré aux informations, aux évènements sportifs, aux jeux, à la publicité, aux services de télétexte et au téléachat). L'article 17 impose aux États membres de veiller à ce que les services de radiodiffusion télévisuelle réservent au moins 10 % de leur temps d'antenne (à l'exclusion du temps consacré aux informations, aux évènements sportifs, aux jeux, à la publicité, aux services de télétexte et au téléachat) ou de leur budget de programmation à des œuvres européennes indépendantes, c'est-à-dire à des œuvres émanant de producteurs indépendants des chaînes de télévision[43]. La Directive SMA dispose également qu'une proportion « adéquate » de ces œuvres indépendantes doit être « récente », c'est-à-dire datant de moins de cinq ans. En vertu de l'art. 4, par. 1 de la Directive SMA, les États membres peuvent également exiger des sous-quotas spécifiques pour certains types de contenus.

Du fait de la grande diversité des programmes et des contenus proposés par les services de VOD du monde entier, la présentation des contenus locaux sur ces plateformes peut s'avérer compliquée. C'est pourquoi l'art. 13, par. 1 de la Directive SMA instaure une obligation de promotion des œuvres européennes sur ces services, en exigeant des États membres qu'ils veillent à ce que les fournisseurs de services de VOD relevant de leur juridiction intègrent au moins 30 % d'œuvres européennes dans leurs catalogues et garantissent la mise en valeur de ces œuvres. Les États membres sont libres de mettre en

[41] Conseil de l'Union européenne, *Projet de conclusions du Conseil sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de médias audiovisuels et aux services de plateformes de partage de vidéos*, 2 mai 2025.
[42] Pour un aperçu des quotas et des obligations financières applicables au niveau national, consulter la base de données *OPUS* de l'Observatoire européen de l'audiovisuel.
[43] Pour plus d'informations sur la définition de la production indépendante, voir Observatoire européen de l'audiovisuel, *The definition of independent production in direct and indirect public support measures* [La définition de la production indépendante dans les mesures de soutien public direct et indirect], Strasbourg 2024.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

place des sous-quotas plus stricts et plus détaillés pour certains types de contenus, dans le cadre de l'objectif global de 30 % prévu à l'art. 4, par. 1 de la Directive SMA. Par exemple, ils peuvent imposer des quotas spécifiques pour les œuvres cinématographiques, les productions indépendantes ou les œuvres produites dans la langue officielle (ou « œuvres en langue originale »). Comme le suggère le considérant 35 de la directive, cette mise en valeur peut être assurée de plusieurs manières. Toutefois, les moyens d'y parvenir sont laissés à la discrétion des États membres et des fournisseurs, qui sont libres de choisir la meilleure façon de procéder. À titre d'exemple, ils peuvent présenter des œuvres européennes sur la page d'accueil du service, prévoir une catégorie spécifique dans le menu de recherche ou mettre en évidence par tout autre moyen la disponibilité de ce type de contenu.

2.1.1.2. Obligations financières

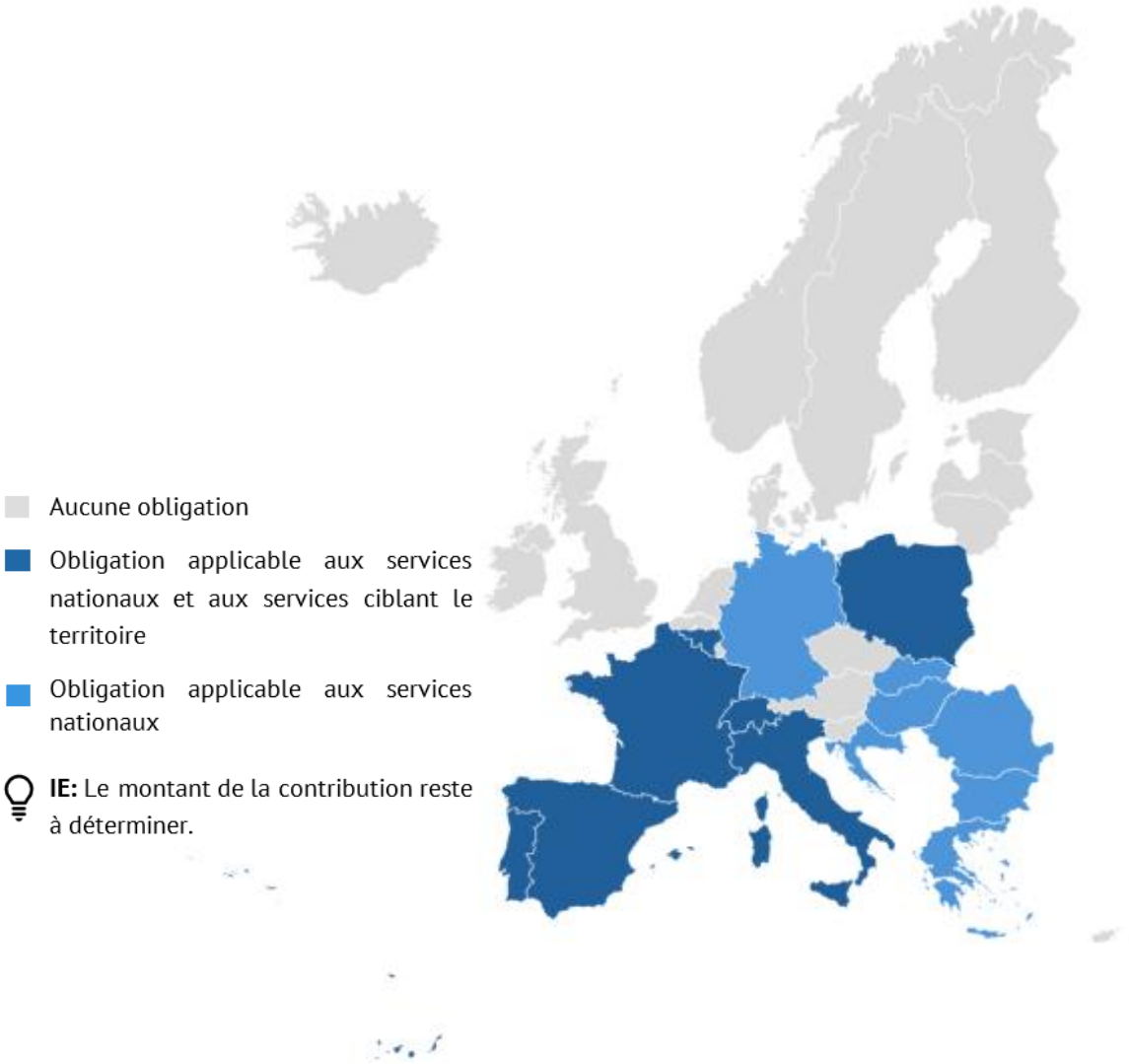
La promotion des œuvres européennes peut également passer par l'imposition d'obligations financières aux services de VOD et/ou de radiodiffusion télévisuelle pour contribuer à la production de ces œuvres. Cette mesure, telle qu'elle est prévue à l'art. 13, par. 2 de la Directive SMA, relève de la discrétion des États membres et peut prendre la forme d'investissements directs dans la production et/ou l'acquisition de droits sur des œuvres européennes, ou d'investissements indirects tels que des contributions financières versées à des fonds nationaux. Les États membres qui instaurent de telles obligations pour les services nationaux (c'est-à-dire les services établis sur leur territoire et relevant de leur juridiction) peuvent exiger des fournisseurs de services de médias établis à l'étranger mais ciblant un public situé sur leur territoire qu'ils s'acquittent également de ces contributions financières.

À ce jour, sept pays ont instauré des obligations financières applicables uniquement aux chaînes de télévision nationales (Bulgarie, Croatie, Allemagne, Grèce, Hongrie, Roumanie et Slovaquie). Sept autres juridictions ont étendu leurs obligations financières aux services ciblant l'audience de leur territoire (la Communauté francophone de Belgique, la France, l'Italie, la Pologne, le Portugal, l'Espagne et la Suisse)[44].

[44] Voir les résultats issus de la base de données *OPUS* de l'Observatoire (19 mai 2026).

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

Figure 3. Obligations d'investissement des services de radiodiffusion télévisuelle



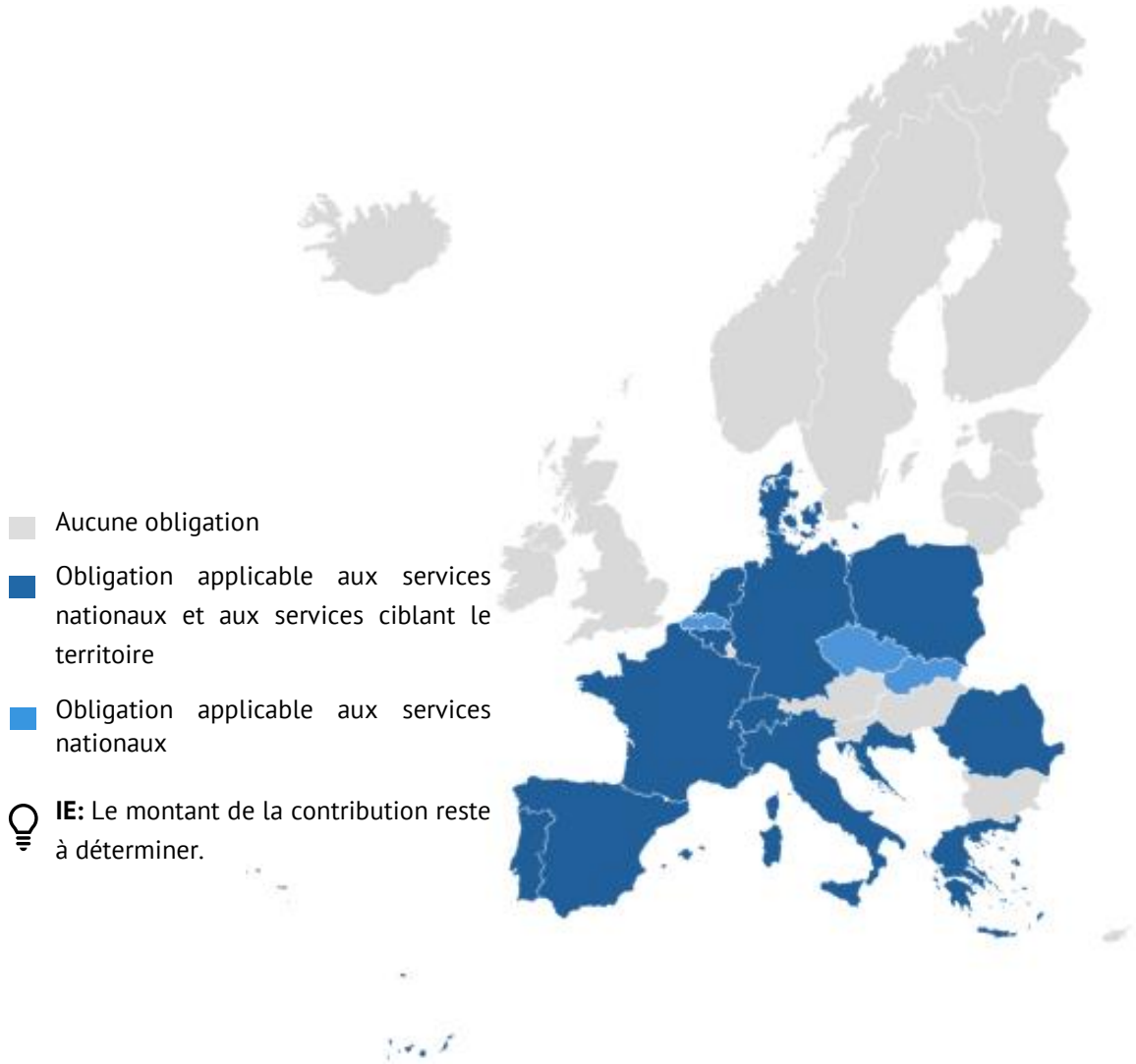
Source : Observatoire européen de l'audiovisuel

Parallèlement, la plupart des juridictions ont décidé d'imposer des obligations financières aux services de VOD nationaux et à ceux destinés à un public ciblé (la communauté francophone de Belgique, Croatie, Danemark, Espagne, France, Grèce, Italie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie et Suisse). Ces règles ne s'appliquent qu'aux services de VOD nationaux dans la communauté flamande de Belgique, en Tchéquie et en Slovaquie[45].

[45] *Ibid.*

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

Figure 4. Obligations d'investissement des services de VOD



Source : Observatoire européen de l'audiovisuel

Concrètement, cette obligation applicable aux services de VOD nationaux se situe entre 2 ou 4 % en Flandre et 25 % en France. Selon une étude publiée par le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), les pays européens ayant instauré des obligations d'investissement direct dans tous les types de contenus ont vu les investissements des plateformes de *streaming* mondiales progresser de 146 % entre 2020 et 2024, contre 73 % dans les pays où il n'y a pas d'obligations d'investissement direct[46].

[46] Études du CNC, *Streamers Investments in Europe* [Investissements des streamers en Europe], 27 mars 2025.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

2.1.1.3. Tensions commerciales liées à la promotion des œuvres européennes par l'UE

Si la promotion des œuvres européennes reste l'une des mesures phares de l'Union européenne pour développer le marché audiovisuel européen, elle est également perçue par certains comme une potentielle barrière commerciale, ce qui suscite des tensions persistantes sur la scène internationale. Comme le soulignait déjà l'Observatoire européen de l'audiovisuel dans un rapport de 2013, « [i]l sera toujours difficile de distinguer entre promotion légitime et traitement de faveur injustifié des œuvres européennes par rapport aux autres œuvres, de même qu'il est difficile de déterminer quel type de promotion produit les effets bénéfiques escomptés pour les œuvres européennes »[47]. Plus d'une décennie plus tard, ce point de tension reste en grande partie non résolu et continue d'alimenter les débats. Il convient toutefois de garder à l'esprit qu'entretemps, le marché a radicalement changé avec l'émergence de nouvelles puissances mondiales.

Les États-Unis se sont montrés particulièrement virulents dans leurs critiques. Dans une note publiée le 21 février 2025 sous le titre « *Defending American Companies and Innovators from Overseas Extortion and Unfair Fines and Penalties* »[48], le Gouvernement américain souligne que non seulement les dispositifs juridiques étrangers restreignent les flux transfrontières de données, mais qu'ils imposent également aux services de *streaming* américains tels que Netflix, Amazon Prime et Disney+ d'investir dans des productions locales. À cet égard, l'obligation faite aux services de VOD d'inclure au moins 30 % de contenus produits dans l'Union européenne dans leurs catalogues a fait l'objet de nombreuses critiques. Ces critiques ont été reprises dans le rapport NTE de 2025, qui considère la Directive SMA comme une entrave au commerce extérieur et dresse l'inventaire des mesures nationales affectant les échanges de services audiovisuels, notamment en Belgique, au Danemark, en France, en Italie, aux Pays-Bas et en Espagne[49].

Les plateformes de *streaming* américaines d'envergure mondiale contestent elles-mêmes vivement les règles européennes en matière d'investissement. Avec le soutien de Walt Disney Company (Benelux) B.V., la société Netflix International BV (Netflix), dont le siège se trouve aux Pays-Bas, a introduit en août 2025 un recours devant la Cour constitutionnelle de Belgique pour demander l'annulation d'une modification apportée au décret de la Communauté francophone de Belgique relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos[50]. En vertu de ce décret, les services télévisuels et services de VOD établis dans la Communauté francophone de Belgique et ciblant ce territoire doivent contribuer à la production audiovisuelle, soit en investissant

---

[47] Nikoltchev S. (éd.), *La vidéo à la demande et la promotion des œuvres européennes*, IRIS *Spécial*, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg 2013.

[48] Site web de la Maison Blanche (États-Unis), *Defending American Companies and Innovators From Overseas Extortion and Unfair Fines and Penalties* [Protéger les entreprises et les innovateurs américains contre l'extorsion et les amendes et sanctions abusives à l'étranger], 21 février 2025.

[49] Représentant des États-Unis pour le commerce, *2026 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers of the President of the United States on the Trade Agreements Program* [Rapport national de 2026 sur les estimations relatives aux obstacles au commerce extérieur, établi par le président des États-Unis dans le cadre du programme sur les accords commerciaux].

[50] *Décret relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos*, 4 février 2021.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

dans des coproductions ou dans le préachat d'œuvres audiovisuelles, soit en commandant des programmes, soit en versant 3 millions d'euros au Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel (CCA). Cette modification porte le taux maximal des obligations financières directes de 2,2 % à 9,5 %. Le taux maximal s'applique aux services de VOD dont le chiffre d'affaires est égal ou supérieur à 150 millions d'euros. La Cour constitutionnelle belge a rejeté la plupart des arguments de la requérante au motif qu'il ne subsiste aucun doute raisonnable quant à l'interprétation des dispositions du droit de l'Union européenne sur ces points, et elle a saisi la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) des questions préjudicielles suivantes[51] :

- comment l'acquisition des droits de diffusion d'œuvres européennes déjà produites doit-elle être prise en compte en tant qu'investissement direct ;

- clarification du fait que la répartition entre les investissements dans des œuvres européennes (65 %) et les investissements dans des œuvres audiovisuelles belges francophones (35 %) ne s'applique pas lorsque la contribution à l'audiovisuel se fait sous forme de versement d'une somme d'argent à un organisme public tel que le CCA ? ;

- clarification du fait que l'État membre concerné ne tient pas compte de la contribution financière à laquelle serait soumis, dans un autre État membre, un fournisseur de services de médias à la demande s'adressant à un public situé sur son territoire ;

- dans l'hypothèse où la Cour constitutionnelle viendrait à annuler l'une des dispositions contestées du décret de la Communauté francophone, le droit de l'Union s'opposerait-il au maintien des effets de cette disposition, que ce soit à titre définitif ou provisoire ?

Face à cette escalade des tensions, le Parlement européen invite la Commission européenne, dans une résolution du 23 octobre 2025, à « condamner fermement toute démarche visant à considérer la directive SMA comme une distorsion des échanges et [à] la défendre en tant qu'instrument réglementaire légitime [...] ». Il insiste par ailleurs sur l'importance d'exclure les services de médias audiovisuels des négociations commerciales afin de préserver la capacité de l'UE et de ses États membres à concevoir et à mettre en œuvre des politiques culturelles et audiovisuelles qui protègent et renforcent la diversité culturelle. Le Parlement européen précise en outre que les dispositions de la directive « s'appliquent de manière neutre et non discriminatoire à tous les opérateurs, tant nationaux qu'étrangers, garantissant ainsi une concurrence loyale et des conditions de concurrence équitables ».[52]

[51] Cour constitutionnelle, *arrêt n° 36/2026*, 26 mars 2026.
[52] Parlement européen, *Résolution sur les obligations au titre de la directive «Services de médias audiovisuels» dans le dialogue transatlantique*, (2025/2776(RSP), 23 octobre 2025.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

2.1.2. Dispositifs de soutien aux contenus audiovisuels

Rien d'étonnant à ce que les productions audiovisuelles puissent avoir un impact important sur l'économie d'un pays. Tandis que les quotas et les obligations financières contribuent à promouvoir les productions européennes, les dispositifs de soutien spécifiques renforcent quant à eux la croissance du secteur audiovisuel et contribuent à favoriser l'identité culturelle, la diversité et la souveraineté. Ces dispositifs existent au niveau national, régional et supranational, et apportent un soutien aux cinéastes et aux producteurs et productrices en ciblant des types spécifiques de contenus audiovisuels et en appliquant des critères d'éligibilité tels que la langue, la thématique, l'origine de l'équipe de production ou le lieu de tournage. Ce soutien est généralement accordé par le biais de fonds cinématographiques nationaux ou mis en œuvre par le biais d'incitations fiscales destinées à attirer et encourager la production d'œuvres audiovisuelles sur le territoire concerné. Il existe donc diverses mesures dans le secteur audiovisuel qui agissent à différentes étapes de la chaîne de valeur. Ce chapitre présente un aperçu de certains dispositifs de soutien, notamment les aides d'État, ainsi que les principaux dispositifs de soutien européens et internationaux dans le secteur audiovisuel.

2.1.2.1. Les aides d'État dans le secteur audiovisuel

Les dispositifs d'aide de l'État jouent un rôle crucial dans le soutien à un large éventail d'œuvres audiovisuelles, telles que films, films d'animation, documentaires, programmes télévisés et autres œuvres audiovisuelles, à différentes étapes de leur production, en particulier lorsque les investissements privés sont limités. Ces dispositifs de soutien ont pour objectif de contribuer à la fois à la réalisation des objectifs de politique culturelle et à la poursuite d'objectifs économiques plus vastes[53], notamment la création d'emplois et le développement général du secteur audiovisuel. L'équilibre entre ces objectifs peut varier en fonction du type d'aide : certains instruments, tels que les incitations fiscales et les remises en espèces, mettent davantage l'accent sur les retombées économiques, tandis que d'autres, comme les subventions directes, privilégient l'impact culturel. Les aides d'État peuvent revêtir diverses formes, allant du financement public direct — tel que subventions, prêts ou avances versées directement aux bénéficiaires à partir des fonds publics — aux aides indirectes, notamment les incitations fiscales et divers autres instruments financiers tels que prêts ou avances remboursables et garanties. Selon la Communication sur le cinéma[54], les subventions et les incitations fiscales constituent les mécanismes les plus couramment utilisés, toutefois les États membres peuvent également combiner différentes formes d'aide en adoptant des dispositifs hybrides intégrant plusieurs mécanismes de soutien.

