



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



Diversité
des expressions
culturelles

14 IGC

DCE/21/14.IGC/12
Paris, le 5 janvier 2021
Original : français

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

Quatorzième session
En ligne
1 - 6 février 2021

Point 12 de l'ordre du jour provisoire : Rapport d'étape sur la mise en œuvre de l'article 16 sur le traitement préférentiel pour les pays en développement

Conformément à la décision 13.IGC 8, le présent document constitue le rapport d'étape sur la mise en œuvre de l'article 16 sur le traitement préférentiel pour les pays en développement, demandé par le Comité lors de sa treizième session.

Décision requise : paragraphe 18

I. Contexte

1. À sa treizième session, le Comité intergouvernemental pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (ci-après « le Comité ») a demandé au Secrétariat de poursuivre ses efforts pour soutenir les Parties dans le domaine du traitement préférentiel et de lui présenter, à sa quatorzième session, un rapport d'étape sur la mise en œuvre de l'article 16 sur le traitement préférentiel pour les pays en développement ([décision 13.IGC 8](#)). Auparavant, lors de sa septième session, la Conférence des Parties avait invité le Comité 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 » ([résolution 7.CP 14](#)).
2. Le traitement préférentiel est inscrit à l'article 16 de la Convention. Cette disposition, une des plus contraignantes de la Convention, stipule 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. Le soutien devant être fourni par les pays développés va au-delà de l'aide au développement traditionnelle et devrait être conçu dans le but de faciliter efficacement les échanges culturels, c'est-à-dire la circulation transfrontalière des biens, des services et des personnes. La mise en œuvre de l'article 16 vise ainsi à contribuer directement à l'un des objectifs fondamentaux de la Convention, à savoir corriger les déséquilibres persistants dans la circulation des biens et services culturels, faciliter la mobilité des artistes du Sud et leur capacité d'accéder aux marchés, et accroître les possibilités pour les publics du monde entier d'avoir accès à une plus grande diversité d'expressions culturelles.
3. Comme spécifié dans les Directives opérationnelles relatives au « 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.
4. 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.

II. Opportunités modestes de renforcement des capacités et de formation

5. Comme déjà signalé dans le [document DCE/20/13.IGC/8](#), en dépit de son 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, la mise en œuvre de l'article 16 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 EX/11](#)) a permis de mettre en place un nouveau programme répondant aux besoins des Parties à la Convention 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

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/sites/creativity/files/digital_guidelines_fr_full-2.pdf.

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*. Les efforts que le Secrétariat a été en mesure de déployer en 2020 et dont il est fait état dans le présent document ont donc été possibles grâce au Programme UNESCO-Aschberg pour les artistes et les professionnels de la culture dont l'objectif, conformément au Programme 2030, est de contribuer à promouvoir une croissance économique soutenue, inclusive et durable et à réduire les inégalités entre les pays².

6. 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 y sont tenus (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 en outre du développement de secteurs créatifs forts et de stratégies d'accès aux marchés extérieurs. Comme déjà reporté dans le [document DCE/20/13.IGC/8](#), à la demande du Comité et de la Conférence des Parties³, en 2019, 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 a pour vocation d'aider à faire mieux comprendre ce qui constitue une mesure de traitement préférentiel, discuter des avantages escomptés et des éventuelles difficultés rencontrées dans son application. 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.
7. En marge de la treizième session du Comité, le Secrétariat a organisé une réunion d'information sur les résultats de la première formation sous-régionale organisée en novembre 2019 à la Barbade, en partenariat avec le Secrétariat du CARIFORUM et sur la base des matériels et méthodologies de formation développées en collaboration avec la Chaire UNESCO sur la diversité des expressions culturelles. Outre la vocation pédagogique de cet atelier, il a également abouti, à la demande du CARIFORUM et la délégation de l'Union européenne auprès de la Barbade, les États des Caraïbes orientales, l'OECO et la CARICOM/CARIFORUM, à l'élaboration d'un document final destiné à éclairer les discussions futures sur les politiques et les mesures nécessaires pour mieux mettre en œuvre le Protocole sur la coopération culturelle joint à l'Accord de partenariat économique CARIFORUM-Union européenne. Ce document avait 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. Le Secrétariat n'a pas obtenu de retour des Parties signataires de l'accord.

-
2. Le programme UNESCO-Aschberg contribue en particulier aux cibles 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 »).
 3. Décisions [8.IGC 11](#) et [9.IGC 8](#) ; résolutions [5.CP 11](#) et [7.CP 14](#).

