



Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture



Diversité
des expressions
culturelles

13 IGC

DCE/20/13.IGC/8
Paris, le 14 janvier 2020
Original : anglais

COMITÉ INTERGOUVERNEMENTAL POUR LA PROTECTION ET LA PROMOTION DE LA DIVERSITÉ DES EXPRESSIONS CULTURELLES

Treizième session
Paris, Siège de l'UNESCO
11 - 14 février 2020

Point 8 de l'ordre du jour provisoire : Traitement préférentiel : remédier au déséquilibre dans les relations commerciales et aux obstacles à la mobilité des artistes et des professionnels de la culture

À sa septième session (résolution 7.CP 14), la Conférence des Parties a invité le Comité intergouvernemental à « mettre en œuvre des activités de renforcement des capacités, de plaidoyer, et des programmes de formation relatifs aux mesures de traitement préférentiel, qui sont reconnues par la Convention comme un mécanisme novateur pour remédier au déséquilibre dans les relations commerciales et aux obstacles à la mobilité ». Le présent document offre une vue d'ensemble des activités mises en œuvre ou prévues à l'avenir.

Décision requise : paragraphe 14

1. À sa septième session (résolution 7.CP 14), la Conférence des Parties a invité le Comité intergouvernemental à « mettre en œuvre des activités de renforcement des capacités, de plaider, et des programmes de formation relatifs aux mesures de traitement préférentiel, qui sont reconnues par la Convention comme un mécanisme novateur pour remédier au déséquilibre dans les relations commerciales et aux obstacles à la mobilité ». Le présent document offre une vue d'ensemble des activités mises en œuvre ou prévues à l'avenir. Ce programme de travail est rendu possible principalement grâce au soutien du Programme UNESCO-Aschberg pour les artistes et les professionnels de la culture. Il contribue de manière décisive à la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030, en particulier des ODD 8.a (« Accroître l'appui apporté dans le cadre de l'initiative Aide pour le commerce aux pays en développement, en particulier aux pays les moins avancés »), 10.a (« Mettre en œuvre le principe d'un traitement spécial et différencié pour les pays en développement, en particulier les pays les moins avancés, conformément aux accords de l'Organisation mondiale du commerce ») et 17.11 (« Accroître nettement les exportations des pays en développement, en particulier en vue de doubler la part des pays les moins avancés dans les exportations mondiales d'ici à 2020 »).
2. Le traitement préférentiel fait l'objet de l'article 16 de la Convention de 2005 sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles. L'une des clauses les plus contraignantes et puissantes de la Convention dispose que « les pays développés facilitent les échanges culturels avec les pays en développement en accordant, au moyen de cadres institutionnels et juridiques appropriés, un traitement préférentiel à leurs artistes et autres professionnels et praticiens de la culture, ainsi qu'à leurs biens et services culturels ». Le traitement préférentiel est compris comme ayant à la fois une composante culturelle et commerciale. Il crée une obligation pour les pays développés à l'égard des pays en développement pour les personnes (artistes et professionnels de la culture) ainsi que pour les biens et services culturels. La mise en œuvre de l'article 16 vise à contribuer directement à l'un des objectifs fondamentaux de la Convention qui est de corriger les déséquilibres persistants dans la circulation des biens et services culturels, de faciliter la mobilité des artistes du Sud et leur capacité d'accéder aux marchés, et d'accroître l'appréciation par les publics du monde entier d'une plus grande diversité des expressions culturelles.
3. La terminologie relative au traitement préférentiel est empruntée à celle du commerce international : la notion de « traitement spécial et différencié » (mentionnée dans l'Objectif de développement durable 10.a « Réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre ») a été utilisée pour désigner l'ensemble des clauses des accords de l'OMC qui accordent un traitement particulier aux pays en développement et aux pays les moins avancés. Les mesures de traitement spécial et différencié prévues dans les accords de l'OMC sont, en général, non contraignantes et englobent des mesures visant directement à accroître la participation des pays en développement au commerce international ou à renforcer la coopération internationale et l'aide au développement. En revanche, dans la Convention de 2005, le traitement préférentiel est compris comme un engagement contraignant pour les pays développés, c'est-à-dire les pays ayant des parts de marché plus importantes dans les industries culturelles et créatives, qui devrait bénéficier directement aux pays en développement.
4. Comme spécifié dans les directives opérationnelles de la Convention sur le traitement préférentiel pour les pays en développement, un large éventail de politiques et de mesures sont nécessaires pour que les pays en développement puissent bénéficier d'un traitement préférentiel ou plaider pour son inclusion lorsqu'ils sont en position de négociation aux niveaux international, régional et/ou bilatéral. Le soutien que doivent fournir les pays développés va au-delà de l'aide au développement traditionnelle et doit être conçu pour faciliter effectivement les échanges culturels, c'est-à-dire la circulation transfrontalière des biens, des services et des personnes.