---

[53] Olsberg•SPI, *Global Film and Television Production Incentives – A White Paper* [Mesures d'incitation à la production cinématographique et télévisuelle à l'échelle mondiale – Livre blanc], rédigé pour la Motion Picture Association, novembre 2024, p. 4 (*Key Highlights*) et p. 56.

[54] *Communication de la Commission sur les aides d'État en faveur des œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles*, *EUR-Lex*, *JO* C 332 du 15 novembre 2013, par. 33.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

La Commission européenne évalue la compatibilité des aides d'État accordées aux œuvres cinématographiques et aux œuvres audiovisuelles avec le marché intérieur, afin de s'assurer qu'elles contribuent à la réalisation d'objectifs culturels sans fausser la concurrence. À cette fin, elle applique, soit directement, soit par analogie, la Communication sur le cinéma[55] principal cadre de référence spécifique régissant l'évaluation des aides accordées aux œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles. Lorsque la Communication sur le cinéma n'est pas applicable, la Commission évalue les mesures directement au regard de l'art. 107, par. 3, point *d* du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). La compatibilité de ces dispositifs avec le droit de l'Union européenne est garantie en premier lieu par l'application de critères culturels établis, au regard desquels les États membres doivent démontrer que les activités qu'ils soutiennent relèvent du domaine culturel. Au vu de cet examen, l'aide peut être approuvée, soumise à certaines conditions ou jugée incompatible ; toute aide indue peut faire l'objet d'un recouvrement[56].

Il convient toutefois de noter que la notification à la Commission, telle que prévue à l'art. 108, par. 3 du TFUE, peut faire, dans certains cas, l'objet d'une dérogation. Cette dérogation s'applique aux aides dont le montant total ne dépasse pas 300 000 EUR par entreprise sur une période de trois ans (Règlement relatif aux aides *de minimis*)[57], ou lorsque le règlement général d'exemption par catégorie (RGEC)[58] s'applique. Le RGEC autorise les États membres de l'UE et les États de l'EEE-AELE à accorder des aides de faible montant ou des aides compatibles prédéfinies, notamment pour des projets audiovisuels, sans notification préalable, à condition que ces aides contribuent à promouvoir la culture ou la préservation du patrimoine et qu'elles ne faussent pas la concurrence ou les échanges au sein de l'UE.

L'aide peut être attribuée soit automatiquement, sur la base de critères d'éligibilité prédéfinis, soit de manière sélective, par le biais d'un comité de sélection procédant à des évaluations discrétionnaires. Bien que l'aide indirecte repose sur un ensemble de critères, on considère souvent que son octroi est automatique ou quasi automatique dès lors que ces critères objectifs sont remplis. Ces mécanismes automatiques offrent prévisibilité, sécurité juridique et fluidité des formalités administratives ; ils sont appréciés des producteurs et productrices ainsi que des investisseurs et investisseuses pour leur impact direct sur les décisions d'investissement. En supprimant la sélection *ex ante* des contenus, ils limitent également l'implication de l'État dans les choix créatifs, un aspect qui revêt une importance considérable du point de vue de l'indépendance éditoriale et de la gouvernance démocratique. Parallèlement, les dispositifs d'aide sélective continuent de jouer un rôle important en facilitant le soutien à des projets innovants ou d'une importance culturelle

[55] *Communication de la Commission sur les aides d'État en faveur des œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles*, *EUR-Lex*, *JO* C 332 du 15 novembre 2013.
[56] O. Hermanns et J. Radel-Cormann, *Les aides d'État et le secteur audiovisuel*, *IRIS*, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, juin 2025.
[57] Le seuil des aides *de minimis* a été relevé de 200 000 à 300 000 euros à la suite de la révision de 2023 du Règlement sur les aides *de minimis*. Le nouveau seuil de 300 000 euros est entré en vigueur le 1er janvier 2024 en vertu du règlement (UE) 2023/2831 de la Commission.
[58] *Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission* du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du TFUE.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

majeure qui ne répondent pas nécessairement aux critères automatiques, offrant ainsi un mécanisme permettant d'atteindre des objectifs de politique publique qui ne sont pas toujours pris en compte par les investissements dictés par le marché.

Une approche hybride combinant mécanisme d'accès automatique et sélectivité ou conditionnalité s'est établie de longue date dans de nombreux pays comme une réponse pragmatique à cette tension, même si elle nécessite une conception rigoureuse de la gouvernance et comporte sa propre complexité administrative[59].

2.1.2.2. Europe créative : programme phare de soutien de l'Union européenne

Créé en 2014 par l'Union européenne, le programme Europe créative vise à soutenir les secteurs des médias, de l'audiovisuel et autres secteurs culturels par le biais d'initiatives de coopération transnationale telles que collaborations, coproductions et réseaux. Selon la Commission européenne, « le financement au seul niveau national est insuffisant pour favoriser la compétitivité et la diversité globales » de ces secteurs. Compte tenu du rôle subsidiaire de l'Union européenne dans le domaine de la culture, tel que défini par les principes énoncés à l'art. 167 du TFUE, cette initiative poursuit donc un double objectif : préserver, développer et promouvoir la diversité et le patrimoine culturels et linguistiques européens, et renforcer la compétitivité et le potentiel économique afin d'être compétitifs à l'échelle mondiale. Concrètement, le volet MEDIA du programme apporte un soutien à l'ensemble de la chaîne de valeur de l'industrie audiovisuelle, par exemple en facilitant la distribution paneuropéenne de films et de séries ou en renforçant les cinémas européens, notamment par le biais du réseau Europa Cinemas[60]. Il continue d'élargir son champ d'action pour englober de nouveaux formats, notamment les services de *streaming* et, plus récemment, les jeux vidéo et les contenus immersifs. Le 17 décembre 2025, après plus de dix ans d'existence de ce programme, la Commission européenne a publié un rapport d'évaluation sur Europe créative[61]. Tout en reconnaissant les progrès accomplis pour renforcer la diffusion des films, séries, documentaires et autres œuvres audiovisuelles européennes au-delà des frontières nationales, le rapport souligne que des efforts supplémentaires restent nécessaires pour attirer un public transfrontière plus large sur toutes les plateformes, en particulier les jeunes générations.

Le volet MEDIA du programme Europe créative a favorisé la mise en place d'initiatives de collaboration, valorisant ainsi le patrimoine culturel national au-delà des frontières nationales et facilitant un accès équitable aux médias et aux contenus culturels pour les personnes résidant dans l'Union européenne. La part des œuvres soutenues et développées dans le cadre de collaborations entre les pays à faible capacité et les pays à forte capacité est passée de moins de 5 % sur la période 2014-2020 à environ 30 % entre

[59] Pour plus d'informations sur les régimes des aides d'État et les incitations fiscales, voir O. Hermanns et J. Radel-Cormann, *State aid and the audiovisual sector*, *op. cit.*, ainsi que Santanna M., Valais S., *Incitations fiscales et remises en espèces (cash rebates) dans le secteur audiovisuel*, *IRIS,* Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, mai 2026.
[60] Voir le site web de *Europa Cinemas*.
[61] Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Dix ans d'Europe Créative*, COM/2025/768 final, Bruxelles, 17 décembre 2025.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

2021 et 2023. Le soutien aux œuvres audiovisuelles dans les langues moins répandues a également augmenté, passant de 25 % à 32 % au cours de la même période. Le soutien reste toutefois concentré dans un nombre restreint de pays bénéficiaires.

La Commission a également établi qu'en moyenne, les films et séries bénéficiant d'un soutien au titre du volet MEDIA étaient accessibles aux publics de 9,5 pays supplémentaires de l'UE à la télévision, de 6,6 pays supplémentaires au cinéma et de 3,2 pays supplémentaires en VOD par rapport à des œuvres comparables ne bénéficiant pas de ce soutien. Si l'évaluation révèle que le programme a contribué avec succès à préserver la diversité culturelle, à renforcer la compétitivité et à façonner un écosystème européen tout en complétant les stratégies nationales, la Commission souligne qu'il ne permet pas, en soi, de contrecarrer les puissantes forces du marché résultant de l'évolution du comportement des consommateurs et des progrès technologiques.

2.1.2.3. Eurimages : le fonds culturel du Conseil de l'Europe

Les dispositifs publics de soutien aux œuvres audiovisuelles ne se limitent pas aux mécanismes mis en place par les États membres ou l'UE et peuvent également être mis en place à l'échelle internationale. L'un des principaux instruments est Eurimages, le fonds de soutien à la culture créé par le Conseil de l'Europe en 1989[62]. Eurimages soutient la création cinématographique indépendante en apportant un soutien financier aux longs métrages, aux films d'animation et aux documentaires, notamment en soutenant et en promouvant les coproductions internationales, la promotion des films et le développement de l'audience, ainsi qu'en encourageant la coopération entre les professionnelles et professionnels de différents pays.

Le dispositif international de soutien d'Eurimages est étroitement lié aux instruments juridiques régissant la coproduction. Initialement signée en 1992[63] et substantiellement révisée en 2017[64], la Convention européenne sur la coproduction cinématographique constitue le fondement juridique permettant de reconnaître les coproductions comme des œuvres nationales dans les pays coproducteurs. Conformément à l'art. 4 de la Convention révisée, les œuvres cinématographiques réalisées dans le cadre de coproductions multilatérales et relevant du champ d'application de la Convention bénéficient des avantages accordés aux films nationaux par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur dans chacune des Parties à la Convention participant à la coproduction concernée. Cette révision a permis d'apporter davantage de souplesse dans la mise en place des coproductions, d'adapter le cadre aux évolutions technologiques et de mieux prendre en compte les besoins des petits pays producteurs. À l'heure actuelle, ces deux textes coexistent. La nouvelle Convention prévaut si elle est en vigueur entre les parties qui l'ont ratifiée (à ce jour, 37 États membres du Conseil de l'Europe), tandis que la Convention de 1992 continue de s'appliquer dans les cas impliquant des États ne l'ayant

[62] Voir le site web d'*Eurimages*.
[63] Conseil de l'Europe, *Convention européenne sur la coproduction cinématographique, STE n° 147*, 1992.
[64] Conseil de l'Europe, *Convention du Conseil de l'Europe sur la coproduction cinématographique (révisée), STCE n° 220*, 2017.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

pas ratifiée. Le soutien d'Eurimages prend la forme d'avances sur recettes (soutien à la coproduction) ou encore de subventions (soutien à la promotion des coproductions et à l'exploitation). Les avances sur recettes sont remboursables à partir des recettes générées par les projets soutenus.

S'appuyant sur ce modèle bien rodé, le Conseil de l'Europe a récemment étendu son soutien aux séries. En mars 2026, lors du festival Séries Mania, il a ouvert à la signature la nouvelle Convention sur la coproduction d'œuvres audiovisuelles sous forme de séries[65]. Il s'agit du premier cadre juridique international visant spécifiquement à faciliter et à harmoniser les règles régissant la coproduction indépendante de séries pour la télévision et les plateformes de *streaming*, ce qui illustre l'importance croissante de ces formats dans le paysage audiovisuel. La Convention transpose aux séries les principes fondamentaux des accords-cadres relatifs à la coproduction cinématographique. Il s'agit notamment de la certification des coproductions, de l'accès aux dispositifs nationaux de soutien, de la promotion de la diversité culturelle et de règles plus claires concernant la répartition des droits entre les parties prenantes. Elle vise également à simplifier et à harmoniser les procédures administratives, afin de rendre les coproductions internationales plus prévisibles, plus transparentes et plus attractives.

La Convention vise ainsi à répondre à la multiplication des partenariats transfrontières dans la production de séries, qui impliquent une collaboration entre des producteurs indépendants, des chaînes de télévision nationales et des plateformes de *streaming* mondiales. Elle vient compléter et institutionnaliser le programme pilote du Conseil de l'Europe consacré aux coproductions de séries, lancé en 2023, qui avait pour objectif de tester des mécanismes de soutien destinés à ce type de projets.

2.2. Règlementation horizontale du numérique

2.2.1. Règlement sur les services numériques (*Digital Servies Act* - DSA)

Le DSA réglemente les services numériques, en particulier les très grandes plateformes en ligne (*very large online platforms* - VLOP) et les très grands moteurs de recherche en ligne (*very large online search engines* - VLOSE) comptant plus de 45 millions d'utilisateurs et utilisatrices dans l'UE. Compte tenu de leur vaste audience, ces services doivent se conformer à des règles spécifiques visant à garantir un environnement en ligne sécurisé, notamment l'obligation de modérer et de bloquer les contenus illicites, ainsi que d'évaluer et d'atténuer tout risque systémique, notamment la violation des droits fondamentaux tels que le droit à la liberté d'expression et d'information, la manipulation des processus

[65] La Convention sur la coproduction d'œuvres audiovisuelles sous forme de séries a été signée par neuf pays (France, Géorgie, Grèce, Italie, Luxembourg, Malte, Monténégro, Pologne et Portugal).

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

électoraux et la diffusion de contenus illicites ou préjudiciables. Le DSA s'applique à toutes les entreprises ciblant un grand nombre d'utilisateurs et utilisatrices de l'UE, indépendamment du fait que ces entreprises soient établies ou non en Europe.

Toutefois, les États-Unis reprochent à l'UE de pratiquer une discrimination à l'encontre des entreprises américaines en imposant des contraintes réglementaires aux plateformes américaines[66]. Ces griefs se sont accentués après que l'UE a condamné, en décembre 2025, X (ex-Twitter) à la première amende jamais prononcée au titre du DSA, d'un montant total de 120 millions d'euros, pour trois violations du DSA : le caractère trompeur des cases bleues à cocher (art. 25 du DSA), l'inaccessibilité du registre publicitaire (art. 39 du DSA) et les restrictions imposées à l'accès des chercheurs aux données publiques (art. 40, par. 12 du DSA).

Le 3 février 2026, la commission judiciaire de la Chambre des représentants des États-Unis a publié un rapport intermédiaire intitulé « *The Foreign Censorship Threat, Part II: Europe's Decade-Long Campaign to Censor the Global Internet and How it Harms American Speech in the United States* »[67]. Dans ce rapport, les États-Unis affirment que la Commission européenne a « exercé à plusieurs reprises des pressions sur les plateformes non européennes pour qu'elles modifient leurs règles de modération des contenus ».[68] Ils rappellent également qu'en « décembre 2025, la Commission européenne a prononcé la mesure de censure la plus radicale à ce jour, en condamnant X à une amende représentant près de 6 % de son chiffre d'affaires mondial, en guise de représailles manifestes pour avoir défendu la liberté d'expression à travers le monde ».[69]

Dans un amendement aux conclusions et recommandations de la commission spéciale sur le bouclier européen pour la démocratie, le Parlement européen :

> *Une demande qu'une enquête soit menée d'urgence afin de clarifier de manière transparente et exhaustive les allégations contenues dans le* [...] *rapport* [...]*, en particulier en ce qui concerne la nature et la portée de l'engagement de la Commission et des interactions réglementaires avec les principales plateformes en ligne qui soulèvent des allégations quant aux violations de la liberté d'expression ; prie d'expliquer si, et sur quelle base juridique, des cadres réglementaires, des instruments politiques ou des pratiques d'application informelles ont eu des effets extraterritoriaux conduisant au retrait, à la suppression ou au déclassement de contenus licites pendant la période de campagne électorale, y compris de discours politiques émanant de pays tiers ; invite la Commission à démontrer comment ses actions*

---

[66] Représentant des États-Unis pour le commerce, *2026 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers of the President of the United States on the Trade agreements Program* [Rapport national de 2026 sur les estimations relatives aux obstacles au commerce extérieur, établi par le président des États-Unis dans le cadre du programme sur les accords commerciaux], mars 2026.

[67] *The foreign censorship threat, Part II: Europe's decade-long campaign to censor the global internet and how it harms American speech in the United States* [La menace de la censure étrangère, 2e partie : la campagne menée depuis une décennie par l'Europe pour censurer l'Internet mondial et ses répercussions négatives sur la liberté d'expression des Américains aux États-Unis], *Interim Staff Report of the Committee on the Judiciary of the U.S. House of Representatives* [Rapport provisoire de la Commission judiciaire de la Chambre des représentants des États-Unis], 3 février 2026.

[68] *Ibid*, p. 76.

[69] *Ibid*, p. 139.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

garantissent le plein respect de la liberté d'expression, du débat démocratique et de l'intégrité électorale, conformément aux droits fondamentaux et aux normes démocratiques internationales.[70]

En résumé, la mise en œuvre du DSA a non seulement redéfini le cadre réglementaire applicable aux plateformes en ligne au sein de l'UE, mais elle a également attisé les tensions transatlantiques, les États-Unis considérant ces mesures comme extraterritoriales et discriminatoires à l'égard des entreprises américaines. Le débat actuel illustre le défi plus large que représente la recherche d'un équilibre entre les droits fondamentaux, la responsabilité des plateformes et la souveraineté des cadres réglementaires au sein d'un marché numérique mondial.

2.2.2. Règlement sur les marchés numériques (Digital Markets Act - DMA)

Les principales plateformes numériques telles que les GAFAM (Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft), mais aussi d'autres comme TikTok, disposent d'un pouvoir économique considérable et constituent un service intermédiaire crucial entre les entreprises utilisatrices et les consommateurs et consommatrices. Ces géants de la technologie jouissent généralement d'une solide réputation sur le marché et disposent d'un pouvoir qui leur confère une position dominante, au détriment des petites et moyennes entreprises (PME) qui peinent à rivaliser, quel que soit leur niveau d'innovation et d'efficacité. Cet effet préjudiciable se concrétise notamment par la possibilité pour les contrôleurs d'accès de fixer les conditions commerciales de manière unilatérale[71]. Des effets de réseau importants viennent également renforcer cette tendance, en leur permettant de mettre en relation de nombreuses entreprises et de nombreux utilisateurs et utilisatrices finales grâce au caractère multiface de leurs services. Cela a également des répercussions sur le marché des données, qui bénéficie par ailleurs des progrès continus réalisés dans le domaine de l'intelligence artificielle. Ces pouvoirs engendrent une forte dépendance et des effets de verrouillage tant pour les entreprises que pour les utilisateurs et utilisatrices finales, la situation étant encore aggravée par l'opacité des algorithmes. Les obstacles à l'innovation et à la croissance qui en découlent entraînent des conditions de marché inéquitables et un choix nettement plus restreint pour les entreprises et les utilisateurs et utilisatrices finales, et peuvent également avoir des répercussions sur la qualité et les prix. Comme l'a fait remarquer la Commission européenne, ce phénomène peut provoquer un dysfonctionnement des marchés sous-jacents, voire leur défaillance prématurée[72].

[70] Tobé T., *Conclusions et recommandations de la commission spéciale sur le bouclier européen de la démocratie* (2025/2069(INI)), Projet de rapport, 12 février 2026, pp. 38-39.
[71] DMA, considérant 13.
[72] DMA, considérants 3 et 4.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

Le DMA vise à lutter contre ces comportements anticoncurrentiels et à garantir une concurrence loyale au sein du marché unique numérique grâce à une transparence, une responsabilité, une contestabilité, une équité et une ouverture accrues entre les acteurs du marché. Il vient compléter d'autres règles en matière de concurrence, telles que les art. 101 et 102 du TFUE[73]. Les règles du DMA s'appliquent aux contrôleurs d'accès, quel que soit leur lieu d'établissement, dès lors qu'ils touchent des utilisateurs et utilisatrices finales au sein de l'UE. Le DMA précise toutefois qu'il convient de se concentrer uniquement sur les services les plus largement utilisés par les entreprises et les utilisateurs et utilisatrices finales, et pour lesquels les préoccupations relatives à la faible contestabilité et aux pratiques déloyales des contrôleurs d'accès sont plus manifestes et plus urgentes du point de vue du marché intérieur[74]. Les services de plateforme essentiels sont considérés comme des contrôleurs d'accès s'ils répondent à des critères de taille (ayant une incidence sur le marché intérieur), s'ils servent de points d'accès majeurs permettant aux entreprises d'atteindre les utilisateurs et utilisatrices finales, et s'ils occupent une position solide et durable.