8. Lors de cette même session du Comité, la Chaire UNESCO sur la diversité des expressions culturelles a présenté, en marge des travaux du Comité, un guide de négociation des clauses culturelles dans les accords de commerce⁴. Ce guide, dont l'élaboration a été soutenue par le gouvernement du Québec, a pour but premier de sensibiliser les États aux possibles implications des négociations commerciales pour le secteur de la culture et de les aider à développer leurs capacités à faire des choix éclairés dans le contexte de telles négociations. Il décrit ainsi quatre étapes nécessaires à la négociation et à l'intégration de clauses culturelles dans les accords commerciaux.
9. Enfin, le Secrétariat a publié à l'occasion de la treizième session du Comité, un dépliant informatif sur le traitement préférentiel⁵ offrant un aperçu succinct de ce qui signifie le traitement préférentiel aux fins de la Convention ainsi qu'une liste des conditions à remplir par toute mesure de traitement préférentiel adopté dans le cadre d'un accord commercial ou autre.
10. Cependant, en dépit de la disponibilité des outils décrits ci-dessus, au cours de l'année 2020, marquée par la pandémie de COVID-19 et les nombreuses restrictions qui en ont découlé, le Secrétariat n'a pas été en mesure de les déployer dans le cadre de formations sur le traitement préférentiel ni de donner suite au très faible nombre de demandes d'assistance technique ou de renforcement de capacités qui lui sont parvenues.

III. Suivi de la mise en œuvre de mesures traitement préférentiel

11. Le cadre des rapports périodiques quadriennaux adopté par la Conférence des Parties à sa septième session en juin 2019 ([résolution 7.CP.12](#)), est structuré autour des quatre objectifs de la Convention. Il comprend ainsi 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 pertinentes. Cet exercice de suivi devrait ainsi offrir 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 de mesures de traitement préférentiel dont ils pourraient bénéficier.
12. Cependant, les mesures de traitement préférentiel étant reportées parmi les mesures pour promouvoir la mobilité des artistes et des professionnels de la culture et les échanges de biens et services culturels⁶, seule une analyse approfondie du Secrétariat des rapports périodiques quadriennaux soumis en 2020 permettrait de déterminer les mesures de traitement préférentiel reportées par les Parties. Or, la date de soumission des rapports périodiques quadriennaux ayant été reportée au 1^{er} novembre 2020 en raison des difficultés rencontrées par les Parties pour s'acquitter de cette obligation dans le contexte de la crise sanitaire mondiale, le

4. V. Guèvremont & I. Bernier, *Guide de négociation des clauses culturelles dans les accords de commerce*, Chaire UNESCO sur la diversité des expressions culturelles, 2020, Disponible à l'adresse suivante : <http://www.unescodec.chaire.ulaval.ca/fr/guide-de-negociation-des-clauses-culturelles-dans-les-accords-de-commerce-0>

5. Disponible en allemand, anglais, français et espagnol à l'adresse suivante : <https://fr.unesco.org/creativity/publications/traitement-preferentiel>.

6. 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* ».

Secrétariat n'a pas été en mesure de mener une telle analyse au moment de l'élaboration du présent document.

13. Par ailleurs, depuis 2015, les données et les informations recueillies à travers les rapports périodiques quadriennaux, ainsi qu'auprès d'autres sources, sont analysées et consolidées dans les éditions du Rapport mondial *Repenser les politiques culturelles*⁷. L'élaboration de la troisième édition du Rapport mondial à paraître en février 2022, à l'occasion de la quinzième session du Comité, est en cours. Elle permet d'avancer, de manière préliminaire, qu'aucun des accords commerciaux bilatéraux et régionaux signés entre 2017 et 2020 et impliquant au moins une Partie à la Convention ne contient une disposition relevant du champ d'application de l'article 16. Force est donc de constater que certaines Parties sont encore réticentes à offrir un traitement préférentiel aux artistes et professionnels de la culture, ainsi qu'aux biens et services culturels, provenant de pays en développement dans le cadre de leurs accords commerciaux. Toutefois, les travaux en cours d'élaboration de la troisième édition du Rapport mondial révèlent que dans trois des accords commerciaux signés entre 2017 et 2020, des Parties ont émis des réserves afin de préserver leur droit de conclure et de mettre en œuvre des accords de coopération culturelle ou de coproduction audiovisuelle, par dérogation à leur engagement de traitement de la nation la plus favorisée⁸.
14. Outre des difficultés pouvant être dues à un manque de compréhension de la portée de l'article 16 par les Parties qui font état de la mise en œuvre de mesures considérées comme du traitement préférentiel, le suivi efficace de sa mise en œuvre nécessite la disponibilité de données solides sur la mobilité des artistes et des professionnels de la culture, ainsi que sur les échanges de biens et services culturels, provenant de pays en développement. Le manque de données et de critères de référence adéquats est un écueil majeur pour mesurer la mise en œuvre effective du traitement préférentiel dans les pays en développement et son impact sur la disponibilité et l'accès à une diversité d'expressions culturelles à l'échelle mondiale. Le Comité a ainsi demandé au Secrétariat et à l'Institut de statistique de l'UNESCO de poursuivre leur travail avec les Parties dans le but de recueillir et d'analyser les données sur le commerce international des biens et des services culturels, y compris, si possible, des données désagrégées par domaines culturels ([décision 13.IGC 8](#)). Ce travail démarrera en 2021, dans le cadre de l'élaboration de la troisième édition du Rapport mondial et grâce au soutien du Programme UNESCO-Aschberg pour les artistes et les professionnels de la culture.