5. L'introduction de dispositions relatives au traitement préférentiel a également été reconnue par la Conférence des Parties à sa sixième session (2017) comme l'un des principes directeurs de la mise en œuvre de la Convention dans l'environnement numérique, afin que l'objectif d'assurer des échanges culturels équilibrés puisse également être poursuivi lorsque les artistes et les professionnels de la culture utilisent les technologies numériques pour créer, produire ou distribuer leurs œuvres¹.
6. Bien que l'article 16 ait le potentiel manifeste de contribuer à des échanges culturels dynamiques avec des effets à long terme aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement, sa mise en œuvre et son impact réels sur le terrain demeurent insuffisants et sous-exploités. La décision prise par le Conseil exécutif de réorienter le Programme de bourses UNESCO-Aschberg pour artistes (décision 197/11) a permis de mettre en place un nouveau programme répondant aux besoins des Parties à la Convention de 2005 dans les domaines du traitement préférentiel et de la liberté artistique, en vue de faciliter l'émergence de secteurs créatifs divers et forts, notamment dans le Sud. Trois types d'interventions sont poursuivis dans le cadre du programme : *l'élaboration de matériels de formation* et la formation à leur utilisation ; *l'assistance directe* aux pays, soit par le biais d'un appui technique, soit par le renforcement de capacités ; *la recherche et l'analyse*. Conformément au Programme 2030, l'objectif du Programme UNESCO-Aschberg contribue à promouvoir une croissance économique soutenue, inclusive et durable et à réduire les inégalités entre les pays.

Suivi : recherche et analyse

7. Un suivi efficace de la mise en œuvre de l'article 16 est nécessaire pour en mesurer l'impact et évaluer les difficultés. Ce suivi est rendu possible grâce aux obligations des Parties à la Convention de 2005 en matière de rapports périodiques. Les données et les informations recueillies dans le cadre de ce processus, ainsi qu'auprès d'autres sources, sont analysées et consolidées depuis 2015 dans les éditions du Rapport global *Repenser les politiques culturelles*². L'analyse révèle toutefois que très peu de mesures de traitement préférentiel sont effectivement conçues ou mises en œuvre. En outre, les mesures signalées concernent souvent des accords de coopération bilatéraux traditionnels, alors que le traitement préférentiel repose sur le principe de non-réciprocité, ou encore des mesures d'aide au développement qui n'impliquent pas une volonté délibérée de faciliter la circulation transfrontalière des biens, des services et des personnes du Sud. La collecte de données et d'informations, ainsi que la capacité de tirer parti de mesures de traitement préférentiel et de plaider en leur faveur restent un défi majeur.
8. Afin de remédier au manque d'informations et de données et d'analyser les cadres commerciaux qui sont ou pourraient être utilisés par les Parties pour mettre en œuvre le traitement préférentiel, une première étude portant sur 59 accords bilatéraux et régionaux conclus entre 2005 et 2017 dans toutes les régions du monde a été réalisée en 2017 et publiée dans la série de documents de stratégie et de recherche intitulée *La culture dans les traités et les accords*³. Il ressort de l'étude que seuls trois accords⁴ contiennent des références explicites à la Convention, réservent un statut particulier à certains services culturels, conduisent à une libéralisation au moyen d'une liste positive d'engagements et prévoient spécifiquement un traitement préférentiel pour les biens et services culturels, les artistes et les professionnels de