Les entreprises qualifiées de contrôleurs d'accès ont la possibilité de présenter des arguments étayés pour démontrer que, en raison de circonstances exceptionnelles, elles ne devraient pas être considérées comme telles. En avril 2025, par exemple, la Commission européenne a estimé que le service d'intermédiation en ligne de Meta, Facebook Marketplace, ne devait plus être désigné comme contrôleur d'accès au titre du DMA. La Commission a établi que ce service comptait moins de 10 000 entreprises utilisatrices en 2024, ce qui le situait en dessous du seuil permettant de présumer qu'il constituait un point d'accès majeur permettant aux entreprises utilisatrices d'atteindre les utilisateurs et utilisatrices finales[75].

Le DMA dresse la liste de ce qu'il faut faire et ne pas faire et les contrôleurs d'accès doivent se conformer à cette liste dans le cadre de leurs activités quotidiennes. Ces règles visent à offrir un choix plus large ou de meilleure qualité en matière de services, notamment en multipliant les possibilités de changer de fournisseur ou en autorisant l'installation d'applications provenant d'autres sources. Le non-respect du DMA est passible de sanctions, notamment sous forme d'amendes jusqu'à concurrence de 10 % du chiffre d'affaires total réalisé au niveau mondial par l'entreprise, ou 20 % en cas de récidive (art. 30 du DMA). Des astreintes pouvant aller jusqu'à 5 % du chiffre d'affaires journalier moyen réalisé au niveau mondial peuvent également être prononcées (art. 31 du DMA). La Commission européenne peut également imposer des mesures correctives supplémentaires, d'ordre comportemental ou structurel, à l'issue d'enquêtes de marché établissant des infractions systématiques (art. 18 du DMA).

Le 23 avril 2025, la Commission européenne a établi qu'Apple et Meta avaient enfreint le DMA. Elle a constaté qu'Apple avait manqué à l'obligation de permettre aux éditeurs d'applications de proposer d'autres offres (*anti-steering)*, tandis que Meta n'avait

---

[73] *Version consolidée du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, *EUR-Lex*, *JO* C 326 du 26 octobre 2012.
[74] DMA, considérant 13.
[75] Commission européenne, *La Commission estime qu'Apple et Meta enfreignent le Règlement sur les marchés numériques*, communiqué de presse, 23 avril 2025.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

pas respecté l'obligation d'offrir aux consommateurs et consommatrices la possibilité de choisir un service utilisant moins de données à caractère personnel. La Commission a respectivement infligé à Apple et à Meta une amende de 500 millions d'euros et de 200 millions d'euros[76]. Meta a critiqué cette décision, qu'elle qualifie de « droit de douane » visant à « pénaliser les entreprises américaines florissantes », tandis qu'Apple fait valoir que l'UE « s'en prend injustement » à l'entreprise[77]. Ces points de vue rejoignent celui de l'USTR, qui considère le DMA comme une entrave au commerce extérieur. Selon son rapport, « les "contrôleurs d'accès" désignés par le DMA ciblent de manière disproportionnée les entreprises américaines par rapport à leurs concurrents de l'UE, et nuisent ainsi à la compétitivité des États-Unis sur le marché européen en alourdissant les coûts de mise en conformité pour certaines entreprises américaines, sans pour autant imposer une charge similaire à leurs concurrents de l'UE. »

Le 3 juillet 2025, la Commission européenne a lancé une consultation publique pour le premier réexamen du DMA afin d'en évaluer l'efficacité. En réponse, certains organismes américains ont fait part de leurs inquiétudes, notamment l'*Information Technology and Innovation Foundation* (ITIF), un groupe de réflexion américain à but non lucratif spécialisé dans les politiques publiques et financé par plusieurs entreprises technologiques, dont Alphabet, Amazon, Apple, Meta et Microsoft[78]. Selon l'ITIF, le DMA ne constitue pas un outil efficace en matière de concurrence et porte préjudice aux consommateurs et aux petites entreprises en raison de son caractère discriminatoire et de son esprit anti-américain. Un rapport de LAMA *Economic Research* établit que le DMA pourrait entraîner des pertes de revenus pouvant atteindre 114 milliards d'euros, soit 0,64 % du chiffre d'affaires global des plateformes de services numériques les plus couramment utilisées[79].

Ces développements illustrent les tensions profondes qui persistent entre l'ambition de l'UE de garantir une concurrence loyale dans le secteur numérique et la perception qu'ont les États-Unis d'une réglementation ciblée et discriminatoire à l'encontre de leurs leaders technologiques. À mesure que la mise en œuvre du DMA progresse, son impact à long terme sur la dynamique des marchés, l'innovation des plateformes et les relations commerciales numériques transatlantiques reste au cœur des débats et fait l'objet d'une attention particulière au niveau international.

---

[76] *Ibid*.

[77] Duffy C., *Trump administration's vision of US tech dominance is colliding with Europe* [La stratégie de l'administration Trump visant l'hégémonie technologique des États-Unis se heurte à celle de l'Europe], *CNN Business*, 12 janvier 2026.

[78] Coniglio J., Kiss L., *Comments to the European Commission for Its First Review of the Digital Markets Act* [Observations adressées à la Commission européenne dans le cadre de son premier examen du Règlement sur les marchés numériques], ITIF, 24 septembre 2025.

[79] Cennamo, C., *Economic Impact of the Digital Markets Act on European Businesses and the European Economy* [Impact économique du DMA sur les entreprises européennes et l'économie européenne], *Lama Economic Research*, juin 2025.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

2.2.3. Règlement général sur la protection des données (RGPD)

Considéré comme la référence en matière de protection des données en Europe, le RGPD encadre le traitement des données à caractère personnel, dont le volume ne cesse d'augmenter, ainsi que la circulation de ces données sur les marchés et entre les entités détentrices de données. Les données à caractère personnel sont désormais au cœur du secteur numérique et du développement économique en général, ce qui en fait un actif négociable. L'UE a joué un rôle de premier plan dans la protection des données à caractère personnel et des droits des personnes en veillant à ce que ces données soient traitées, conservées et transférées conformément à des règles de protection spécifiques. Ces droits comprennent notamment le droit à l'information, le droit d'accès, d'opposition, de rectification, d'effacement et le droit à la portabilité des données à caractère personnel.

La mondialisation et la généralisation des progrès technologiques ouvrent un nouveau champ de perspectives pour les entreprises et les utilisateurs et utilisatrices, pouvant même impliquer des flux transfrontières. Même si les transferts de données vers des pays situés hors de l'UE sont, en principe, soumis à des restrictions, ils peuvent être autorisés si certaines conditions sont remplies. Tel a été le cas, par exemple, avec l'adoption par l'UE d'une décision d'adéquation en vertu de l'art. 45 du RGPD, établissant que le pays vers lequel les données sont transférées doit garantir un niveau de protection des données substantiellement équivalent à celui de l'UE. À titre d'exemple, le Japon a reconnu la protection des données à caractère personnel comme un droit fondamental et bénéficie d'une décision d'adéquation depuis juillet 2018.

En l'absence de décision d'adéquation, les transferts de données peuvent néanmoins être autorisés dès lors que des garanties appropriées sont mises en place (art. 46 du RGPD) par le biais de règles d'entreprise contraignantes, de clauses contractuelles types (CCT), de codes de conduite, de mécanismes de certification ou d'engagements de la part des instances administratives. En l'absence de décisions constatant un niveau de protection adéquat ou de garanties appropriées, les transferts de données vers des pays tiers peuvent néanmoins être autorisés dans les circonstances exceptionnelles visées à l'art. 49 du RGPD, qui prévoient des activités de traitement spécifiques et ponctuelles sous certaines conditions.

Créés en 2001, les principes internationaux de la sphère de sécurité assuraient auparavant un niveau suffisant de protection des données entre l'Union européenne et les États-Unis en garantissant le respect de certains principes de protection des données par les deux parties. Les entreprises américaines y ont adhéré de leur plein gré afin de permettre le transfert de données de l'UE vers les États-Unis. Toutefois, ce cadre a été invalidé par la CJUE en 2015 (*Schrems I*)[80]. Des solutions alternatives, telles que les règles d'entreprise contraignantes et les CCT, ont par la suite été appliquées dans le cadre des activités outre-Atlantique, jusqu'à l'introduction, en 2016, du bouclier de protection des

[80] *Maximillian Schrems contre Data Protection Commissioner* [GC], Arrêt de la Cour, affaire C-362/14, 6 octobre 2015.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

données[81], une nouvelle décision d'adéquation visant à combler ce vide juridique et à garantir la protection des données à caractère personnel des citoyens de l'UE. En vertu de cette décision, les responsables du traitement des données au sein de l'UE devaient s'assurer que les sous-traitants américains figuraient bien sur la liste du bouclier de protection des données. En juillet 2020, la CJUE a de nouveau établi que le bouclier de protection des données n'offrait pas de garanties suffisantes, notamment en ce qui concerne l'accès des services de renseignement américains aux données et l'absence de voies de recours judiciaires équivalentes, tout en maintenant la validité des CCT sous réserve que des contrôles supplémentaires soient effectués sur le niveau de protection des données[82].

À l'issue de nouvelles négociations, la Commission européenne a accordé aux États-Unis une décision d'adéquation concernant le cadre de protection des données[83] (CPD) en juillet 2023. Depuis cette date, les données à caractère personnel peuvent être transférées entre l'UE et les États-Unis sans CCT, mais en appliquant les dispositions du CPD. Néanmoins, le CPD a lui-même fait l'objet de recours judiciaires, tant sur le plan administratif que sur le fond. En septembre 2025, saisie directement par un responsable politique français, la CJUE a confirmé cette décision[84].

Par la suite, le Comité européen de la protection des données (*European Data Protection Board* - EDPB) a adopté un projet de lignes directrices[85] sur l'interaction entre le DSA et le RGPD, en vue de clarifier le double objectif visant à garantir un environnement en ligne sécurisé et à protéger le traitement des données à caractère personnel des individus, en particulier en ce qui concerne les services d'intermédiation tels que les VLOP et les VLOSE, qui traitent de gros volumes de données à caractère personnel en vertu de certaines dispositions du DSA. À ce titre, la version actuelle des lignes directrices se concentre sur certains aspects spécifiques du DSA, notamment en ce qui concerne le signalement des contenus illicites, la publicité ciblée destinée aux enfants ou fondée sur des données sensibles, les systèmes de vérification de l'âge et les systèmes de recommandation.

Au moment de la rédaction du présent rapport, la période de consultation publique sur ces lignes directrices est terminée et la version définitive n'a pas encore été publiée. L'EDPB a annoncé qu'il préparait également, en collaboration avec la Commission

---

[81] *Décision d'exécution (UE) 2016/1250 de la Commission* du 12 juillet 2016 conformément à la Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil relative à l'adéquation de la protection assurée par le bouclier de protection des données UE-États-Unis, *EUR-Lex*, *OJ* L 207.

[82] *Data Protection Commissioner contre Facebook Ireland Ltd et Maximillian Schrems* [GC], Arrêt de la Cour, affaire C-311/18, 16 juillet 2020.

[83] *Décision d'exécution (UE) 2023/1795 de la Commission* du 10 juillet 2023 constatant, conformément au règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil, le niveau de protection adéquat des données à caractère personnel assuré par le cadre de protection des données UE-États-Unis.

[84] *Philippe Latombe contre Commission européenne*, Tribunal de l'Union européenne, affaire T-553/23, 3 septembre 2025.

[85] *Guidelines 3/2025 on the interplay between the DSA and the GDPR* [Lignes directrices 3/2025 concernant l'interaction entre le DSA et le RGPD].

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

européenne, des lignes directrices communes sur l'interaction entre d'une part, le RGPD et le DMA, et d'autre part le Règlement sur l'IA[86].

Entre-temps, les États-Unis ont jugé que le RGPD constituait un obstacle au commerce numérique. Selon le rapport du NTE, « les restrictions imposées à la circulation des données ont un impact significatif sur les modalités de fourniture transfrontière de nombreux services et sur le bon fonctionnement des fonctionnalités intégrées dans les produits intelligents (c'est-à-dire les appareils connectés). […] Les entreprises américaines ont [également] fait part de leurs préoccupations quant à la nécessité de disposer d'orientations claires et cohérentes concernant la mise en œuvre et l'application du RGPD[87]. »

Ces évolutions récentes illustrent l'équilibre complexe que l'UE s'efforce d'atteindre entre une protection rigoureuse des données et la facilitation des flux internationaux de données, équilibre qui continue de façonner les relations numériques transatlantiques. L'évolution du cadre réglementaire est rendue d'autant plus complexe qu'elle doit intégrer les nouveaux défis posés par les technologies émergentes et l'interconnexion croissante des marchés numériques.

2.2.4. Règlement européen sur l'IA

Apparue pour la première fois dans les années 1950, l'intelligence artificielle (IA) fait désormais partie intégrante de la vie quotidienne, tant pour les entreprises que pour les particuliers. En dépit des bouleversements qu'elle provoque, l'IA est d'ores et déjà solidement ancrée dans l'économie numérique et impacte de nombreux secteurs. Son fonctionnement sans frontières en fait également un élément central du commerce international. Cependant, l'innovation et la productivité rendues possibles par l'IA se heurtent généralement à des préoccupations liées à la protection de certains droits fondamentaux, ainsi qu'à son impact sur l'implication et l'autonomisation des utilisateurs et utilisatrices.

Adopté en 2024, le règlement européen sur l'IA est le premier texte réglementaire de cette nature à encadrer le développement et l'utilisation de l'IA, ayant des implications pour la création de contenus et la responsabilité des plateformes. Le règlement européen aborde l'IA du point de vue des risques qu'elle comporte, qui vont des risques minimes aux risques élevés et inacceptables (tels que la notation sociale et l'IA manipulatrice). Le Règlement sur l'IA encadre également les modèles d'IA à usage général, susceptibles de

[86] European Data Protection Board (Comité européen de la protection des données - EDPB), *Interaction entre le règlement sur les services numériques et le RGPD : L'EDPB adopte des lignes directrices*, 12 septembre 2025.
[87] Représentant des États-Unis pour le commerce, *2026 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers of the President of the United States on the Trade Agreements Program* [Rapport national de 2026 sur les estimations relatives aux obstacles au commerce extérieur, établi par le président des États-Unis dans le cadre du programme sur les accords commerciaux].

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

présenter des risques systémiques, en instaurant des règles strictes en matière de transparence et de droits d'auteur.

Les sanctions peuvent prendre la forme d'amendes administratives ou d'un pourcentage du chiffre d'affaires annuel mondial total de l'entreprise réalisé au cours de l'exercice précédent. En cas de non-respect de l'interdiction des pratiques en matière d'IA visées dans le règlement, ces sanctions peuvent aller jusqu'à 35 millions d'euros, ou 7 % du chiffre d'affaires annuel mondial total de l'entreprise réalisé au cours de l'exercice précédent, le montant le plus élevé étant retenu (art. 99).

Au sein de l'Union européenne, les États membres doivent désigner et habiliter les autorités nationales compétentes en la matière (art. 77 du Règlement sur l'IA). Toutefois, le Règlement sur l'IA a également des effets extraterritoriaux. Les dispositions du règlement s'appliquent aux fournisseurs de systèmes d'IA, qu'ils soient ou non établis dans l'UE, dès lors que le système d'IA est mis sur le marché ou mis en service dans l'UE. Elles s'appliquent également aux entités déployant des systèmes d'IA dont les résultats sont utilisés dans l'UE.

Le fait que le bon fonctionnement de l'IA repose sur la libre circulation des données et sur l'utilisation d'œuvres existantes a une incidence directe sur des droits consacrés tels que le droit d'auteur et la protection des données. Or, les mesures de protection de l'UE, notamment les amendes substantielles et leur portée extraterritoriale, sont jugées trop restrictives par les États-Unis, qui ont qualifié le Règlement sur l'IA d'entrave au commerce extérieur.

Selon le rapport NTE de 2026, des inquiétudes ont notamment été exprimées concernant les codes sources, les secrets d'affaires et la protection des droits d'auteur. Il souligne également que « le Comité européen de normalisation et le Comité européen de normalisation électrotechnique ont mis en place un comité technique dédié (JTC 21) chargé d'élaborer des normes harmonisées pour faciliter la mise en œuvre du Règlement sur l'IA, notamment un cadre relatif à la fiabilité de l'IA ainsi que des normes en matière de gestion des risques liés à l'IA et d'assurance qualité ». Pour les États-Unis, il n'est pas certain que ces normes soient compatibles avec les normes ISO existantes, telles que la norme ISO 42001. Dans le cas contraire, les États-Unis soulignent qu'ils devraient s'adapter aux exigences propres à l'Union européenne[88].

2.2.5. Convention-cadre sur l'intelligence artificielle

Parallèlement au règlement de l'UE sur l'IA, le Conseil de l'Europe a adopté la Convention-cadre sur l'intelligence artificielle, premier instrument international contraignant de ce type[89]. Ce texte, rédigé et négocié par le Comité sur l'intelligence artificielle (CAI), vise à être neutre sur le plan technologique et à compléter les normes internationales existantes en matière de droits de l'homme, de démocratie et d'État de droit, afin d'assurer la

[88] *Ibid.*

[89] *Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle, les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit, STCE n° 225.*

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

cohérence avec les activités impliquant des systèmes d'IA. Il porte notamment sur l'utilisation des systèmes d'IA par les pouvoirs publics, y compris les acteurs privés agissant pour le compte de ces derniers, ainsi que par les acteurs privés.

Les activités menées tout au long du cycle de vie des systèmes d'IA doivent respecter les principes fondamentaux suivants : dignité humaine et autonomie personnelle, égalité et non-discrimination, respect de la vie privée et protection des données à caractère personnel, transparence et contrôle, obligation de rendre des comptes et responsabilité, fiabilité, innovation sûre.

La Convention-cadre exige en outre des États qu'ils garantissent la mise en place d'un certain nombre de voies de recours, de droits procéduraux et de garanties, notamment par les mesures suivantes : documenter les informations pertinentes concernant les systèmes d'IA et leur utilisation, et les mettre à la disposition des personnes concernées ; veiller à ce que ces informations soient suffisantes pour permettre aux personnes concernées de contester la ou les décisions prises par le biais du système d'IA ou fondées en grande partie sur celui-ci, ainsi que de contester l'utilisation du système lui-même ; mettre en place des moyens efficaces pour déposer une plainte auprès des autorités compétentes ; offrir des garanties procédurales, des mesures de protection et des droits effectifs aux personnes concernées dans le cadre de l'application d'un système d'IA lorsque celui-ci a un impact significatif sur la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; veiller à informer les personnes concernées qu'elles interagissent avec un système d'IA et non pas avec un être humain.

Ouverte à la signature le 5 septembre 2024, la Convention-cadre a été signée par 20 parties, dont l'Union européenne et les États-Unis. Lors de sa signature, le Gouvernement américain a déclaré que la Convention était « en parfaite adéquation avec la politique américaine en vigueur, notamment les exigences en matière de gouvernance, d'innovation et de gestion des risques liés aux systèmes d'IA énoncées dans la note de service du *White House Office of Management and Budget* (Bureau de la gestion et du budget de la Maison Blanche) intitulée *Advancing Governance, Innovation, and Risk Management for Agency Use of Artificial Intelligence* (Faire progresser la gouvernance, l'innovation et la gestion des risques dans le cadre de l'utilisation de l'intelligence artificielle par les agences), ainsi que dans les décrets présidentiels et les stratégies élaborées par plusieurs administrations[90] ».

L'évolution rapide de la réglementation et des normes en matière d'IA ajoute donc une strate de complexité supplémentaire au commerce numérique transatlantique, ce qui renforce la nécessité d'un dialogue et d'une coordination permanents entre l'Union européenne et les États-Unis sur les technologies émergentes.

[90] Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, *The Council of Europe's Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy, and the Rule of Law* [La Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle, les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit].

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

2.2.6. Paquet omnibus numérique

En novembre 2025, la Commission européenne a dévoilé son paquet omnibus numérique (*Digital Omnibus Package*) et présenté deux initiatives législatives distinctes : le Règlement omnibus numérique[91] et le Règlement omnibus numérique sur l'IA[92]. Le paquet est également accompagné de la stratégie pour une union des données et d'une proposition visant à créer un portefeuille européen pour les entreprises.

Ce paquet vise à simplifier l'application du cadre réglementaire numérique, qui a été considérablement élargi depuis 2020, avec l'introduction, entre autres, du RGPD, du Règlement sur la gouvernance des données[93], du DMA, du DSA, du Règlement sur la cyberrésilience[94] et du Règlement sur l'IA. La Commission européenne a notamment indiqué que la multiplication des règles avait également eu un effet négatif sur la compétitivité ; elle cherche donc, à travers ces initiatives, des solutions qui simplifieront, « dès la conception », la mise en conformité réglementaire des entreprises et des start-up dont les charges administratives se sont alourdies à chaque nouveau cadre juridique. Ces deux propositions législatives traitent notamment des questions d'accès aux données, de protection de la vie privée, d'intelligence artificielle et de cybersécurité, et proposent de modifier certaines dispositions de cadres juridiques tels que le RGPD, la Directive Vie privée et communications électroniques, le Règlement sur les données, la Directive NIS2, le Règlement sur la résilience opérationnelle numérique (*Digital Operational Resilience Act* - DORA) et le Règlement sur l'IA, afin de mieux harmoniser les obligations entre les différents règlements, de limiter les redondances et les incohérences tout en garantissant un environnement harmonisé, et de faciliter et assouplir la circulation des données entre les différentes administrations.

Le Règlement omnibus numérique propose, entre autres, des moyens de rationaliser le signalement des incidents de cybersécurité en intégrant dans un mécanisme de signalement unique toutes les obligations concernées en matière de signalement. L'accélération de la numérisation des services publics, accompagnée d'une réduction de la dépendance vis-à-vis des infrastructures situées en dehors de l'UE, constitue également un objectif important de cette initiative. En vertu de ce règlement, les parties concernées

[91] Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) 2016/679, (UE) 2018/1724, (UE) 2018/1725 et (UE) 2023/2854 ainsi que les directives 2002/58/CE, (UE) 2022/2555 et (UE) 2022/2557 en ce qui concerne la simplification du cadre législatif numérique, et abrogeant les règlements (UE) 2018/1807, (UE) 2019/1150 et (UE) 2022/868 ainsi que la directive (UE) 2019/1024 (*règlement omnibus numérique*).

[92] Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) 2024/1689, (UE) 2018/1139 et (UE) 2023/1230 en ce qui concerne la simplification de la mise en œuvre des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle (*train de mesures omnibus numérique sur l'IA*).

[93] *Règlement (UE) 2022/868* du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 portant sur la gouvernance européenne des données et modifiant le règlement (UE) 2018/1724 (Règlement sur la gouvernance des données)

[94] *Règlement (UE) 2024/2847* du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2024 concernant des exigences de cybersécurité horizontales pour les produits comportant des éléments numériques et modifiant les règlements (UE) n° 168/2013 et (UE) 2019/1020 et la directive (UE) 2020/1828 (Règlement sur la cyberrésilience).

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

n'auront à fournir des informations ou des données qu'une seule fois à l'administration via le système technique à utilisation unique (*Once Only Technical System* - OOTS)[95] et un système de *cloud* fédéré (Gaia-X) permettra de relier entre eux de nombreux fournisseurs de services *cloud* et les utilisateurs et utilisatrices[96]. La Commission européenne estime que d'ici 2029, ces mesures de simplification permettront de réaliser jusqu'à 5 milliards d'euros d'économies sur les coûts administratifs.

Le Règlement omnibus numérique sur l'IA a été adopté le 29 juin 2026. Il propose des modifications ciblées du Règlement sur l'IA, reportant un certain nombre d'obligations et d'échéances : l'application des obligations en matière de filigrane sur les contenus générés par l'IA est reportée au 2 décembre 2026, les règles relatives aux systèmes d'IA autonomes à haut risque s'appliqueront à compter du 2 décembre 2027, et celles concernant les systèmes d'IA intégrés en tant que composants de sécurité et relevant de la législation sectorielle de l'UE en matière de sécurité et de surveillance du marché s'appliqueront à compter du 2 août 2028. Il interdit également les systèmes d'IA qui génèrent des contenus sexuellement explicites et à caractère intime non consentis ou du matériel pédopornographique, tels que les applications d'IA permettant de « dénuder » les personnes ; il instaure des règles plus simples et une gouvernance plus claire, en étendant certains avantages accordés aux PME aux petites entreprises à moyenne capitalisation.

Au moment où nous écrivons ces lignes, les négociations sur le règlement omnibus numérique sont toujours en cours. Sa portée et son impact restent à déterminer, car cette proposition a suscité des inquiétudes et des critiques de la part de certaines associations de défense de la vie privée et des droits numériques.

Parallèlement à ses travaux sur le paquet omnibus numérique, la Commission européenne a publié en 2024 ses conclusions relatives à l'évaluation de l'équité numérique. Cet examen visait à évaluer si le cadre réglementaire numérique de l'UE restait pertinent, cohérent et efficace, ainsi qu'à identifier les interférences, les incohérences, les synergies, le potentiel de numérisation et les effets cumulés entre les différentes règles de l'UE régissant actuellement le numérique et la protection des consommateurs et consommatrices. La Commission européenne a donc annoncé une initiative législative en matière de protection du public visant à renforcer l'équité numérique en ligne sous la forme d'un règlement sur l'équité numérique[97], qui aborderait certaines questions soulevées lors du contrôle de conformité, telles que les interfaces trompeuses (*dark patterns*), le marketing pratiqué par les blogs d'influence sur les réseaux sociaux, la conception addictive des biens numériques et le profilage en ligne, en particulier lorsque les vulnérabilités du public sont exploitées à des fins commerciales. Une consultation publique a été lancée en 2025, et une proposition devrait être présentée au quatrième trimestre 2026[98]. Les risques liés à l'ajout

[95] Voir le site web de la Commission Européenne, *Once Only Technical System* (OOTS) *[Système technique à utilisation unique]*.
[96] Voir le site web de *Gaia-X*.
[97] Voir le site web de la Commission européenne sur *2026 Commission work programme* [Programme de travail de la Commission pour 2026], COM (2025) 870.
[98] Voir le site web de la Commission européenne sur *Public consultation on the Digital Fairness Act* [Consultation publique sur le règlement sur l'équité numérique].

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

d’un nouveau cadre juridique à un cadre déjà complexe ont depuis fait l’objet de certaines critiques.

© Observatoire européen de l’audiovisuel (Conseil de l’Europe) 2025

3. Cadre du commercial international applicable au secteur audiovisuel

La réglementation et la promotion des services audiovisuels touchent à la fois au commerce international, aux politiques culturelles et aux mutations technologiques. A la fois actifs économiques et vecteurs d'identité culturelle, les œuvres audiovisuelles sont régies par un cadre juridique complexe qui englobe la politique commerciale extérieure de l'UE, les disciplines de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)[99], ainsi qu'un ensemble d'instruments régionaux, multilatéraux et sectoriels.

Le présent chapitre expose les principales règles commerciales qui structurent la gouvernance mondiale du secteur de l'audiovisuel, ainsi que les possibilités d'intervention publique par le biais des instruments de l'UE, des cadres multilatéraux, des accords régionaux, des conventions culturelles et des conventions fiscales. Il examine également comment les bouleversements technologiques et les tensions géopolitiques émergentes influencent l'autonomie réglementaire de l'Union européenne dans ce secteur. Dans cette optique, ce chapitre analyse les opportunités et les défis auxquels sont confrontés l'UE et ses États membres lorsqu'ils cherchent à protéger leurs intérêts culturels tout en participant au commerce mondial.

3.1. Cadre de la politique commerciale de l'UE applicable au secteur audiovisuel

3.1.1. Fondement juridique en vertu des traités de l'UE

La compétence de l'Union européenne en matière de politique commerciale est inscrite dans son droit primaire, en particulier, dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). En vertu de l'art. 3, par. 1, point *e* du TFUE, la politique commerciale commune relève de la compétence exclusive de l'UE. Cela signifie que, dans ce domaine, il appartient à l'Union seule d'agir par l'intermédiaire de ses institutions, tandis que les États membres ne peuvent adopter de mesures contraignantes que s'ils y sont habilités par l'Union ou s'ils mettent en œuvre des règlements de l'Union. L'article 3, par. 2 du TFUE renforce cette exclusivité en prévoyant que l'Union dispose également d'une compétence

[99] Dans la terminologie de l'OMC, les « disciplines » désignent les règles, prescriptions et obligations juridiquement contraignantes contenues dans les accords de l'OMC qui régissent les politiques et les pratiques commerciales des membres de l'OMC. Ces disciplines définissent ce que les membres sont autorisés ou non à faire dans des domaines spécifiques (par exemple en matière de subventions, de droits de douane ou de réglementation technique) et constituent la base du suivi et du règlement des différends dans le cadre de l'OMC.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

exclusive pour la conclusion d'un accord international lorsque cette conclusion est prévue dans un acte législatif de l'Union, ou est nécessaire pour lui permettre d'exercer sa compétence interne, ou est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée[100].

Le champ d'application et l'objet de cette compétence sont précisés aux articles 206 et 207 du TFUE. L'article 206 définit l'objectif général de la politique commerciale de l'Union : contribuer, dans l'intérêt commun, au développement harmonieux du commerce mondial, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux et aux investissements étrangers directs, ainsi qu'à la réduction des barrières douanières et autres[101]. L'article 207 définit ensuite le cadre matériel et procédural de la politique commerciale commune[102]. Il confirme que cette politique couvre non seulement les échanges de marchandises et de services, mais également les aspects commerciaux de la propriété intellectuelle, les investissements étrangers directs, l'uniformisation des mesures de libéralisation, la politique d'exportation ainsi que les mesures de défense commerciale, dont celles à prendre en cas de dumping[103] ou de subventions[104]. Il s'agit donc du principal fondement juridique permettant à l'Union de négocier et de conclure des accords commerciaux internationaux dans ces domaines, conformément à la procédure générale prévue à l'article 218 du TFUE[105].

Par ailleurs, l'article 207 du TFUE comporte une mesure de protection spécifique pour les secteurs particulièrement sensibles. Dans le domaine du commerce des services culturels et audiovisuels (ainsi que des services sociaux, d'éducation et de santé), le traité exige l'unanimité au sein du Conseil pour la négociation et la conclusion d'accords internationaux lorsque ces accords risquent de porter atteinte à la diversité culturelle et linguistique de l'Union. Cette exigence déroge à la règle habituelle du vote à la majorité qualifiée et confère à chaque État membre un poids accru lorsque les engagements commerciaux sont susceptibles d'avoir une incidence sur des domaines étroitement liés à l'identité nationale, aux choix de politique publique ou à la politique culturelle.

Concrètement, cette obligation d'unanimité influence considérablement la politique commerciale extérieure de l'Union. Bien que cela n'exclue pas les services audiovisuels du champ d'application de la politique commerciale commune, cela signifie toutefois que les accords ayant une incidence sur ces services peuvent être soumis à des procédures décisionnelles plus strictes. Par conséquent, les États membres conservent la possibilité de peser sur la position de négociation de l'Union lorsque la diversité culturelle,

---

[100] *Article 3* du TFUE.
[101] *Article 206* du TFUE.
[102] *Article 207* du TFUE.
[103] Selon le *glossaire de l'OMC*, il y a « dumping » lorsqu'une marchandise est exportée à un prix inférieur à sa valeur normale, ce qui signifie en général qu'elle est exportée à un prix moins élevé que celui auquel elle est vendue sur le marché intérieur ou sur les marchés de pays tiers, ou au coût de production.
[104] Selon le *glossaire de l'OMC*, il existe deux grands types de subventions : les subventions à l'exportation et les subventions intérieures. Une subvention à l'exportation est un avantage subordonné aux exportations conféré à une entreprise par les pouvoirs publics. Une subvention intérieure est un avantage non directement lié aux exportations.
[105] *Article 218* du TFUE.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

les traditions de radiodiffusion publique ou les politiques audiovisuelles nationales sont en jeu. Ce cadre juridique explique en partie pourquoi les services audiovisuels font depuis longtemps l'objet d'une attention particulière dans les négociations commerciales de l'UE et pourquoi les considérations d'ordre culturel jouent souvent un rôle central dans les débats sur l'accès au marché et la libéralisation des échanges.

Il convient également de noter que dans l'exercice de ses compétences en matière de politique commerciale, l'Union doit tenir compte, dans son action extérieure, des principes et objectifs plus généraux du traité, tels que le développement durable, la diversité culturelle et la promotion des valeurs et des intérêts européens. Il convient notamment de noter que l'article 167 du TFUE impose à l'Union européenne de contribuer à l'épanouissement des cultures des États membres dans le respect de leur diversité nationale et régionale, ce qui revêt une importance particulière dans le domaine de la politique culturelle et audiovisuelle[106]. Ce cadre permet à l'UE de représenter collectivement ses États membres au sein des grandes instances commerciales internationales et d'agir en tant que principal négociateur et signataire des accords commerciaux avec les pays tiers.

3.1.2. Principaux enjeux des négociations commerciales dans le secteur audiovisuel

Les négociations commerciales impliquant le secteur audiovisuel requièrent prudence et circonspection dans le traitement des conflits d'intérêt et des objectifs politiques. Au-delà des considérations commerciales, ces négociations se caractérisent souvent par un examen scrupuleux des engagements proposés, les parties évaluant avec soin l'impact que chaque concession pourrait avoir sur leur marge de manœuvre politique nationale. En particulier, le caractère réciproque des négociations multilatérales et régionales, telles qu'elles sont menées dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), implique que les États doivent trouver un équilibre entre les offres d'accès au marché et la nécessité de conserver une marge de manœuvre réglementaire sur les instruments de politique culturelle.

Les négociations commerciales dans le domaine de l'audiovisuel sont généralement marquées par des concessions réciproques, des compromis sectoriels et l'influence de groupes d'intérêt nationaux plaidant soit en faveur d'une libéralisation renforcée, soit pour le maintien d'une autonomie réglementaire. Les émissaires en charge des négociations doivent trouver un équilibre entre d'une part, les bénéfices potentiels d'un élargissement de l'accès aux marchés et du commerce transfrontière et, d'autre part, les coûts économiques et sociaux liés à l'exposition des industries nationales à la concurrence internationale. Ces tensions sont particulièrement marquées dans le secteur audiovisuel, où la convergence technologique et la diffusion numérique ont amplifié la circulation

[106] *Article 167* du TFUE.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

transfrontière des contenus, tandis que de nombreux États continuent d'invoquer la politique culturelle pour justifier un traitement différencié.

Les œuvres audiovisuelles revêtent un double statut juridique et économique, puisqu'elles sont à la fois des biens ou des services commercialisables et des vecteurs des expressions culturelles. Par conséquent, les choix réglementaires dans ce domaine peuvent avoir des répercussions directes sur la diversité culturelle, le pluralisme des médias et l'identité nationale, tout en restant soumis aux règles du commerce international. Cette dualité explique pourquoi la politique audiovisuelle a toujours été considérée comme un domaine sensible dans les négociations commerciales, et pourquoi les États s'efforcent de conserver une certaine souplesse afin de soutenir la production et la distribution nationales. De ce fait, les accords commerciaux prévoient souvent des dérogations sectorielles, explicites ou implicites, communément appelées « exceptions », pour la culture et les services audiovisuels. Ces exceptions reflètent le poids politique du secteur de la culture et de la création, ainsi qu'une prise de conscience plus générale selon laquelle les pouvoirs publics doivent conserver la capacité de poursuivre leurs objectifs de politique culturelle par le biais d'instruments tels que quotas, subventions et autres mesures de soutien. Cette approche apparaît clairement au niveau de l'OMC, dont les membres, notamment l'UE, évitent ou refusent souvent de prendre des engagements en matière de services audiovisuels. Les accords régionaux, tels que les accords commerciaux de l'UE, prévoient également des exceptions ou des réserves spécifiques visant à protéger son autonomie réglementaire. La persistance de ces exceptions témoigne des tensions récurrentes entre la libéralisation des échanges et la préservation de la souveraineté culturelle dans le domaine audiovisuel.

3.1.3. Préserver la souveraineté de l'UE : l'instrument anti-coercition de l'UE

Le champ d'interférence entre les règles du commerce international et la politique audiovisuelle devient de plus en plus complexe à mesure que la numérisation et l'intégration des marchés mondiaux transforment le secteur. La dimension transfrontière des plateformes de *streaming* et autres modèles de diffusion numérique a remis en question les approches traditionnelles visant à soutenir la production nationale et à préserver la diversité culturelle. En réponse, l'Union européenne et un nombre croissant de pays ont élargi leur cadre réglementaire afin d'y inclure les services à la demande tout en renforçant les mesures de soutien à la production audiovisuelle nationale[107]. Ces initiatives, qui s'inscrivent dans l'objectif plus large de l'UE visant à préserver la diversité culturelle à l'ère numérique, n'ont pas manqué de provoquer des tensions commerciales, notamment avec les États-Unis, autour de mesures telles que les quotas sur les catalogues des services de

[107] Voir chapitre 2 de la présente publication. Voir également la *base de données OPUS* de l'Observatoire européen de l'audiovisuel, qui recense les législations nationales visant à promouvoir les œuvres audiovisuelles européennes à travers l'Europe, ainsi que, au niveau mondial : Garcia J. J., *State of OTT video regulation in the Americas* [État de la réglementation de la vidéo OTT dans les Amériques], *Cullen International*, 6 septembre 2022.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

VOD et les obligations d'investissement. Ces tensions révèlent un champ d'interférence croissant entre la réglementation audiovisuelle de l'UE et les relations économiques internationales.

Plus généralement, l'UE a renforcé sa capacité de réponse aux pressions économiques extérieures dans certains secteurs grâce au Règlement (UE) 2023/2675 relatif à la protection de l'Union et de ses États membres contre la coercition économique exercée par des pays tiers[108] qui est entré en vigueur le 27 décembre 2023[109]. Cet outil transversal établit un cadre juridique permettant de faire face aux situations dans lesquelles des pays tiers cherchent à peser sur les orientations politiques de l'UE ou de ses États membres en appliquant ou en menaçant d'appliquer des mesures ayant une incidence sur le commerce ou les investissements, préservant ainsi la souveraineté de l'Union en matière d'élaboration des politiques et son autonomie réglementaire.

Aux termes de l'article 2 de ce règlement, il y a « coercition économique » lorsqu'un pays cherche à contraindre l'Union ou un État membre à adopter ou à s'abstenir d'adopter certaines politiques en appliquant, ou en menaçant d'appliquer, des mesures affectant le commerce ou les investissements. De telles pratiques sont considérées comme une ingérence illicite dans la compétence souveraine de l'Union et de ses États membres en matière d'orientation politique.

L'évaluation de l'existence d'une coercition économique s'effectue au cas par cas, en tenant compte des circonstances, de l'objectif et des effets des mesures concernées (considérants 9 à 12, art. 3). Conçu avant tout comme un moyen de dissuasion, cet instrument permet également à l'UE d'adopter, si nécessaire, des contre-mesures dans des domaines tels que le commerce, les services, les investissements directs étrangers, les marchés publics et la propriété intellectuelle. Il renforce ainsi la capacité de l'Union européenne à préserver son autonomie réglementaire et à défendre ses orientations politiques, notamment dans le secteur audiovisuel, face aux pressions extérieures[110].

3.2. Règles de l'OMC applicables aux biens et aux services audiovisuels

Parallèlement aux efforts déployés par l'Union européenne pour préserver sa souveraineté réglementaire, la gouvernance mondiale du commerce audiovisuel est également façonnée

[108] *Règlement (UE) 2023/2675* du Parlement européen et du Conseil du 22 novembre 2023 relatif à la protection de l'Union et de ses États membres contre la coercition économique exercée par des pays tiers.
[109] Voir sur le site de la Commission européenne, *Trade and Economic Security*, *Protecting against coercion* [Se protéger contre la coercition], (consulté le 12 juin 2026).
[110] Peggy C., *Film industry fears being swept into EU-US tariff war* [L'industrie cinématographique craint d'être entraînée dans la guerre commerciale entre l'UE et les États-Unis], *Euronews*, 6 mai 2025 ; Michaels D., Gordon M. et Mackrael K., *Trump Administration Targets Europe's Digital Laws as a Threat to Basic Rights and U.S. Business* [L'administration Trump considère les lois européennes sur le numérique comme une menace pour les droits fondamentaux et les entreprises américaines], *Wall Street Journal*, 15 mai 2025.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

par les accords multilatéraux conclus dans le cadre de l'OMC[111]. Le traitement réservé au secteur audiovisuel dans le cadre de l'OMC est régi par plusieurs accords : l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (*General Agreement on Tariffs and Trade* - GATT) et l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires ((*Agreement on Subsidies and Countervailing Measures* - Accord SCM), pour les biens audiovisuels, ainsi que l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) pour les services audiovisuels. Chacun d'entre eux définit des règles spécifiques en matière d'accès au marché, de non-discrimination et de recours aux aides publiques.

3.2.1. Les biens audiovisuels au regard du GATT et de l'Accord SMC

Le commerce des contenus audiovisuels est régi à la fois par les dispositions relatives au commerce des biens, et par celles relatives au commerce des services, selon le mode de fourniture et la nature juridique de la transaction. Les biens audiovisuels physiques, tels que les films distribués sur DVD, Blu-ray et autres supports matériels, relèvent du champ d'application de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de 1994[112]. Les mesures de subvention ayant une incidence sur la production ou le commerce de ces biens peuvent également relever de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires[113] (Accord SMC) dans la mesure où elles constituent une contribution financière conférant un avantage lié à la production ou à l'exportation des biens.