¹ Directives opérationnelles sur la mise en œuvre de la Convention dans l'environnement numérique (résolution 6.CP 11), disponible à l'adresse <https://en.unesco.org/creativity/publications/digital-guidelines>.

² Les Rapports mondiaux ont donc remplacé depuis 2015 les rapports traitant spécifiquement de la mise en œuvre de l'article 16.

³ Disponible à l'adresse <https://en.unesco.org/creativity/publications/culture-treaties-agreements>.

⁴ Accord de partenariat économique entre les États du CARIFORUM, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part ; Accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part ; Accord établissant une association entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Amérique centrale, d'autre part.

la culture des Parties. En d'autres termes, seuls trois accords affichent une volonté claire de mettre en œuvre à la fois l'article 16 et l'article 21 de la Convention⁵.

9. Afin de mieux évaluer les résultats obtenus et les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de l'article 16, une étude d'impact approfondie a été lancée en 2017 sur l'Accord de partenariat économique conclu en octobre 2008 entre les États du CARIFORUM et la Communauté européenne et ses États membres (ci-après dénommé « APE CARIFORUM-UE »), l'un des premiers accords commerciaux régionaux Nord/Sud visant les pays en développement et compatible avec les règles de l'OMC dont le but est d'améliorer effectivement l'accès aux marchés et d'assurer des échanges plus larges et équilibrés, avec l'inclusion d'un protocole sur la coopération culturelle (PCC) largement inspiré par les objectifs de la Convention⁶. L'étude montre que le potentiel du CCP reste largement inexploité – en particulier dans les domaines liés à la circulation des artistes et des coproductions audiovisuelles – et que l'augmentation attendue des échanges culturels ne s'est pas concrétisée. Les difficultés sont de plusieurs ordres : des contraintes institutionnelles et liées aux capacités, des complications juridiques, un manque d'efforts concertés entre les agences chargées de l'exécution, les organisations du secteur de la création et les artistes. Cette première étude d'impact a montré que, pour mesurer les effets de la mise en œuvre de l'article 16, des critères d'évaluation adaptés, ainsi que des données et des preuves empiriques faisaient toujours défaut. Il serait essentiel, à cet égard, que l'Institut de statistique de l'UNESCO (ISU) poursuive à l'avenir son travail de suivi des modes d'échange commercial des biens et services culturels à l'échelle mondiale, grâce à sa base de données sur le commerce international des biens culturels. Ventilées par sous-secteur culturel, des données commerciales comparables au niveau international pourraient être utilisées pour suivre les progrès accomplis dans la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD).
10. Afin d'améliorer le suivi de la mise en œuvre de l'article 16, le cadre des rapports périodiques a été restructuré autour des quatre objectifs de la Convention. Adopté par la Conférence des Parties à sa septième session en juin 2019 (résolution 7.CP 12), il comprend une section consacrée à l'objectif 2 (« Parvenir à un échange équilibré de biens et services culturels et accroître la mobilité des artistes et des professionnels de la culture »), avec une série de questions qualitatives et quantitatives pour aider les Parties à communiquer des informations pertinentes⁷. L'exercice de suivi offre donc aux pays développés l'occasion d'informer sur des mesures, des initiatives et des programmes culturels pertinents et aux pays en développement celle de mieux cerner le type d'appui dont ils ont besoin pour bénéficier de mesures de traitement préférentiel. Dans le cadre des mécanismes de suivi et d'examen du Programme de développement durable à l'horizon 2030, les examens nationaux volontaires (ENV) offrent

⁵ L'article 21 sur la concertation et coordination internationales stipule que « *les Parties s'engagent à promouvoir les objectifs et principes de la présente Convention dans d'autres enceintes internationales. À cette fin, les Parties se consultent, s'il y a lieu, en gardant à l'esprit ces objectifs et ces principes* ».