Le GATT établit les principes fondamentaux de non-discrimination qui régissent le commerce des biens. La clause de la « nation la plus favorisée » (NPF) impose aux membres de l'OMC d'accorder les mêmes conditions commerciales à tous les autres membres, sans discrimination. Le principe de « traitement national » exige en outre que les biens importés bénéficient d'un traitement au moins aussi favorable que celui accordé aux produits nationaux similaires une fois qu'ils arrivent sur le marché. Ces principes encadrent l'autonomie réglementaire dans le secteur des biens audiovisuels, notamment en matière de droits de douane, de fiscalité interne et de mesures réglementaires ayant une incidence sur la distribution des supports physiques. De ce fait, les mesures qui désavantagent, de manière formelle ou en pratique, les œuvres cinématographiques importées sur des supports physiques par rapport aux productions nationales peuvent relever du champ d'application du GATT.

Parallèlement, l'Accord SMC définit les conditions d'utilisation des subventions dans le cadre du commerce des biens. Il interdit certaines catégories de subventions, notamment celles qui sont subordonnées aux résultats à l'exportation ou à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés (par ex. exigences en matière de contenu local). Dans les secteurs liés au commerce des biens, ces mesures peuvent inclure des

[111] OMC, *Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce*, Marrakech, 15 avril 1994.
[112] OMC, *Les années GATT : de La Havane à Marrakech*.
[113] OMC, *Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (Accord SMC).*

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

dispositifs d'aide à la production ou des incitations fiscales qui, si elles sont spécifiques et ont des effets défavorables, sont contestables en tant que « subventions pouvant donner lieu à une action » au titre de l'Accord SMC. Dans le secteur audiovisuel, cependant, bon nombre de ces mesures concernent principalement les services et sont le plus souvent évaluées dans le cadre de l'AGCS plutôt que de l'Accord SMC.

La question de la classification des contenus audiovisuels diffusés par voie numérique constitue l'un des défis majeurs du droit commercial contemporain. Les services de diffusion en continu (*streaming*) et les plateformes audiovisuelles en ligne sont généralement analysés dans le cadre de l'AGCS, notamment au regard des engagements relatifs aux services audiovisuels, de distribution ou de télécommunications, en fonction de la structure du service. Contrairement aux accords GATT/SMC, l'AGCS ne contient pas de dispositions détaillées en matière de subventions, même si l'article XV prévoit d'engager ultérieurement des négociations à cet égard. Toutefois, ces dispositions n'ont pas été concrétisées, ce qui a conduit à un cadre réglementaire relativement restreint en ce qui concerne les subventions impactant le commerce des services.

En dépit de l'application officielle des règles de l'OMC, les différends relatifs au commerce des biens audiovisuels restent relativement peu nombreux. Cela s'explique en partie par le caractère sensible de la politique culturelle, comme en témoignent la portée limitée des engagements spécifiques pris dans le secteur audiovisuel par les pays membres dans le cadre de l'AGCS, ainsi que la conception des mesures réglementaires qui préservent la marge de manœuvre des politiques culturelles nationales tout en restant formellement conformes aux disciplines de l'OMC.

3.2.2. Les services audiovisuels au regard de l'AGCS

Les services audiovisuels sont régis par les dispositions de l'AGCS[114]. La classification sectorielle à des fins de planification s'appuie sur la Liste de classification sectorielle des services de l'OMC (MTN.GNS/W/120)[115], qui fournit un cadre de référence non contraignant utilisé par les membres de l'OMC pour structurer leurs engagements spécifiques. Dans cette liste, les activités audiovisuelles relèvent principalement de la rubrique « Services de communication », qui comprend une sous-rubrique consacrée aux services de production et de distribution de films et de cassettes vidéo, aux services de projection de films, ainsi qu'aux services de radio et de télévision. Concrètement, ces catégories servent de fondement pour l'établissement des engagements relatifs à la création, à la production, à la distribution et à la diffusion de contenus audiovisuels.

Bien que la classification W/120 soit antérieure à l'émergence des technologies numériques de *streaming* et ne fasse pas expressément référence aux services de médias audiovisuels à la demande, les membres de l'OMC se sont appuyés sur les classifications

[114] *OMC*, *Accord général sur le commerce des services, annexe 1B.*
[115] Division des statistiques des Nations Unies (UNSD), *WTO Services Sectoral Classification List [Liste de classification sectorielle des services de l'OMC].*

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

existantes plutôt que de créer une catégorie distincte pour les contenus diffusés par voie numérique. De ce fait, les services de *streaming* sont généralement analysés en fonction de leurs caractéristiques opérationnelles et de leur mode de diffusion, et peuvent être classés dans différentes catégories selon l'approche adoptée par chaque membre. En particulier, ces services peuvent relever des services audiovisuels, des services de distribution ou des services de transmission liés aux télécommunications, selon la définition du service appliquée par chaque membre. Le système de classification centrale des produits (*Central Product Classification* - CPC) est souvent utilisé comme outil de référence : le code CPC 961 (services de production et de distribution de films et de cassettes vidéo) est généralement associé aux services de contenus audiovisuels, tandis que le code CPC 7524 est applicable lorsque le service est qualifié d'activité de transmission dans le domaine des télécommunications. Cette pratique de classification souple compense l'absence de catégorie spécifique de l'OMC dédiée aux services audiovisuels numériques convergents[116].

Au cours des négociations multilatérales du Cycle d'Uruguay (1986-1994) visant à élargir les règles du commerce mondial à plusieurs nouveaux domaines tels que les services, la propriété intellectuelle et l'agriculture, les services audiovisuels sont apparus comme l'un des secteurs les plus sensibles et controversés sur le plan politique. L'un des principaux points de divergence portait sur la marge d'autonomie réglementaire des membres en matière d'objectifs de politique culturelle, souvent désignée en termes politiques sous le nom d'« exception culturelle ». Les Communautés européennes, soutenues par plusieurs autres membres, plaidaient pour l'ajout d'une annexe spécifique qui aurait permis aux membres de soutenir leurs industries culturelles par le biais de mesures telles que des quotas de diffusion, des subventions et d'autres formes d'aide à la culture. Néanmoins, aucune « exception culturelle » générale ni aucune exclusion sectorielle n'a été intégrée dans le texte final de l'AGCS, et les services audiovisuels restent pleinement intégrés à son champ d'application.

Plutôt que de s'appuyer sur une exemption formelle, les membres de l'OMC ont essentiellement préservé leur marge de manœuvre politique en inscrivant leurs engagements dans la liste ad hoc. Concrètement, de nombreux membres, notamment l'UE, le Canada, l'Inde et plusieurs autres grands marchés, ont pris peu ou pas d'engagements spécifiques en matière de services audiovisuels, ou ont fixé des restrictions importantes en matière d'accès au marché et de traitement national. Par ailleurs, certains membres ont prévu des dérogations au principe de la nation la plus favorisée (NPF) en vertu de l'art. II, par. 2 de l'AGCS, même si ces exemptions ont un caractère exceptionnel, qu'elles sont soumises à réexamen et ne constituent pas un mécanisme juridique général permettant d'exclure un secteur des obligations liées au principe de la NPF[117]. La principale

[116] Division des statistiques des Nations Unies (UNSD), *GATS classification (CPC, Version 3.0 - Code 961)* [Classification de l'AGCS (CPC, version 3.0 - code 961)].

[117] Les services audiovisuels constituent l'un des secteurs pour lesquels le nombre de membres de l'OMC ayant pris des engagements spécifiques est parmi les plus faibles. Seuls 18 membres de l'OMC ont pris des engagements à l'issue du Cycle d'Uruguay, tandis que d'autres l'ont fait dans le cadre de leur processus d'adhésion à l'OMC. Parmi les pays dotés d'un important marché audiovisuel qui ont pris des engagements dans ce secteur figurent la Chine, l'Inde, la République de Corée, le Japon, le Mexique et les États-Unis. Pour des informations plus détaillées, voir *Schedules of WTO members with specific commitments on audiovisual services* [Liste des membres de l'OMC ayant pris des engagements spécifiques en matière de services audiovisuels].

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

conséquence réglementaire n'est donc pas une exclusion de l'accord, mais plutôt l'absence ou la portée limitée des engagements de libéralisation dans un secteur culturel sensible.

Il convient également de noter qu'en vertu de l'article XIV, l'AGCS prévoit des exceptions générales qui autorisent les membres à adopter les mesures nécessaires, entre autres, à la protection de la moralité publique et au maintien de l'ordre public. Toutefois, la jurisprudence de l'OMC a toujours interprété ces exceptions de manière restrictive, en exigeant un examen scrupuleux de la nécessité et de la proportionnalité. Par conséquent, elles ne garantissent pas totalement l'autonomie de la politique culturelle.

De ce fait, la notion d'« exception culturelle » dans le droit de l'OMC ne correspond pas à une doctrine juridique formelle, mais constitue plutôt un terme générique désignant la combinaison d'engagements limités en matière de classification, d'exemptions sélectives au principe de la nation la plus favorisée et de l'autonomie réglementaire nationale conservée dans le cadre de l'AGCS. Cette approche est complétée, au niveau international, par la Convention de l'UNESCO de 2005 sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles[118], adoptée plus d'une décennie plus tard, qui reconnaît le droit souverain des États à adopter des politiques culturelles favorisant la diversité culturelle. Sans modifier les obligations découlant de l'OMC, elle définit un cadre normatif élargi de la réglementation du commerce audiovisuel.

Encadré – Principes de base de l'AGCS

L'AGCS porte sur les échanges commerciaux qui s'effectuent selon quatre modes de fourniture : 1) **fourniture transfrontière** (services fournis par un prestataire d'un pays à un consommateur d'un autre pays, par ex. diffusion directe de programmes télévisés à l'étranger) ; 2) **consommation à l'étranger** (un consommateur ou ses biens bénéficient d'un service dans un autre pays, par ex. tournage sur un site à l'étranger) ; 3) **présence commerciale** (établissement temporaire ou permanent par le biais d'un investissement à l'étranger, par ex. coproduction d'un film à l'étranger) ; 4) **présence de personnes physiques** (lorsque des personnes se rendent dans un pays étranger à titre non permanent pour fournir un service, par ex. une équipe de tournage étrangère réalisant un film pour un studio local). L'AGCS vise à éliminer progressivement les obstacles au commerce des services en matière d'accès au marché et de traitement national, pour tous les modes de fourniture, au moyen de cycles de négociations successifs. Il repose sur les principes du traitement de la nation la plus favorisée (NPF), de la non-discrimination et de la transparence, et vise à garantir une participation croissante des pays en développement au commerce des services. L'une des questions les plus pertinentes concernant les services audiovisuels dans le cadre de l'AGCS porte sur les négociations relatives aux engagements spécifiques en matière de traitement national (article XVII). L'AGCS ne définit pas explicitement les types de restrictions que les pays peuvent négocier au titre de cet article. Toutefois, les exigences en matière de contenu local et les aides nationales accordées aux producteurs locaux constituent des exemples types de mesures relevant du traitement national.

[118] UNESCO, *Convention de 2005 sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*, 20 octobre 2005.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

3.2.3. Les droits de propriété intellectuelle au titre de l'Accord sur les ADPIC

L'Accord de l'OMC sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC)[119] joue un rôle central dans la réglementation de la propriété intellectuelle au sein du système commercial multilatéral, avec des répercussions importantes dans le secteur audiovisuel. L'Accord sur les ADPIC établit des normes de protection minimales que tous les membres de l'OMC sont tenus de garantir pour un certain nombre de droits de propriété intellectuelle, notamment le droit d'auteur et les droits voisins, les marques et certaines catégories de brevets. Plutôt que d'harmoniser entièrement les législations nationales, l'accord sur les ADPIC définit des obligations minimales tout en laissant aux membres une certaine marge de manœuvre dans leur mise en œuvre.

Dans le domaine audiovisuel, l'Accord sur les ADPIC revêt une importance particulière en ce qu'il intègre et renforce les normes internationales en matière de droit d'auteur, notamment celles énoncées dans la Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques[120] et la Convention de Rome pour la protection des artistes interprètes ou exécutants, des producteurs de phonogrammes et des organismes de radiodiffusion[121]. Les œuvres audiovisuelles, telles que les productions cinématographiques, sont protégées en tant qu'œuvres protégées par le droit d'auteur, tandis que les artistes-interprètes, les producteurs et les organismes de radiodiffusion bénéficient de droits voisins. Ces mesures de protection garantissent aux ayants droit l'exclusivité de la reproduction, de la distribution et de la communication au public de leurs œuvres, sous réserve des limitations et des exceptions autorisées. Ce cadre a été élargi à l'environnement numérique par le Traité de l'OMPI sur le droit d'auteur[122] et le Traité de l'OMPI sur les interprétations et exécutions et les phonogrammes[123], qui clarifient et étendent l'application du droit d'auteur et des droits voisins aux utilisations en ligne, notamment à la « mise à disposition » sur les réseaux numériques des œuvres et de leurs interprétations et exécutions.

En établissant des normes minimales contraignantes, l'Accord sur les ADPIC contribue à réduire l'insécurité juridique dans le commerce international et favorise les investissements dans la production et la distribution audiovisuelles. Il impose aux membres de mettre en place des mécanismes d'application efficaces, notamment des procédures civiles et, dans certains cas, pénales, renforçant ainsi la capacité des ayants droit à lutter contre les infractions, en particulier contre le piratage. Par ailleurs, l'Accord sur les ADPIC reconnaît la nécessité d'un équilibre entre protection des droits et prise en considération

---

[119] OMC, *Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce* (non amendé), signé le 15 avril 1994.
[120] Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), *Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques*, adoptée le 9 septembre 1886.
[121] OMPI, *Convention de Rome sur la protection des artistes interprètes ou exécutants, des producteurs de phonogrammes et des organismes de radiodiffusion*, adoptée le 26 octobre 1961.
[122] OMPI, *Traité de l'OMPI sur le droit d'auteur*, adopté le 20 décembre 1996.
[123] OMPI, *Traité de l'OMPI sur les interprétations et exécutions et les phonogrammes*, adopté le 20 décembre 1996.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

de l'intérêt général, en autorisant les membres à adopter des limitations et des exceptions, dans la mesure où celles-ci sont conformes au « test en trois étapes »[124].

Du point de vue des politiques publiques, l'Accord sur les ADPIC a considérablement influencé les cadres nationaux en matière de droit d'auteur, notamment au niveau de la gestion des droits, de l'octroi de licences et de l'application pratique des règles. À défaut d'instaurer un système mondial harmonisé en matière de droit d'auteur, il établit un socle juridique commun qui facilite l'exploitation internationale des œuvres audiovisuelles et favorise le bon fonctionnement des marchés mondiaux des médias.

En conclusion, l'Accord sur les ADPIC ne réglemente pas directement le commerce des services ou des biens audiovisuels en tant que tels, mais il fournit un cadre juridique indispensable à la protection et à la commercialisation des contenus audiovisuels. En garantissant la protection des droits de propriété intellectuelle dans toutes les juridictions, il renforce la viabilité économique du secteur audiovisuel tout en laissant aux États membres une certaine souplesse réglementaire dans l'élaboration de leurs politiques nationales en matière de culture et de droit d'auteur.

3.2.4. Autres accords de l'OMC concernant le secteur audiovisuel

Par ailleurs, certains accords de l'OMC ont une incidence indirecte sur les échanges commerciaux dans le secteur audiovisuel, dans la mesure où ils façonnent le cadre réglementaire général :

- **Accord sur la mise en œuvre de l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (Accord antidumping)**[125] : cet accord permet aux membres d'imposer des mesures antidumping sur les marchandises importées vendues à un prix inférieur à leur valeur normale lorsque cela cause un préjudice aux industries nationales. Bien qu'il soit rarement appliqué aux biens audiovisuels, il n'en reste pas moins un instrument potentiel lorsque les importations de supports physiques (par ex. films sur supports matériels) sont soupçonnées de fausser les conditions du marché.

- **Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (Accord sur les MIC)**[126] **:** l'Accord sur les MIC interdit les mesures en matière d'investissement qui sont incompatibles avec les obligations découlant du GATT, notamment les exigences de contenu local et les mesures compensatoires. Dans le secteur

[124] Le test en trois étapes, tel qu'énoncé à l'article 13 de l'Accord sur les ADPIC, n'autorise des limitations et exceptions au droit d'auteur et aux droits voisins que lorsque ces exceptions : 1) se limitent à certains cas particuliers, 2) ne portent pas atteinte à l'exploitation normale de l'œuvre et 3) ne causent pas un préjudice injustifié aux intérêts légitimes de l'ayant droit. Voir OMC, *Accord sur les ADPIC*, article 13.
[125] OMC, *Accord sur la mise en œuvre de l'article VI de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994*.
[126] OMC, *Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce*.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

audiovisuel, cela limite le recours à certaines exigences spécifiques imposées aux investisseurs étrangers, ce qui restreint la manière dont les objectifs de politique culturelle ou industrielle peuvent être poursuivis par le biais de la réglementation des investissements.

- **Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC)[127] :** l'Accord sur les OTC régit les réglementations techniques, les normes et les procédures d'évaluation de la conformité. Dans le domaine audiovisuel, cela concerne principalement les équipements et les normes techniques (par ex. appareils de radiodiffusion, interfaces numériques et exigences d'interopérabilité) susceptibles d'affecter l'accès au marché et la distribution des contenus.

Globalement, ces accords contribuent à la mise en place d'un cadre juridique à plusieurs niveaux, au sein duquel les membres doivent concilier leurs obligations commerciales avec leurs objectifs en matière de politique culturelle, industrielle et technologique.

3.2.5. L'Organe de règlement des différends de l'OMC

L'Organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC[128] est l'organe central chargé d'administrer le système de règlement des différends mis en place en vertu du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends (MRD) de l'OMC[129]. Il est chargé de constituer des groupes d'experts, d'adopter des rapports et d'autoriser des mesures correctives en cas de non-respect des dispositions. L'ORD supervise une procédure d'arbitrage officielle qui débute par une concertation et peut déboucher sur un contrôle par un groupe spécial et, le cas échéant, sur un recours en appel.

Dans le secteur audiovisuel, l'ORD constitue la principale instance au sein de laquelle les membres de l'OMC peuvent contester des mesures restrictives pour le commerce, telles qu'une fiscalité discriminatoire, des restrictions quantitatives ou des conditions réglementaires affectant l'accès au marché. Son rôle revêt une importance particulière lorsque les instruments de politique culturelle entrent en conflit avec les obligations découlant de l'OMC et que les limites de l'autonomie réglementaire sont mises en cause.

La jurisprudence de l'OMC a traité ce type de conflit dans plusieurs affaires. Dans l'affaire *Chine – Publications et produits audiovisuels (DS363)*[130], les États-Unis ont contesté avec succès plusieurs restrictions chinoises concernant l'importation et la distribution de biens et de services audiovisuels. Le groupe spécial et l'Organe d'appel de l'OMC ont

[127] OMC, *Accord sur les obstacles techniques au commerce*.
[128] Voir sur le site de l'OMC *Organe de règlement des différends* (ORD) (consulté le 8 juin 2026).
[129] Ministère du commerce des États-Unis, *WTO Dispute Settlement Understanding* [Mémorandum d'accord sur le règlement des différends de l'OMC].
[130] OMC, *China — Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisual Entertainment Products* (DS363), *Appellate Body Report*, circulé le 21 décembre 2009.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

constaté des violations des obligations découlant aussi bien du GATT que de l'AGCS, tout en confirmant que les exceptions générales (par exemple la moralité publique au titre de l'article XX du GATT) restaient soumises à des exigences strictes de nécessité et de non-discrimination[131]. De même, dans l'affaire *Canada – Certaines mesures concernant les périodiques (DS31)*[132], les mesures destinées à protéger les éditeurs nationaux de magazines ont été jugées incompatibles avec le GATT, ce qui implique que les objectifs de politique culturelle ne dispensent pas les membres du respect des disciplines commerciales fondamentales.

Depuis 2019, toutefois, le fonctionnement du système a été considérablement affecté par la paralysie de l'Organe d'appel de l'OMC due au blocage des nouvelles nominations par les États-Unis. En réponse, un groupe de membres, dont l'Union européenne et la Chine, a mis en place l'Accord multipartite provisoire d'arbitrage en appel (*Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement* - MPIA) en vertu de l'article 25 du MRD, offrant ainsi un mécanisme d'appel alternatif à ses participants[133]. Cet accord n'étant pas multilatéral, les membres non participants peuvent toujours former un appel « dans le vide », ce qui retarde le règlement des différends. Ces développements ont affecté la prévisibilité et la cohérence du mécanisme de règlement des différends de l'OMC, notamment dans des secteurs sensibles tels que les services audiovisuels.

3.3. Accords commerciaux régionaux et plurilatéraux

Des accords commerciaux régionaux et préférentiels, en particulier les accords de libre-échange (ALE), viennent compléter le système commercial multilatéral en fixant des engagements qui vont souvent au-delà de ceux pris dans le cadre de l'OMC. Les accords de libre-échange prévoient généralement la réduction ou la suppression des droits de douane et peuvent porter sur les barrières non douanières, la coopération en matière de réglementation et la libéralisation des services, accordant ainsi un traitement préférentiel aux parties. En vertu de l'article XXIV du GATT et de l'article V de l'AGCS, ces accords doivent être notifiés à l'OMC et ne doivent pas ériger d'obstacles d'ordre général aux échanges avec les pays tiers[134].

L'Union européenne offre à cet égard un exemple édifiant avec un vaste réseau d'accords de libre-échange, notamment l'Accord économique et commercial global (AECG)[135] conclu avec le Canada et l'Accord de partenariat économique (APE) entre l'UE et

[131] Ibid.
[132] OMC, *Canada — Certaines mesures concernant les périodiques* (DS31), Rapport de l'organe d'appel, *WTO iLibrary*, 30 June 1997.
[133] Geneva Trade Platform, *Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement* [Accord multipartite provisoire d'arbitrage en appel - MPIA].
[134] Voir sur le site de l'OMC : GATT de 1994, art. XXIV ; AGCS, art. V ; *Mécanisme pour la transparence des ACR*, WT/L/671 (2006).
[135] Union Européenne, *Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part*, *EUR-Lex*, *JO* L 11, 14 janvier 2017.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

le Japon[136]. Ces accords préservent souvent une marge de manœuvre réglementaire pour les secteurs sensibles, notamment les services audiovisuels, en aménageant des réserves et des engagements spécifiques qui limitent la libéralisation. Cela s'inscrit dans la démarche adoptée de longue date par l'UE pour préserver ses objectifs de politique culturelle, notamment par le recours à des quotas, des subventions et autres mesures de soutien, dans le cadre de sa politique commerciale.

Au niveau régional, l'Union européenne incarne en soi une forme avancée d'intégration économique, caractérisée par le marché intérieur et la libre circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux, et s'appuyant sur des règles harmonisées et des institutions supranationales. Ce niveau d'intégration va bien au-delà de ce que l'on observe habituellement dans les accords de libre-échange.

Malgré la multiplication des accords de libre-échange, les développements récents révèlent néanmoins une complexité accrue du contexte commercial mondial. Depuis la crise financière mondiale, l'extension de la libéralisation préférentielle s'est accompagnée d'une multiplication des mesures restrictives en matière commerciale, souvent ciblées sur des partenaires ou des secteurs spécifiques, ce qui traduit une évolution vers une intervention renforcée de l'État et une approche plus stratégique de la politique commerciale[137].

Les accords bilatéraux et plurilatéraux peuvent être plus restreints que les accords de libre-échange de portée globale. Ces instruments portent souvent sur des questions spécifiques, telles que la coopération réglementaire, la reconnaissance mutuelle ou l'accès sectoriel, permettant ainsi aux parties de poursuivre une libéralisation progressive lorsque la conclusion d'accords plus larges s'avère difficile sur le plan politique ou économique.

3.4. Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles

Dans le cadre des règles commerciales de l'OMC et des accords régionaux, les objectifs de politique culturelle sont spécifiés de façon plus détaillée dans le droit international public, notamment par le biais de la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles. Adoptée en 2005 et en vigueur depuis 2007, cette Convention constitue le principal instrument international reconnaissant la légitimité de l'intervention publique en faveur de la diversité culturelle, notamment dans le secteur audiovisuel.

La Convention reconnaît les œuvres audiovisuelles comme des « activités, biens et services culturels » qui incarnent ou transmettent des expressions culturelles, telles que

[136] Voir le site de l'Union Européenne, *Accord de partenariat économique entre l'UE et le Japon* *EUR-Lex*, (dernière mise à jour le 11 juillet 2024).
[137] OMC, *Rapport sur le commerce mondial 2022 : changement climatique et commerce international*, *United Nations Digital Library*, 2022.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

définies à l'art. 4.3, englobant des productions créatives porteuses d'identités, de valeurs et de sens, et qui allient valeur économique et importance culturelle (art. 4.4). Ce double aspect constitue le fondement juridique et politique d'un soutien ciblé, expressément reconnu par l'art. 1, point *g*). La notion de « politiques et mesures culturelles » (art. 4.6) est définie en termes généraux et couvre l'ensemble des actions menées à différents niveaux ayant un impact direct sur la création, la production, la diffusion et la distribution des expressions culturelles et sur l'accès à celles-ci.

L'art. 6 de la Convention revêt une importance particulière, puisqu'il réaffirme le droit souverain des Parties d'adopter des mesures visant à protéger et à promouvoir la diversité des expressions culturelles sur leur territoire, y compris par le biais d'aides financières publiques (art. 6, par. 2, point *d*). Les Directives opérationnelles de la Convention précisent que ces mesures peuvent prendre la forme de subventions, de prêts à taux réduit, de fonds de garantie, de microcrédit, d'assistance technique, d'avantages fiscaux (Directives opérationnelles, art. 6.4.2) et d'incitations fiscales visant à accroître les contributions du secteur privé à l'innovation technologique et au secteur culturel (Directives opérationnelles, art. 6.4.3)[138].

Pour l'Union européenne et ses États membres, la Convention constitue une norme de référence majeure qui vient étayer les politiques visant à promouvoir la diversité culturelle, notamment dans le domaine audiovisuel. Si la Convention complète l'ordre juridique interne de l'UE en ancrant le soutien à la culture dans le droit international, elle ne prévaut toutefois pas sur les règles de l'Union en matière de concurrence et d'aides de l'État. À cet égard, l'art. 107, par. 3, point *d* du TFUE prévoit expressément l'octroi d'aides publiques destinées à promouvoir la culture, garantissant ainsi la prise en compte des objectifs culturels dans l'examen de compatibilité, parallèlement aux règles relatives au contrôle des aides d'État.

3.5. Cadre fiscal international de l'OCDE et cadre des Nations Unies

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) joue un rôle central dans l'élaboration des normes fiscales internationales applicables aux activités audiovisuelles et numériques transfrontières. Elle s'est efforcée de relever les défis posés par la numérisation croissante de l'économie en matière de fiscalité par l'élaboration de nouvelles normes et la coordination des politiques, notamment dans le cadre du G20. Ces initiatives sont devenues une source de tensions transatlantiques, notamment entre l'Union européenne et les États-Unis.

Le Modèle de convention fiscale de l'OCDE concernant les revenus et la fortune (Modèle de l'OCDE)[139] constitue le principal cadre de référence pour la négociation,

[138] UNESCO, *Directives opérationnelles pour la mise en œuvre de la Convention dans l'environnement numérique*, 2017.
[139] OCDE, *Modèle de Convention fiscale concernant le revenu et la fortune 2017*, 25 avril 2019.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

l'interprétation et l'application des conventions fiscales bilatérales. Dans ce cadre, les bénéfices des entreprises ne sont généralement imposables dans l'État de la source que lorsque l'entreprise y dispose d'un établissement stable (art. 5 et 7), tandis que les revenus provenant de la propriété intellectuelle sont régis par les dispositions relatives aux redevances (art. 12). Dans la pratique, cette distinction a des conséquences sur la répartition des revenus, qui sont au cœur des tensions entre l'Union européenne et les États-Unis. En se fondant sur la présence physique comme principal critère d'imposition, le Modèle de l'OCDE favorise généralement les juridictions de résidence, où de nombreuses multinationales ont leur siège social, comme les États-Unis, au détriment des juridictions de marché, où sont consommés et monétisés les contenus audiovisuels, ce qui est le cas de nombreux États européens. Ce déséquilibre est particulièrement manifeste dans les secteurs de l'audiovisuel et du numérique, où la création de valeur repose de plus en plus sur les utilisateurs et sur les actifs immatériels plutôt que sur la présence physique[140].

Par ailleurs, l'initiative lancée en 2013 par l'OCDE et le G20 visant à traiter l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (*Base Erosion and Profit Shifting* - BEPS) a marqué une avancée significative vers une coordination multilatérale en matière de fiscalité internationale grâce au Cadre inclusif du projet BEPS[141] et à la « solution à deux piliers » qui a été mise en place. Alors que le premier pilier vise à réattribuer certains droits d'imposition aux juridictions où s'exercent les activités, le deuxième pilier instaure un impôt minimum mondial de 15 % pour les grandes multinationales[142]. Toutefois, les disparités de mise en œuvre ont conduit plusieurs pays, notamment en Europe, à adopter des mesures unilatérales telles que la taxe sur les services numériques (TSN)[143], qui a donné lieu à des tensions commerciales, en particulier avec les États-Unis[144].

Ces développements illustrent les liens de plus en plus étroits entre la fiscalité internationale et la politique commerciale[145]. Pour le secteur audiovisuel, cette évolution revêt une importance particulière. La mondialisation de la production et de la distribution de contenus, conjuguée au rôle croissant des plateformes numériques, place ce secteur à la croisée des politiques fiscales, commerciales et culturelles. Le dispositif de l'OCDE, qui allie le Modèle de convention fiscale et le projet BEPS, contribue à définir les paramètres fiscaux internationaux dans le cadre desquels les États élaborent des mesures impactant les activités audiovisuelles, notamment les redevances, les obligations d'investissement et les dispositifs de soutien. Parallèlement, les désaccords concernant la répartition des droits d'imposition reflètent des divergences plus générales entre l'UE et les États-Unis en matière

[140] Voir sur le site de l'OCDE la page consacrée à la *Fiscalité internationale et transfrontalière* (consultée le 2 juin 2026). Voir également OCDE, *Les défis fiscaux soulevés par la numérisation – Rapport sur le blueprint du Pilier Un*, 14 octobre 2020.
[141] Voir sur le site de l'OCDE *Érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices* (consulté le 8 juin 2026).
[142] Pour plus de détails sur le Cadre inclusif relatif au BEPS, se reporter au chapitre 4 du présent rapport.
[143] Pour plus de détails sur les TSN, se reporter au chapitre 4 du présent rapport.
[144] Brosy T., *A primer on digital services taxes and the OECD's two pillars* [Les services numériques et les deux piliers de l'OCDE], *Urban-Brookings Tax Policy Center*, 6 mai 2025.
[145] Parrinello Q., Barake M., Pouhaer E., *The Long Road to Pillar One Implementation: Impact of Global Minimum Thresholds for Key Countries on the Effective Implementation of the Reform* [Un processus de longue haleine pour mettre en œuvre le premier pilier : impact des seuils minimaux mondiaux des principaux pays sur la mise en œuvre effective de la réforme], *EUTax Observatory*, juillet 2023.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

de réglementation des marchés numériques et des industries culturelles[146]. Si le processus de l'OCDE vise à stabiliser le système grâce à une coordination multilatérale, sa mise en œuvre partielle et disparate fait que la fiscalité reste une source de tensions stratégiques, qui façonne le paysage global des relations commerciales dans le secteur audiovisuel.

Parallèlement au processus de l'OCDE, les Nations Unies ont élaboré un modèle de disposition facultative relative à l'imposition des services numériques, visant notamment à renforcer les droits d'imposition des pays de marché, en particulier les économies en développement. Il s'agit de l'article 12B de la mise à jour de 2021 du Modèle de convention des Nations Unies concernant les doubles impositions[147], qui autorise les États à inclure dans leurs conventions bilatérales une disposition permettant l'imposition à la source des revenus provenant de services numériques automatisés. Contrairement aux dispositifs à deux piliers de l'OCDE, l'approche des Nations Unies repose sur l'imposition à la source, généralement par le biais d'une retenue à la source sur les paiements bruts, plutôt que sur la réaffectation d'une partie des bénéfices résiduels des multinationales aux juridictions de marché.

Conjointement, les initiatives de l'OCDE et des Nations Unies illustrent l'évolution constante de la gouvernance fiscale internationale face à la numérisation. Elles soulignent également la difficulté persistante de trouver un équilibre entre droit fiscal, accès au marché et souveraineté réglementaire, trois domaines d'une importance croissante dans les relations économiques internationales, notamment dans le secteur audiovisuel[148].

[146] Représentant des États-Unis pour le commerce, *Section 301 Reports on Digital Services Taxes* [Rapports d'enquêtes au titre de l'article 301 sur les taxes sur les services numériques]. Voir également *Globaltaxnews.EY, US initiates review of other countries' imposition of Digital Services Taxes on US companies and opens comment period on nonreciprocal trade arrangements* [Les États-Unis examinent l'application par les pays tiers de taxes sur les services numériques aux entreprises américaines et ouvrent une période de consultation sur les accords commerciaux non réciproques], 25 février 2025 ; Représentant des États-Unis pour le commerce, *Section 301 – Digital Services Taxes* [Section 301 – Taxes sur les services numériques].

[147] Nations Unies, *Modèle de convention des Nations Unies concernant les doubles impositions entre pays développés et pays en développement*, 2021.

[148] Pour plus de détails sur l'approche des Nations Unies en matière de fiscalité numérique, se reporter au chapitre 4.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

4. Fiscalité du numérique et dissensions commerciales dans l'économie numérique mondiale

Comme l'explique le chapitre 1 du présent rapport, la notion d'exception culturelle constitue depuis longtemps une spécificité et un principe directeur de l'approche de l'Union européenne en matière de culture et de commerce international. Toutefois, l'exclusion délibérée des biens et services culturels des engagements de libéralisation prévus partout traité ou accord international au motif qu'ils posséderaient une valeur intrinsèque au-delà de leur dimension commerciale est un point de friction récurrent avec les États-Unis. L'ampleur de cet antagonisme entre souveraineté culturelle et libéralisation des marchés met en lumière l'enjeu fondamental que constitue la promotion de la culture nationale ou européenne face à l'influence d'autres puissances économiques. Ces tensions se sont accentuées ces dernières années sous l'effet de la mondialisation et de l'essor de l'IA, des plateformes basées sur les données, de la concentration des marchés et de l'adoption par l'Union européenne de règles pour encadrer ces services numériques.

Cette évolution a également accru les préoccupations relatives à la coercition économique, dans le cadre de laquelle des pays peuvent subir des pressions les incitant à adopter certaines orientations politiques, au moyen de l'imposition ou de la menace d'imposition de mesures commerciales ou d'investissement. À titre d'exemple, on peut citer le débat sur l'instauration de taxes sur la valeur numérique générée en Europe par des entreprises étrangères, une mesure susceptible d'affecter de grandes entreprises technologiques telles que Meta, Apple et Google, qui réalisent des chiffres d'affaires importants sur les marchés européens. De telles mesures peuvent susciter des réactions de la part d'autres États, ce qui révèle l'interaction complexe entre l'élaboration des politiques nationales et les relations économiques internationales. Ces taxes sur les services numériques (TSN) sont généralement appliquées dans le pays où le service est consommé ou où les utilisateurs et utilisatrices génèrent de la valeur (le plus souvent en Europe), même si l'entreprise qui fournit le service est établie à l'étranger. L'adoption des TSN s'est avérée être un sujet de discorde avec l'administration américaine, donnant lieu à des accusations de protectionnisme. Certains pays ayant mis en place une TSN ont campé sur leurs positions, notamment l'Autriche, la France, l'Italie, l'Espagne, le Danemark, la Hongrie, la Pologne et le Portugal, tandis que d'autres, comme le Canada et l'Inde, ont cédé.

Par ailleurs, depuis 2019, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) négocie une réforme fiscale mondiale impliquant plus de 140 pays afin d'adapter la fiscalité internationale aux défis existants[149]. Si elle était adoptée, cette proposition et la solution à deux piliers qui y est associée obligeraient les grandes multinationales à payer l'impôt sur les sociétés dans les juridictions où se trouvent leurs

[149] Voir le site web de l'OCDE, *Érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices (BEPS)*.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

consommateurs et consommatrices, ce qui entraînerait l'abrogation des TSN nationales. Toutefois, malgré les négociations en cours, aucun terrain d'entente n'a encore été trouvé[150].

4.1. Fiscalité des services numériques

4.1.1. Historique et contexte

La fiscalité était initialement fondée sur la présence physique, c'est-à-dire que l'impôt sur les sociétés n'était acquitté que là où le contribuable était présent ou là où la production avait lieu. Cependant, l'essor des services numériques et la numérisation de l'économie ont modifié le pouvoir de marché et le fonctionnement des entreprises. Les services numériques ne se déploient pas et ne fonctionnent pas uniquement grâce au(x) pays où ils sont établis. Inversement, les marchés et les entreprises du secteur numérique sont devenus beaucoup plus complexes, ce qui se traduit par une réussite intangible et beaucoup plus variable, qui dépend non seulement de la présence locale, mais aussi, potentiellement, de la portée mondiale. Des entreprises telles que Google, par exemple, peuvent engranger des millions à l'échelle mondiale sans être physiquement présentes partout dans le monde, grâce aux revenus générés là où se trouvent les consommateurs et consommatrices et les utilisateurs et utilisatrices. Ce contexte a par ailleurs aggravé d'autres problèmes existants, telles que la baisse des recettes fiscales liée à la fraude fiscale et à l'évasion fiscale.

Dans ce contexte, certains pays ont commencé à mettre en place de nouveaux outils fiscaux afin d'empêcher les entreprises du secteur numérique de tirer profit des marchés locaux. Ces mesures prennent la forme de taxes sur les services numériques (TSN) qui permettent aux pays dits « de marché » de taxer les bénéfices des multinationales du secteur technologique qui vendent leurs produits sur leur marché local, collectent des données auprès des publics locaux et leur adressent des publicités ciblées, qu'elles aient ou non une présence physique dans la zone concernée. La taxation de certaines sources de revenus bruts des grandes entreprises numériques peut donc constituer un moyen de garantir une répartition équitable des revenus entre les différents acteurs du marché.

Les objectifs qui sous-tendent l'instauration de TSN sont généralement au nombre de trois :

- garantir des conditions de concurrence équitables aux entreprises locales traditionnelles assujetties aux impôts ;
- limiter l'évasion fiscale ;

[150] Pour plus d'informations sur la réforme de l'OCDE, voir le chapitre 3 de cette publication.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

- générer de nouvelles sources de revenus.

4.1.2. Mise en œuvre au niveau national

Comme l'explique plus en détail le chapitre 3 du présent rapport, l'Union européenne dispose d'une compétence exclusive en matière de commerce, notamment en ce qui concerne les échanges de biens et de services. La Commission européenne assure cette compétence par le biais de ses politiques commerciales et d'investissement, mais aussi par la négociation et la conclusion d'accords internationaux. En revanche, la fiscalité directe relève de la compétence nationale des États membres de l'UE. La souveraineté budgétaire nationale leur confère le pouvoir de déterminer les impôts à prélever, les entités ou les activités à imposer, ainsi que les taux et les exonérations à appliquer.

Certains États membres de l'UE, ainsi que certains pays tiers, ont donc mis en place ou annoncé leur intention de mettre en place des taxes visant l'économie numérique. L'Inde a été le premier pays à instaurer une TSN en 2016, sous forme de « taxe de péréquation » sur les publicités en ligne. Cette dernière a été étendue en 2020 afin de couvrir également les biens et les services liés au commerce électronique produits, fournis ou mis à disposition à compter d'avril 2020. Il convient de noter que l'Inde a supprimé cette taxe après que les États-Unis ont brandi la menace de droits de douane en 2025[151].

La France a été le premier État membre de l'UE à instaurer une TSN ; elle a mis en place une taxe sur les services numériques de portée générale en 2019 par le biais de la loi n° 2019-759[152]. Cette taxe de 3 % s'applique aux revenus annuels supérieurs à un certain seuil, générés par des services d'intermédiation fournis par le biais d'une interface numérique et par des services de publicité ciblée fournis en France. En 2025, la TSN française a fait l'objet d'un examen minutieux lorsque la société Digital Classifieds France a contesté sa constitutionnalité. Au cours de la procédure, le Conseil constitutionnel a été saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) par le Conseil d'État. L'entreprise a fait valoir que le champ d'application et les seuils de la TSN enfreignaient les principes d'égalité et d'équité. Toutefois, le 12 septembre 2025, le Conseil constitutionnel a rendu une décision confirmant la constitutionnalité des dispositions relatives à la TSN figurant dans le Code général des impôts[153]. Le taux de la TSN est également au cœur des débats depuis fin 2025. Au cours des discussions budgétaires, le Parlement français a envisagé de la faire passer de 3 % à 6 %, voire à 15 %, ce qui a immédiatement suscité de vives inquiétudes aux États-Unis[154]. Toutefois, le taux de 3 % reste actuellement en vigueur.

---

[151] Direction générale de l'impôt sur le revenu, ministère des Finances, Gouvernement indien, *Equalisation Levy* [taxe de péréquation], dernière révision et mise à jour le 14 septembre 2026.
[152] *Loi n° 2019-759 du 24 juillet 2019* portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés, *Legifrance.gouv.fr*.
[153] Conseil constitutionnel, *décision n° 2025-1157 QPC du 12 septembre 2025*.
[154] Chambre de commerce des États-Unis, *U.S. Chamber Urges French Lawmakers to Drop Digital Services Tax Proposal* [La Chambre de commerce des États-Unis exhorte les législateurs français à abandonner le projet de taxe sur les services numériques], 24 octobre 2025.