⁶ M. Burri & K. Nurse, *La Culture dans l'Accord de partenariat économique CARIFORUM – Union européenne : rééquilibrer les échanges entre l'Europe et les Caraïbes ?* dans la collection UNESCO Politiques et Recherche, 2019, disponible à l'adresse : <https://en.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/policyresearch-book3-en.pdf>.

⁷ Dans la section « Mobilité des artistes et des professionnels de la culture », « *Les Parties doivent fournir des informations concernant des politiques et des mesures, y compris de traitement préférentiel tel que défini dans l'article 16 de la Convention, destinées à promouvoir la mobilité entrante et sortante des artistes et des autres professionnels de la culture à travers le monde. Elles rendent également compte des programmes opérationnels mis en œuvre pour soutenir la mobilité des artistes et des professionnels de la culture, notamment en provenance et à destination des pays en développement, à travers des programmes de coopération Sud-Sud et triangulaire* ». Dans la section « Échanges de biens et services culturels », « *Les Parties rendent compte des politiques et mesures, y compris de traitement préférentiel tel que défini dans l'article 16 de la Convention, destinées à faciliter un échange équilibré de biens et de services culturels à travers le monde. Ces politiques et mesures comprennent, entre autres, des stratégies d'exportation et d'importation ; des programmes de coopération culturelle Nord-Sud et Sud-Sud et d'aide pour le commerce ; des investissements directs à l'étranger à destination des industries culturelles et créatives* ».

une autre occasion de partager des connaissances et de l'expérience sur des mesures de traitement préférentiel⁸. À cet égard, les deux processus de reddition de comptes devraient être envisagés de manière complémentaire. Toutefois, sur les 47 pays qui ont présenté leurs ENV au Forum politique de haut niveau sur le développement durable sous l'égide du Conseil économique et social des Nations Unies en juillet 2019, un seul a mis en avant les efforts pour appliquer un traitement spécial et différencié aux pays en développement, en particulier les PMA, et un autre a souligné l'importance de réduire les barrières commerciales pour faciliter l'accès aux marchés⁹.