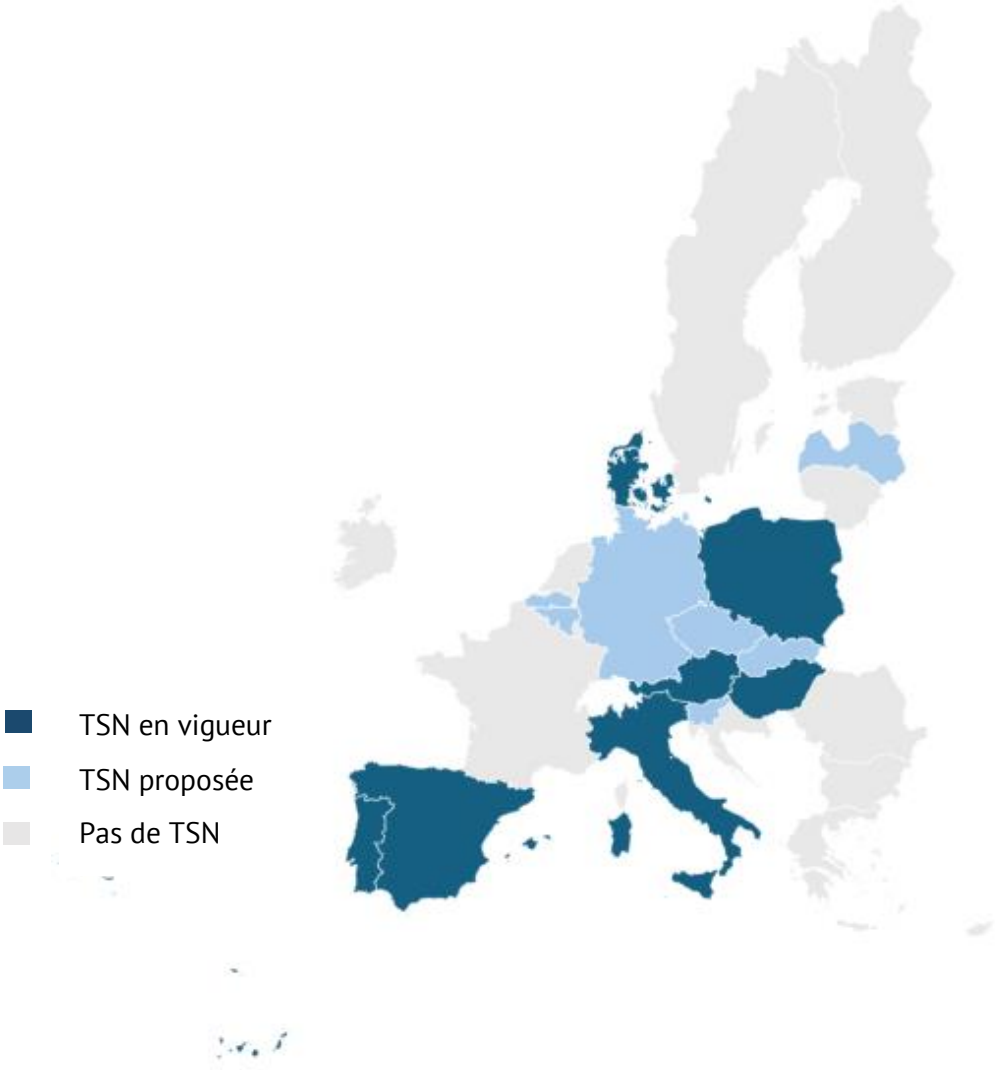
© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

Sept autres États membres de l'UE ont instauré une TSN (Autriche, Italie, Espagne, Danemark, Hongrie, Pologne et Portugal), tandis que d'autres envisagent de faire de même. En janvier 2026, par exemple, parallèlement à la taxe déjà en vigueur en Pologne depuis 2020, une proposition de loi a été présentée visant à instaurer une taxe compensatoire sur certains services numériques afin de garantir une imposition équitable des revenus générés sur le marché numérique polonais[155]. En Allemagne, alors qu'une première proposition visant à prélever une taxe sur les paiements liés à la publicité numérique avait été invalidée en 2020, le pays a récemment annoncé son intention de mettre en place une TSN de 10 % sur la publicité numérique[156]. De même, la Tchéquie a proposé une TSN fondée sur la publicité ciblée diffusée sur les interfaces numériques, la transmission des données des utilisateurs et utilisatrices et des données générées par leurs activités sur ces interfaces, ainsi que la mise à disposition du public d'une interface numérique multiface susceptible de faciliter la fourniture de biens et de services entre utilisateurs et utilisatrices[157]. Cependant, ces discussions sont actuellement au point mort. Bien qu'elles en soient à un stade moins avancé, la Belgique[158] et la Slovaquie[159] ont également manifesté leur intérêt pour l'instauration d'une TSN. De même, la Lettonie[160] et la Slovénie[161] avaient exprimé leur intérêt pour la mise en place d'une TSN nationale en 2019, mais rien ne s'est passé depuis.

[155] Ministère polonais des Affaires numériques, *Usługi cyfrowe w Polsce mają być opodatkowane na równych zasadach* [Les services numériques doivent être imposés selon les mêmes règles en Pologne], 27 janvier 2026.
[156] Voir le site web du parlement allemand (*Deutscher Bundestag*), *Einführung einer Digitalabgabe oder einer Digitalsteuer* [Introduction d'une redevance numérique ou d'une taxe numérique], 2025.
[157] Ministère des Finances de Tchéquie, *Návrh zákona o digitální dani míří do Sněmovny* [Présentation du projet de loi sur la taxe numérique à la Chambre des députés], 18 novembre 2019.
[158] Chambre des représentants de Belgique, *Proposition de loi modifiant le Code des droits et taxes divers, instaurant une taxe sur les services numériques*, 17 avril 2026.
[159] Asquith R., *Slovakia Digital Services Tax proposal* [Proposition de taxe sur les services numériques en Slovaquie], *VATCalc*, 21 août 2025.
[160] KPMG, *Taxation of the digitalized economy* [Fiscalité de l'économie numérique], 14 août 2026, p. 58.
[161] *Ibid.*, p. 71.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

Figure 5. Mise en œuvre de la TSN dans l'Union européenne



Source : Observatoire européen de l'audiovisuel

De nombreux autres pays hors de l'UE, notamment l'Argentine, la Colombie, l'Éthiopie, le Népal, la Tunisie et la Türkiye, ont mis en œuvre de telles mesures[162], tandis que d'autres, comme le Brésil en 2025, ont annoncé leur intention éventuelle de le faire. Au Brésil, cette taxe prendrait la forme d'une contribution sociale numérique de 7 % prélevée sur le chiffre d'affaires brut des grandes plateformes provenant des utilisateurs et utilisatrices du Brésil[163]. Les propositions antérieures de TSN n'ont pas été retenues. En revanche, la Suisse, par exemple, a indiqué qu'elle envisageait des solutions à long terme et qu'elle n'avait pas l'intention de mettre en place de mesures provisoires. Il convient également de noter que certains pays qui avaient initialement mis en place une TSN l'ont supprimée par la suite.

[162] KPMG, *Taxation of the digitalized economy* [Fiscalité de l'économie numérique], 14 août 2026.
[163] Boulos G., *Projeto de Lei Complementar* (en portugais)[Projet de loi complémentaire], PLP 157/2025.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

Tel est le cas de l'Inde, comme mentionné plus haut, et du Canada, qui a abrogé la taxe fédérale de 3 % sur les revenus provenant de certaines activités de services numériques nationales et étrangères générés par les utilisateurs et utilisatrices canadiennes moins de deux ans après son instauration. La mise en place de la TSN au Canada a nui aux relations diplomatiques avec les États-Unis, qui ont déclaré, dans le rapport du Représentant américain pour le commerce (*United States Trade Representative* - USTR), que cette mesure constituait une discrimination à l'égard des entreprises américaines et était perçue comme une violation de l'Accord États-Unis-Mexique-Canada (*United States-Mexico-Canada Agreement* - AEUMC). Dans son projet de loi portant exécution du budget annuel de novembre 2025, le Canada a présenté l'abrogation officielle de la TSN avec effet rétroactif, et la loi portant abrogation de la loi sur la taxe sur les services numériques a reçu la sanction royale le 26 mars 2026[164].

Du fait que la fiscalité relève de la compétence nationale, les TSN peuvent varier considérablement d'un pays à l'autre. Leurs trois principales caractéristiques concernent leur champ d'application, le seuil de chiffre d'affaires et le taux d'imposition. En termes de champ d'application, la « taxe sur les services numériques » est un concept large, car les services numériques peuvent concerner divers domaines tels que les places de marché en ligne, la publicité en ligne, les réseaux sociaux, les services de *streaming* et la vente de données d'utilisateurs et utilisatrices. Les TSN peuvent donc cibler des services spécifiques ou avoir une portée plus large en s'appliquant à l'ensemble des services. Elles peuvent prendre la forme soit d'impôts directs prélevés sur le chiffre d'affaires ou les bénéfices d'une entreprise, soit d'impôts indirects, qui s'appliquent à des services plus spécifiques et sont supportés par les consommateurs et consommatrices. Par exemple, les services de VOD peuvent percevoir et reverser la TVA sur les abonnements payés par les utilisateurs et utilisatrices.

Les TSN peuvent être prélevées sur les services publicitaires en ligne (AT) ou sur les revenus (HU), l'imposition des services de *streaming* (DK), d'autres services spécifiques tels que les plateformes de réseaux sociaux, les moteurs de recherche sur Internet et les places de marché en ligne (UK), ou sur une combinaison de services spécifiques et de communications commerciales audiovisuelles (PL, PT). Certaines ont un champ d'application plus large qui couvre plusieurs services numériques (IT, ES). La TSN française est celle qui a la plus vaste portée puisqu'elle s'applique aux fournisseurs d'« interfaces numériques » en général et aux services publicitaires basés sur les données des utilisateurs et utilisatrices. Les entreprises soumises à cette taxe peuvent donc faire l'objet d'une double imposition. Elles peuvent être imposées dans leur pays de résidence en vertu des règles relatives à l'impôt sur les sociétés, tandis que ces mêmes revenus sont également imposés dans une autre juridiction au titre de la TSN. Il peut également y avoir double imposition lorsque deux pays ou plus appliquent la TSN sur la base de différents critères.

[164] Parlement du Canada, *Projet de loi C-15 (sanction royale)*, Chambre des communes, 26 mars 2026.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

4.1.3. La TSN au niveau de l'UE

La fiscalité du secteur numérique figure à l'ordre du jour de l'Union européenne depuis maintenant une décennie, dans le but d'améliorer l'équité des systèmes fiscaux, de favoriser la croissance économique et d'adapter les politiques fiscales à l'ère numérique. En décembre 2015, une résolution du Parlement européen[165] invitait la Commission européenne à adapter la définition d'« établissement stable » et à introduire une définition en matière de « substance économique » minimale. Selon le Parlement, ces modifications étaient nécessaires « afin de veiller à ce que l'imposition s'effectue dans le pays où l'activité économique a lieu et où la valeur est créée ». Dans ce contexte, le Parlement a en outre appelé à la mise en place de « critères contraignants minimaux afin de déterminer si l'activité économique est suffisamment développée pour être imposée dans un État membre, le but étant d'éviter le problème des "sociétés boîtes à lettres", en particulier compte tenu des défis posés par l'économie numérique ».

La proposition du Parlement européen comprenait les recommandations suivantes, qui s'inscrivaient dans une démarche d'interdiction concrète des « sociétés boîtes à lettres » :

- « adapter la définition d'"établissement stable" afin d'ôter aux entreprises toute possibilité de parvenir à éviter artificiellement d'avoir une présence fiscale dans les États membres dans lesquels elles exercent une activité économique. Cette définition devrait également porter sur les cas où des sociétés se livrant pleinement à des activités numériques dématérialisées sont considérées comme ayant un établissement stable dans un État membre si elles maintiennent une présence numérique significative dans l'économie de ce pays ;

- introduire une définition de l'Union en matière de "substance économique" minimale, couvrant également l'économie numérique, de manière à garantir que les sociétés créent véritablement de la valeur et contribuent à l'économie de l'État membre dans lequel elles ont une présence fiscale. »

En réponse, la Commission européenne a publié en 2018 une proposition relative à l'imposition d'une présence numérique significative, dans le cadre du « paquet de mesures sur la fiscalité du numérique »[166]. Cette proposition était accompagnée d'une communication intitulée « Établir une norme de taxation moderne, juste et efficace pour l'économie numérique : le temps est venu d'agir », qui fait le point sur les défis posés par les règles obsolètes en matière d'impôt sur les sociétés et la nécessité d'une solution

[165] Parlement européen, *Résolution du Parlement européen du 16 décembre 2015 contenant des recommandations à la Commission en vue de favoriser la transparence, la coordination et la convergence des politiques en matière d'impôt sur les sociétés au sein de l'Union* (2015/2010/INL), *Publications Office of the European Union*, 16 décembre 2015.

[166] Commission européenne, *Proposition de directive du Conseil 2018/0073 (CNS) concernant le système commun de taxe sur les services numériques applicable aux produits tirés de la fourniture de certains services numérique* du 22 mars 2018.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

internationale[167]. La proposition prévoyait notamment une directive relative à un système commun de taxe sur les services numériques applicable aux revenus tirés de la fourniture de certains services numériques. Entraient dans le champ d'application de la proposition les revenus générés par la vente d'espaces publicitaires en ligne, les activités d'intermédiation numérique entre utilisateurs et utilisatrices visant à faciliter la vente de biens et de services, ainsi que la vente de données issues des informations échangées entre les utilisateurs et utilisatrices et les fournisseurs. Un taux d'imposition unique de 3 % pour l'ensemble de l'Union (art. 8) s'appliquerait aux entreprises dont le chiffre d'affaires mondial total est supérieur à 750 millions d'euros et dont le chiffre d'affaires réalisé au sein de l'UE est supérieur à 50 millions d'euros (art. 4).

En janvier 2019, la Commission européenne a réaffirmé sa position dans une communication intitulée « Vers un processus décisionnel plus efficace et plus démocratique en matière de politique fiscale dans l'Union »[168]. Cependant, malgré des mois de négociations, aucun accord politique n'a pu être trouvé, ce qui a bloqué l'adoption d'un nouveau système fiscal en avril 2019[169].

Les négociations au sein de l'UE se sont donc enlisées, tandis que celles menées au sein de l'OCDE se poursuivaient. Par la suite, certains pays ont adopté une TSN nationale à titre de solution provisoire, en attendant qu'un accord soit trouvé à l'échelle mondiale.

Cependant, les discussions concernant une TSN européenne ont été récemment remises à l'ordre du jour à la suite des tensions avec les États-Unis en 2025 sur les droits de douane. Les TSN dépassent le simple cadre national et s'inscrivent désormais dans un conflit commercial transatlantique bien plus large. En effet, la Commission européenne a (une fois de plus) évoqué la possibilité d'imposer une taxe sur les recettes publicitaires des entreprises américaines si les négociations avec les États-Unis échouaient. Une taxe européenne constituerait une mesure de rétorsion à l'encontre des États-Unis, mais elle compromettrait également un accord mondial plus large qui fait encore l'objet de discussions au sein de l'OCDE.

Au terme d'un processus de négociation, un accord commercial entre l'UE et les États-Unis a finalement été conclu en Écosse en juillet 2025. Toutefois, tous les projets visant à instaurer une TSN européenne ont depuis été abandonnés, sans incidence sur les TSN nationales existantes. Les grandes lignes de cet accord sont exposées dans un communiqué conjoint daté du 21 août 2025, que les parties avaient l'intention de formaliser conformément à leurs procédures internes[170]. Cette procédure a abouti à la conclusion d'un

---

[167] Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil*, *Établir une norme de taxation moderne, juste et efficace pour l'économie numérique: le temps est venu d'agir*, COM(2018) 146 final, *Publications Office of the European Union*, 21 mars 2018.

[168] Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil*, *Vers un processus décisionnel plus efficace et plus démocratique en matière de politique fiscale dans l'Union*, *EUR-Lex*, COM/2019/8 final, 15 janvier 2019.

[169] Parlement européen, *Compte rendu in extenso des débats*, Strasbourg, 15 avril 2019.

[170] Direction générale du commerce et de la sécurité économique, *Joint Statement on a United States-European Union framework on an agreement on reciprocal, fair and balanced trade* [Déclaration commune sur un cadre entre les États-Unis et l'Union européenne en vue d'un accord sur des échanges commerciaux réciproques, équitables et équilibrés], 21 août 2025.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

accord sur des échanges commerciaux réciproques, équitables et équilibrés (accord-cadre) (*Agreement on Reciprocal, Fair, and Balanced Trade [Framework Agreement*]) et la Commission a par la suite publié deux propositions législatives visant à mettre en œuvre les droits de douane convenus : l'une concernant l'accès préférentiel des marchandises américaines au marché de l'UE[171] et l'autre prolongeant l'exonération existante de droits de douane sur les importations de certains types de homards[172]. Cet accord s'applique exclusivement aux biens et ne couvre pas les services, notamment pas les services numériques. Par ailleurs, l'accord-cadre tient compte des préoccupations des États-Unis et des engagements pris par les deux parties. Toutefois, depuis l'annonce de cet accord, la question de son caractère juridiquement non contraignant et de son incidence sur les normes et la souveraineté de l'UE font polémique. La Cour suprême des États-Unis a par la suite établi que le Président des États-Unis avait outrepassé ses pouvoirs en imposant un droit de douane de 15 % sur la plupart des exportations de l'Union européenne vers les États-Unis[173]. Après avoir suspendu la ratification de l'accord en février 2026, le Parlement européen a donné son accord conditionnel, assorti de garanties sous forme de clauses de suspension, d'entrée en vigueur différée et de suspension, le 26 mars 2026[174].

Comme indiqué au chapitre 3, grâce au règlement n° 2023/2675, l'UE dispose depuis 2023 d'un instrument de lutte contre la coercition[175]. En cas de coercition économique exercée par un pays tiers, ce règlement permet à la Commission européenne d'adopter des mesures de riposte applicables par l'Union européenne en vue de faire cesser la coercition. Ces mesures peuvent inclure des restrictions d'accès au marché de l'UE et autres pénalités économiques.

Entretemps, le 9 février 2026, le Commissaire à la fiscalité de l'UE a déclaré devant la commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen qu'il n'était pas encore prêt à proposer une taxe sur les services numériques au niveau de l'UE, malgré quelques progrès dans les discussions de l'OCDE sur le Pilier Un. Il a insisté sur la nécessité d'explorer toutes les pistes permettant de préserver la solution à deux piliers avant d'envisager à nouveau la possibilité d'une TSN.

---

[171] Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'ajustement des droits de douane sur l'importation de certaines marchandises originaires des États-Unis d'Amérique et à l'ouverture de contingents tarifaires pour les importations de certaines marchandises originaires des États-Unis d'Amérique*, 28 août 2025.

[172] Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la non-application des droits de douane aux importations de certaines marchandises*, COM(2025) 472 final, 28 août 2025.

[173] Cour suprême des États-Unis, *Learning Resources, Inc. et al. c. Trump*, 20 février 2026.

[174] Une clause de suspension a été introduite au cas où les États-Unis instaureraient de nouveaux droits de douane. Par ailleurs, ces nouveaux droits de douane n'entreraient en vigueur que si les États-Unis respectaient leurs engagements (clause d'entrée en vigueur différée) et expireraient le 31 mars 2028, sauf renouvellement (clause d'extinction).

[175] *Règlement (UE) 2023/2675* du Parlement européen et du Conseil du 22 novembre 2023 relatif à la protection de l'Union et de ses États membres contre la coercition économique exercée par des pays tiers, *EUR-Lex*, *OJ* L, 2023/2675.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

4.2. Enquêtes des États-Unis sur les TSN

4.2.1. Enquêtes au titre de l'article 301

En vertu de l'article 181 de la loi américaine sur le commerce de 1974 (*US Trade Act*)[176], l'USTR doit recenser et analyser les mesures entravantes ou faussant l'accès au marché, ainsi que les traitements inéquitables infligés aux biens et services américains, et publier ses analyses et ses évaluations dans des rapports annuels. Ces rapports, intitulés *National Trade Estimate* (NTE), ont pour objectif de signaler aux autres pays les lois, règlements ou pratiques de pays étrangers qui font l'objet d'une surveillance et qui pourraient donner lieu à une enquête plus approfondie.

Plus communément connue sous le nom de *Section 301 investigations* (enquêtes au titre de l'article 301), cette pratique trouve son origine dans le titre III, art. 301 de la loi sur le commerce : « Lutte contre les pratiques commerciales déloyales » (*Relief from Unfair Trade Practices*). En vertu de cette disposition, le Congrès américain confère à l'USTR le pouvoir de mener des enquêtes et de prendre des mesures afin de protéger les droits des États-Unis pouvant être bafoués dans le cadre d'accords commerciaux, et de dissuader certaines pratiques, certains règlements ou certaines lois commerciales étrangères qui entravent ou restreignent le commerce américain (tant dans le domaine des services que dans celui des investissements, par exemple en imposant ou en menaçant d'imposer des droits de douane ou des taxes sur les importations en provenance d'autres pays).

Les enquêtes menées par l'USTR peuvent être lancées d'office après consultation des parties prenantes des secteurs public et privé, mais elles peuvent également être demandées par toute personne intéressée qui dépose une requête. Les enquêtes sont ensuite menées par un comité institué en vertu de l'article 301, qui transmet des recommandations sur les mesures à prendre au Comité chargé de la politique commerciale (*Trade Policy Staff Committee* - TPSC). Sur la base des recommandations du TPSC et après avoir consulté les juridictions faisant l'objet de l'enquête, l'USTR détermine s'il y a lieu de prendre des mesures de rétorsion à l'encontre des pratiques commerciales préjudiciables ou déloyales qui ont été identifiées. Les mesures décidées par l'USTR peuvent être rendues obligatoires en cas de violation d'un accord commercial ou lorsqu'une loi, un règlement ou une pratique d'un gouvernement étranger est « injustifiable et entrave ou restreint » le commerce américain. Des mesures de rétorsion peuvent également être prises à titre discrétionnaire si l'USTR estime qu'une loi, un règlement ou une pratique d'un gouvernement étranger est « déraisonnable ou discriminatoire » et « entrave ou restreint » le commerce américain.

Les mesures de rétorsion peuvent prendre la forme de droits de douane ou autres restrictions à l'importation, d'un retrait ou d'une suspension des concessions prévues par un accord commercial, ou encore de la signature d'un accord contraignant avec le

[176] *Trade Act of 1974* [loi sur le commerce de 1974], U.S. Government Publishing Office.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

gouvernement étranger concerné, dans lequel celui-ci s'engage soit à mettre fin aux procédés incriminés, soit à dédommager les États-Unis. Ces mesures peuvent être modifiées ou abrogées après avoir été portées à la connaissance du Congrès.

Les procédures engagées au titre de l'article 301 prennent fin au bout de quatre ans, à moins que l'USTR ne reçoive une demande de prolongation et ne procède à un réexamen de l'affaire. Dans certains cas, l'USTR peut relancer une procédure engagée au titre de l'article 301 qui avait été close précédemment.

4.2.2. Enquêtes de l'USTR sur les entraves commerciales dans le secteur numérique

En ce qui concerne les TSN, les premières enquêtes au titre de l'article 301 ont été menées en 2019 et 2020, tout d'abord en France, puis dans dix autres juridictions qui avaient également instauré des TSN ou envisageaient de le faire. Estimant que les TSN en vigueur en France, en Autriche, en Inde, en Italie, en Espagne, en Türkiye et au Royaume-Uni constituaient une mesure discriminatoire à l'égard des entreprises américaines, l'USTR a annoncé l'instauration de droits de douane de 25 % sur les importations en provenance de ces pays, pour un montant d'environ 3,4 milliards de dollars, mesure qui a été suspendue pendant les négociations de l'OCDE et du G20 sur un cadre fiscal mondial. À l'automne 2021, neuf pays avaient accepté de lever leur TSN et les États-Unis ont mis fin aux droits de douane en suspens.

En février 2025, les États-Unis ont annoncé un « plan équitable et réciproque »[177] et publié un mémorandum intitulé « Défendre les entreprises et les innovateurs américains contre l'extorsion et les amendes et sanctions abusives à l'étranger » (*Defending American Companies and Innovators From Overseas Extortion and Unfair Fines and Penalties*[178]), chargeant l'USTR d'envisager la réouverture d'enquêtes au titre de l'article 301 concernant la TSN appliquée en France, en Autriche, en Italie, en Espagne, en Türkiye et au Royaume-Uni, et d'examiner si d'autres politiques étrangères constituaient une entrave au commerce américain. Un mois plus tard, l'USTR a publié son rapport NTE 2025 répertoriant les barrières au commerce extérieur[179].

C'est dans ce contexte que les États-Unis ont menacé d'appliquer des droits de douane à titre de rétorsion, menaces qui ont eu un impact considérable sur les pays

[177] Site web de la Maison Blanche (États-Unis), *Fact Sheet: President Donald J. Trump Announces "Fair and Reciprocal Plan" on Trade* [Fiche d'information : Le président Donald J. Trump annonce un « plan équitable et réciproque » en matière de commerce], 13 février 2025.
[178] Site web de la Maison Blanche (États-Unis), *Defending American Companies and Innovators From Overseas Extortion and Unfair Fines and Penaltie* [Protéger les entreprises et les innovateurs américains contre l'extorsion et les amendes et sanctions abusives à l'étranger], 21 février 2025.
[179] Représentant des États-Unis pour le commerce, *2025 National Trade Estimate Report on foreign trade barriers of the President of the United States on the Trade Agreements Program* [Rapport 2025 sur l'évaluation nationale des barrières commerciales étrangères, établi par le président des États-Unis dans le cadre du programme sur les accords commerciaux], 1er mars 2025.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

exportateurs étrangers, sur les États-Unis, leurs entreprises locales, leur main-d'œuvre et sur les consommateurs et consommatrices en général : hausse des prix, réduction de l'offre, modification des choix des consommateurs et consommatrices, risque de perte d'activité commerciale et augmentation des coûts pour les entreprises locales. Ces mesures étaient présentées comme une riposte aux mesures protectionnistes prises par des pays qui dressent des obstacles au commerce mondial et favorisent ainsi les entreprises locales. Or, c'est justement ce que fait l'administration américaine en imposant des droits de douane qui dissuadent les entreprises étrangères de concurrencer l'industrie locale tout en préservant le contrôle stratégique des États-Unis.

En mars 2026, l'USTR a publié une version mise à jour de son rapport[180], qui considère les TSN au sein de l'UE comme une entrave au commerce. Il examine également plus particulièrement les cas de la France, de l'Autriche, de l'Italie et de l'Espagne, conformément à l'instruction de 2025 visant à déterminer s'il convient de relancer les enquêtes sur les TSN de ces pays. Le rapport complet traite également des TSN dans neuf autres juridictions : Canada, Colombie, Inde, Kenya, Nigeria, Pakistan, Royaume-Uni, Türkiye et Union européenne.

Il convient de noter qu'à la publication des montants annuels perçus au titre de la TSN au Royaume-Uni, le 23 avril 2026, les États-Unis ont exprimé leurs craintes et réitéré leur opposition à la TSN britannique. La taxe britannique, soit un prélèvement de 2 % sur les revenus des plateformes de réseaux sociaux, moteurs de recherche et places de marché en ligne provenant des utilisateurs et utilisatrices du Royaume-Uni, a été instaurée en 2020 dans l'attente de l'adoption d'un accord international visant à réformer le cadre fiscal.

4.3. Les dernières initiatives et leur impact sur les TSN

Les tensions liées aux TSN ont incité certaines organisations à agir et à élaborer des propositions susceptibles d'être plus efficaces et plus en phase avec l'environnement numérique actuel. L'OCDE travaille depuis plus d'une décennie à la réforme du système fiscal international. Si elle était adoptée, cette réforme pourrait avoir un impact direct sur les TSN nationales. Plus récemment, les Nations Unies ont lancé une nouvelle initiative visant à réformer la fiscalité internationale de l'économie numérique.

[180] Représentant des États-Unis pour le commerce, *2026 National Trade Estimate Report on foreign trade barriers of the President of the United States on the Trade Agreements Program* [Rapport 2026 sur l'évaluation nationale des barrières commerciales étrangères, établi par le président des États-Unis dans le cadre du programme sur les accords commerciaux], 31 mars 2025.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

4.3.1. Érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices : une initiative de l'OCDE

Comme indiqué au chapitre 3, le commerce et la fiscalité figurent parmi les principaux domaines d'action de l'OCDE, qui couvrent notamment la problématique croissante de l'économie numérique.

Depuis 2013, l'OCDE collabore avec le G20 à l'élaboration d'un cadre global visant à lutter contre l'évasion fiscale des multinationales : l'initiative « Érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices » (*Base Erosion and Profit Shifting* - BEPS). Les multinationales ont couramment recours à des pratiques d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices pour exploiter les lacunes des régimes fiscaux, ce qui en définitive relève de l'évasion fiscale, par exemple en transférant leurs bénéfices vers des pays où la fiscalité est faible, voire inexistante, tout en n'y exerçant que peu ou pas d'activité économique. En 2016, les deux organisations ont lancé le Cadre inclusif sur le BEPS[181] afin de relever les défis liés à la fiscalité du commerce numérique grâce à une proposition reposant sur deux piliers.

Le Pilier Un entend réaffecter les droits d'imposition en les transférant de la juridiction du siège social vers la juridiction de marché. En d'autres termes, il définit les règles régissant la répartition des droits d'imposition entre les pays dans lesquels les multinationales disposent d'une clientèle importante et réalisent des bénéfices, indépendamment de leur présence physique. En vertu de ce pilier, les pays dans lesquels se trouvent la clientèle et les utilisateurs et utilisatrices devraient pouvoir taxer une partie des bénéfices réalisés sur leur territoire. Les règles établies dans le cadre du Pilier Deux fixent un impôt minimum mondial qui garantit que les bénéfices réalisés par les multinationales dont le chiffre d'affaires est égal ou supérieur à 750 millions d'euros soient imposés à un taux effectif d'au moins 15 %. Ces règles visent à empêcher que les bénéfices ne soient affectés dans des pays où les taux d'imposition sont faibles.

Cette solution internationale vise à renforcer la sécurité juridique en matière d'application des règles fiscales, afin d'éviter les risques de double imposition, les disparités en matière de taux d'imposition entre les pays et l'évasion fiscale. Ces problèmes sont notamment apparus avec l'instauration de TSN nationales, dont le champ d'application repose sur les besoins spécifiques de chaque pays et qui sont souvent considérées comme des mesures provisoires en attendant la conclusion d'un accord international. En 2025, l'Inde, premier pays à avoir instauré une TSN, a supprimé sa taxe de péréquation de 6 %, marquant ainsi son alignement sur le Cadre inclusif. Néanmoins, ce retrait coïncidait également avec les menaces des États-Unis d'appliquer ce type de TSN.

L'objectif de ce cadre mondial est d'encourager les juridictions à abandonner leurs TSN respectives dès son adoption. Plus de 140 pays ont déjà approuvé le Pilier Deux, tandis que le Pilier Un fait encore l'objet de négociations. La procédure a fait apparaître de

[181] Site web de l'OCDE, *Érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices*.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

nombreuses difficultés techniques et donné lieu à des désaccords politiques, car il est difficile de trouver une « solution universelle » du fait des intérêts nationaux divergents.

En janvier 2025, cependant, les États-Unis ont changé de position à l'égard du Cadre inclusif. Une note adressée au secrétaire au Trésor indique explicitement que ce cadre n'a aucune validité ni aucun effet aux États-Unis sans l'adoption par le Congrès américain d'une loi visant à adopter et appliquer ses dispositions[182]. Les États-Unis ont également invoqué l'article 891 du Code des impôts (*Internal Revenue Code*), qui leur permet d'augmenter le taux d'imposition dans les pays qui appliquent des impôts « discriminatoires ou extraterritoriaux »[183].

4.3.2. L'approche des Nations Unies

Parallèlement au Cadre inclusif de l'OCDE, le Comité des Nations Unies (ONU) en charge des questions fiscales a élaboré une autre solution visant à réformer la fiscalité internationale de l'économie numérique. La proposition de l'ONU a été énoncée à l'article 12B de la version actualisée de 2021 de la Convention-type des Nations Unies relative à la double imposition[184]. Elle aborde en particulier la question des multinationales qui paient peu d'impôts dans les pays de marché et entend accorder à ces derniers, notamment aux pays en développement, davantage de droits en matière de fiscalité. Ce dispositif cible en premier lieu l'imposition des revenus provenant de services numériques automatisés dans le cadre de relations bilatérales et s'applique donc aux parties à une convention qui acceptent de l'intégrer. L'expression « services numériques automatisés » désigne tout service fourni sur Internet ou sur un autre réseau électronique et nécessitant dans les deux cas une intervention humaine minimale de la part du fournisseur de services. En d'autres termes, ces services comprennent les services de publicité en ligne, la fourniture de données d'utilisateurs et utilisatrices, les moteurs de recherche en ligne, les services de plateformes d'intermédiation en ligne, les plateformes de réseaux sociaux, les services de contenus numériques, les jeux en ligne, les services d'informatique en nuage et les services d'enseignement en ligne standardisés.

Le cahier des charges du projet a été approuvé en novembre 2025, marquant le coup d'envoi des négociations en vue d'un traité visant à renforcer la coopération fiscale, dont la conclusion est prévue en 2027.

---

[182] Site web de la Maison Blanche (États-Unis), Note à l'attention du secrétaire au Trésor, *The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) Global Tax Deal (Global Tax Deal)*, [Accord mondial sur la fiscalité de l'OCDE], 20 janvier 2025.
[183] *Internal Revenue Code* [Code des impôts], *Cornell Law School*, 1986.
[184] Nations Unies, *UN Model Double Taxation Convention between Developed and Developing Countries* [Convention-type des Nations Unies sur la double imposition entre pays développés et pays en développement], 2021.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

Contrairement aux propositions de l'OCDE, le projet de l'ONU prévoit que les pays d'origine prélèvent une taxe sur les montants bruts. L'OCDE, quant à elle, entend réaffecter les bénéfices résiduels des entreprises multinationales aux juridictions de marché.

Pour résumer, le débat sur les TSN est devenu un point de friction majeur dans le contexte élargi du commerce international, des évolutions technologiques et de l'affirmation de la souveraineté culturelle et économique. Alors que l'économie numérique brouille les frontières traditionnelles et remet en cause les cadres fiscaux et commerciaux établis, l'Union européenne, les États-Unis et divers acteurs mondiaux continuent à chercher un terrain d'entente, souvent avec difficulté, face à des intérêts et des priorités divergentes. Si les initiatives multilatérales menées par l'OCDE et les Nations unies visent à apporter des solutions à long terme grâce à un consensus international, la persistance des TSN nationales et des mesures de rétorsion souligne la complexité de la mise en place d'une fiscalité équitable et efficace des activités numériques. En définitive, l'issue de ces débats déterminera non seulement l'avenir des relations transatlantiques et la dynamique des marchés mondiaux, mais aussi la capacité des États et des régions à réglementer, à innover et à préserver leurs intérêts culturels et économiques à l'ère numérique.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

5. Conclusion

Le cadre juridique et politique international régissant les biens et les services audiovisuels et numériques est particulièrement complexe. Cette complexité tient à la dualité du secteur audiovisuel, dont les biens sont considérés d'une part comme des biens ou services commercialisables, et d'autre part comme des vecteurs d'expression culturelle. La persistance des « exceptions culturelles » dans les accords commerciaux témoigne des tensions récurrentes entre la dynamique de libéralisation des échanges et la volonté de préserver la souveraineté culturelle dans le domaine audiovisuel. Parallèlement, la numérisation du secteur a profondément bouleversé les structures de marché et les modèles économiques traditionnels, ce qui rend la réglementation des services numériques d'autant plus complexe.

Dans ce contexte, la politique culturelle, la gouvernance numérique et les règles du commerce international sont étroitement corrélées, les objectifs poursuivis dans un domaine visant souvent à compenser ou à freiner les développements à l'œuvre dans un autre domaine. Au sein de l'UE, la situation est également marquée par la complexité du dispositif de protection de la diversité culturelle et par un cadre commercial international multidimensionnel. Les services de médias audiovisuels sont principalement régis par la Directive SMA, tandis que les services numériques relèvent d'un éventail plus large de règlementations transversales, notamment le DSA, le DMA, le RGPD et le règlement sur l'IA. Conjointement, ces dispositifs visent à réglementer les plateformes, à faire appliquer le principe de responsabilité de ces dernières, à protéger les utilisateurs et utilisatrices, et à promouvoir les œuvres audiovisuelles européennes. Par ailleurs, certaines dispositions ont également une incidence sur les flux transfrontières de contenus et de données. Un tel foisonnement de cadres juridiques intrinsèquement corrélés a conduit l'UE à s'engager dans une démarche de simplification par le biais d'initiatives telles que le Paquet de mesures omnibus numérique, même si la rationalisation de ce contexte juridique reste un défi de taille. Sur le plan commercial, les traités multilatéraux, les accords régionaux, les conventions culturelles et les conventions fiscales rendent extrêmement complexe la prise en compte des spécificités des secteurs culturels et numériques. De ce fait, les accords commerciaux prévoient souvent des exclusions sectorielles explicites ou implicites (exceptions) concernant la culture et les services audiovisuels, ce qui témoigne d'une volonté constante des États et des organisations régionales de préserver une marge de manœuvre règlementaire pour la réalisation des objectifs culturels.

Cet équilibre délicat est par ailleurs compromis par la structure du marché. Alors que le secteur audiovisuel européen constitue un pilier majeur de l'industrie mondiale des médias, le pouvoir de marché reste néanmoins concentré entre les mains de quelques entreprises, pour la plupart non européennes. L'évolution de la dynamique des marchés, en particulier au niveau des relations entre l'UE et les États-Unis, a renforcé les inquiétudes concernant la concentration du marché et l'influence des grandes plateformes en ligne, notamment celles qui sont désignées comme contrôleurs d'accès au titre du DMA. Dans ce contexte, l'UE poursuit simultanément plusieurs objectifs visant à préserver et promouvoir

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

la diversité et l'identité culturelles tout en garantissant un niveau élevé de protection des utilisateurs et utilisatrices au sein du marché intérieur. Parallèlement, l'UE cherche également à tirer profit de la valeur économique et de l'attractivité de son marché, à renforcer ses compétences réglementaires et à affirmer sa souveraineté culturelle et numérique.

Alors que la notion de souveraineté culturelle est établie de longue date, la souveraineté numérique s'est imposée depuis quelques années dans le discours politique européen, dans le cadre des efforts déployés pour un meilleur contrôle sur les données, une innovation renforcée et une capacité accrue de l'Union à définir et appliquer sa règlementation dans l'environnement numérique[185]. Ces objectifs ont été réaffirmés par la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, dans son discours sur l'état de l'Union de 2025, qui souligne l'importance de la souveraineté technologique pour renforcer la compétitivité, la résilience et l'autonomie stratégique dans un monde numérique en pleine mutation[186]. En juin 2026, la Commission européenne a concrétisé ce projet avec une série d'initiatives, notamment le règlement sur les semi-conducteurs 2.0, le règlement sur le développement de l'informatique en nuage et de l'IA, la stratégie de l'UE en matière d'open source et une feuille de route stratégique pour la numérisation et l'IA dans le domaine de l'énergie[187]. Dans le cadre des orientations stratégiques de l'UE, la souveraineté culturelle et numérique est souvent présentée comme un moyen de réduire les dépendances stratégiques, de promouvoir des alternatives européennes et de préserver la capacité de l'Union à réglementer dans l'intérêt général, même si les répercussions sur le commerce et l'ouverture des marchés font encore l'objet de débats. Bien que ce rapport n'aborde pas spécifiquement la question, des préoccupations similaires touchent également des secteurs connexes tels que les jeux vidéo, qui occupent une place grandissante au sein de l'écosystème culturel et numérique au sens large[188]. Les appels récents du secteur en faveur d'un renforcement de la souveraineté numérique et culturelle européenne, notamment par une réduction de la dépendance à l'égard des infrastructures et technologies numériques non européennes, indiquent que de nombreux défis du même ordre se posent également dans ce domaine au niveau commercial, réglementaire et stratégique.

Le débat autour du commerce des biens et des services audiovisuels et numériques est donc loin d'être clos. Tant qu'un large consensus international n'aura pas été établi, les conflits entre la libéralisation des échanges commerciaux, les politiques publiques en faveur de la diversité culturelle et l'objectif de souveraineté numérique ne manqueront pas de perdurer.

---

[185] Madiega T., *Digital sovereignty for Europe*, *Service de recherche du Parlement européen*, juillet 2020.
[186] Commission européenne, *Discours sur l'état de l'Union 2025 de la présidente von der Leyen*, 10 septembre 2025.
[187] Commission européenne, page *Politiques*, *Renforcer la souveraineté technologique de l'Europe*, 3 juin 2026 (consulté le 7 août 2026).
[188] Commission européenne, ECORYS, KEA, *Understanding the value of a European Video Games Society*, *Office des publications de l'Union européenne*, Luxembourg, 2023.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

Une publication
de l'Observatoire européen de l'audiovisuel