Renforcement des capacités et formation

11. Les difficultés relatives à la mise en œuvre de l'article 16 peuvent être dues à un manque de clarté quant à sa portée, tant pour ceux qui sont liés par lui (pays développés) que pour ceux qui doivent en bénéficier (pays en développement). Pour ces derniers, la capacité de bénéficier d'un traitement préférentiel ou de plaider en sa faveur dépend également du développement de secteurs créatifs forts et de stratégies d'accès aux marchés extérieurs. À la demande du Comité intergouvernemental et de la Conférence des Parties¹⁰, le Secrétariat a élaboré, en collaboration avec la Chaire UNESCO sur la diversité des expressions culturelles (Faculté de droit de l'Université Laval à Québec, Canada), un premier module de formation sur la mise en œuvre de l'article 16 relatif au traitement préférentiel pour les pays en développement. Ce module général, qui s'adresse aux acteurs gouvernementaux ainsi qu'aux professionnels du commerce et de la culture, est une formation de deux jours conçue pour présenter et discuter la nature et la portée des engagements attachés à l'article 16. Il étudie également les liens entre le traitement préférentiel découlant de l'article 16 et d'autres instruments juridiques pertinents, en particulier les accords de libre-échange. Il présente en outre une typologie de 14 catégories de mesures de traitement préférentiel présentes dans les arrangements et mécanismes de coopération culturelle en vigueur. Cette typologie doit aider à mieux comprendre ce qui constitue une mesure de traitement préférentiel, discuter des avantages escomptés et des éventuelles difficultés rencontrées. Elle permet également d'étudier comment les programmes existants peuvent être adaptés, et quels types de mesures peuvent être demandés par les pays en développement lorsqu'ils sont en mesure de négocier des accords commerciaux ou autres susceptibles d'avoir une incidence directe ou indirecte sur leurs secteurs créatifs et leurs professionnels de la culture. Un deuxième module de formation en voie d'achèvement s'adresse spécifiquement aux négociateurs commerciaux afin de les sensibiliser aux questions culturelles découlant de la mise en œuvre de l'article 16 de la Convention dans les forums commerciaux. Ce module permettra de mieux comprendre comment les biens et services culturels peuvent bénéficier d'un statut spécial dans les accords de commerce et d'investissement – y compris par le biais de mesures de traitement préférentiel – dont les pays sont signataires ou qui sont en cours de négociation, et fournira des informations sur l'introduction de clauses culturelles relatives au commerce en ligne et aux produits numériques, conformément aux Directives opérationnelles sur la mise en œuvre de la Convention dans l'environnement numérique.
12. Sur la base des matériels de formation produits, un premier atelier sous-régional intitulé « Faire progresser le traitement préférentiel pour la culture » s'est tenu à la Barbade les 6 et 7 novembre 2019 pour la région des Caraïbes, en partenariat avec le Secrétariat du CARIFORUM. Associé au lancement public de l'étude intitulée *La Culture dans l'Accord de partenariat économique CARIFORUM – Union européenne : rééquilibrer les échanges entre*

⁸ Les examens nationaux volontaires (ENV) ont pour objectif de faciliter l'échange d'expériences, tant concernant les réussites que les difficultés et les enseignements tirés, dans le but d'accélérer la réalisation du Programme 2030. Ils servent de base aux examens réguliers du Forum politique de haut niveau sur le développement durable, qui se réunit sous l'égide de l'ECOSOC. Ils sont réalisés à titre volontaire par l'État, dans les pays développés et les pays en développement.

⁹ Rapport de synthèse 2019 des examens nationaux volontaires disponible à l'adresse : https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/252302019_VNR_Synthesis_Report_DESA.pdf.

¹⁰ Décisions 8.IGC 11 et 9.IGC 8 ; résolutions 5.CP 11 et 7.CP 14.

*l'Europe et les Caraïbes ?*¹¹, cet atelier de deux jours a réuni une trentaine de fonctionnaires d'organismes intergouvernementaux et gouvernementaux ainsi que des professionnels de la culture et du commerce de la Barbade, de la Jamaïque, de la République dominicaine, de Sainte-Lucie et de Trinité et Tobago. Outre le CARIFORUM et la délégation de l'Union européenne auprès de la Barbade, les États des Caraïbes orientales, l'OECO et la CARICOM/CARIFORUM, plusieurs organismes intergouvernementaux régionaux, tels que la Banque de développement des Caraïbes, la CARICOM, l'Organisation des États des Caraïbes orientales (OECO) et la Banque interaméricaine de développement, ainsi que l'Agence caribéenne pour le développement des exportations y ont aussi participé. L'atelier a permis d'évaluer et d'examiner les potentialités et les implications des mesures de traitement préférentiel pour les artistes et les professionnels de la culture de la région des Caraïbes, dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord de partenariat économique CARIFORUM-Union européenne. Les discussions ont également mis en lumière l'attention croissante prêtée aux questions de mobilité pour les artistes et les professionnels de la culture des pays du Sud, car les politiques dans ce domaine sont de plus en plus affectées par les problèmes de sécurité et les contraintes économiques et politiques. Dans ce contexte, et à la suite des discussions, un document final a été élaboré pour éclairer les discussions futures sur les politiques et les mesures nécessaires pour mieux mettre en œuvre le Protocole sur la coopération culturelle (notamment en ce qui concerne les coproductions audiovisuelles et les échanges culturels) ainsi que les dispositions de l'Accord de partenariat économique relatives à l'accès au marché des services de divertissement. Le document a été partagé avec les instances de l'Union européenne et du CARIFORUM préalablement à la 9^e réunion de la Commission mixte APE Commerce et développement, tenue à Bruxelles les 28 et 29 novembre 2019.

13. Grâce à un soutien extrabudgétaire constant, les activités de renforcement de capacités, ainsi que les programmes de sensibilisation et de formation relatifs aux mesures de traitement préférentiel pourront être développés. En particulier, le Programme UNESCO-Aschberg pourra être renforcé pour répondre aux demandes d'assistance technique et d'apprentissage entre pairs, et accompagner les Parties dans leurs efforts pour faire progresser la place de la culture dans les forums commerciaux. Un soutien accru, avec la coopération de l'ISU, devrait également permettre d'améliorer les capacités de collecte et d'analyse des données et de l'information, un processus qui est désormais bien rationalisé grâce aux rapports périodiques quadriennaux sur la mise en œuvre de la Convention et à la série de rapports mondiaux *Repenser les politiques culturelles* et qui alimente efficacement la plate-forme en ligne de suivi des politiques du Secrétariat. Cet axe d'action cohérent renforcera les capacités d'élaboration et de suivi de politiques novatrices aux niveaux national et mondial et démontrera la pertinence de la Convention pour la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030.
14. Le Comité souhaitera peut-être adopter la décision suivante :

PROJET DE DÉCISION 13.IGC 8

Le Comité,

1. *Ayant examiné le Document DCE/20/13.IGC/8,*
2. *Rappelant la Résolution 7.CP 14,*
3. *Rappelant également que l'article 16 sur le « Traitement préférentiel pour les pays en développement » crée une obligation pour les pays développés en faveur des pays en développement en ce qui concerne les artistes et autres professionnels et praticiens de la culture et les biens et services culturels,*

¹¹ Un premier lancement public de l'étude avait déjà eu lieu à l'occasion de la septième session de la Conférence des Parties. Pour de plus amples informations, consulter les pages : <https://fr.unesco.org/creativity/news/culture-dans-echanges-commerciaux-nouvelle-etude-de> et https://en.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/create_2030_june19_en2905_web.pdf.

4. Prend note avec satisfaction des nouvelles activités de recherche, de sensibilisation et de renforcement de capacités menées par le Secrétariat dans le cadre du Programme UNESCO-Aschberg pour les artistes et les professionnels de la culture, en tant que contribution essentielle à l'avancement du Programme de développement durable à l'horizon 2030 ;
5. Encourage les Parties à prendre des mesures de traitement préférentiel appropriées de nature à corriger efficacement les déséquilibres dans la circulation mondiale des biens et services culturels et faciliter la mobilité des artistes et des professionnels de la culture des pays en développement, en particulier par des accords de coopération culturelle et des cadres commerciaux multilatéraux, régionaux ou bilatéraux ;
6. Invite le Secrétariat à poursuivre ses efforts de suivi de la mise en œuvre de l'article 16, en particulier par le biais des rapports périodiques quadriennaux, de la série de rapports mondiaux « Repenser les politiques culturelles » et de la plate-forme de suivi des politiques ;
7. Invite les Parties à mettre davantage l'accent sur l'échange d'informations et de bonnes pratiques concernant les mesures de traitement préférentiel, à la fois dans leurs examens nationaux volontaires et dans leurs rapports périodiques quadriennaux sur la mise en œuvre de la Convention ;
8. Prie le Secrétariat de poursuivre ses efforts pour soutenir les Parties dans le domaine du traitement préférentiel et encourage en outre les Parties à soutenir les activités du Secrétariat par des contributions volontaires, afin de garantir l'impact et la pérennité des efforts accomplis, ainsi que de mieux répondre aux besoins et défis des pays en développement dans le domaine du traitement préférentiel pour la culture.