IV. Des défis aggravés par la pandémie de COVID-19

15. L'un des principes directeurs de la Convention est celui d'« ouverture et d'équilibre » qui appelle les Parties à veiller à un équilibre entre la promotion de leurs expressions culturelles et celles des « autres cultures du monde » (article 2.8). L'octroi d'un traitement préférentiel aux artistes, professionnels de la culture, biens et services culturels des pays en développement est l'une des mesures prévues par la Convention qui répond à ce principe dans le but de « d'assurer des échanges culturels plus intenses et équilibrés » (article 1.c). Or, dans un contexte de fermeture des frontières, il convient de s'interroger sur la marge de manœuvre des Parties pour mettre en œuvre l'article 16, notamment en lien avec la mobilité des artistes et des professionnels de la culture. Aux défis préexistants, il convient en effet d'ajouter la nécessité de concevoir des régimes alternatifs pour la mobilité internationale des artistes et des professionnels de la culture afin de stimuler la circulation d'expressions culturelles diverses et la promotion de la coopération internationale. Le débat ResiliArt organisé par la Conférence internationale des arts de la scène (CINARS), en partenariat avec l'UNESCO, le 9 novembre 2020 a ouvert des premières pistes de réflexion à ce sujet.

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

8. Partenariat économique régional global (voir <https://rcepsec.org/legal-text/> en anglais), Accord de libre-échange Pérou-Australie (voir <https://www.dfat.gov.au/trade/agreements/in-force/pafta/pafta-outcomes/Pages/pafta-outcomes> en anglais) et accord commercial bilatéral Chili-Brésil (voir <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaty-files/5821/download> en espagnol).

16. L'impact de la crise sur les capacités de production de biens et services culturels et les restrictions pesant sur les déplacements internationaux ont probablement eu un impact négatif sur le commerce de biens culturels. En même temps, l'utilisation et l'échange de services culturels numériques se sont accélérés. Une telle intensification de la création, la production, la diffusion et l'accès à des services culturels numériques est concomitante de l'adoption de plus en plus fréquente d'accords commerciaux comprenant des chapitres sur le numérique ou/et le commerce électronique, voire de l'apparition en 2019 d'une génération d'accords commerciaux exclusivement dédiés au commerce électronique. Afin que le virage numérique, accéléré par la pandémie de COVID-19, de toutes les étapes de la chaîne de valeur culturelle ne se fasse pas au détriment de la diversité des expressions culturelles aussi bien à l'échelle nationale qu'internationale, les Parties devront comprendre de manière précise les implications juridiques des dispositions relatives au commerce électronique qu'elles négocient sur le secteur culturel et créatif. *A fortiori* concernant la mise en œuvre de l'article 16, les dispositions des Directives opérationnelles sur la mise en œuvre de la Convention dans l'environnement numérique visant le rééquilibrage des échanges de biens et services culturels nécessiteront un engagement solide et soutenu des Parties dans le contexte de la crise et de la relance⁹.
17. En déclarant 2021, Année internationale de l'économie créative pour le développement durable¹⁰, l'Assemblée générale des Nations Unies a reconnu que les industries créatives peuvent permettre aux pays en développement « de mieux tirer parti des perspectives de croissance nouvelles et dynamiques qu'offre le commerce mondial et d'en tirer meilleur parti ». La mise en œuvre de mesures de traitement préférentiel en vertu de l'article 16 constitue un des moyens clés pour réaliser une telle aspiration. Or si, avant la pandémie de COVID-19, l'article 16 souffrait déjà, d'une part, d'un déficit de mise en œuvre par les pays développés Parties à la Convention, et d'autre part, de la capacité limitée des pays en développement Parties à la Convention à en tirer parti et à plaider en sa faveur, ces difficultés se sont aujourd'hui aggravées. Les activités de renforcement de capacités, d'assistance technique ainsi que les initiatives de sensibilisation que le Secrétariat est à même de déployer, grâce au soutien du Programme UNESCO-Aschberg, en s'appuyant sur les matériaux et les méthodologies déjà développés, pourraient donc s'avérer d'une grande pertinence dans un tel contexte.
18. Le Comité souhaitera peut-être adopter la décision suivante :

PROJET DE DÉCISION 14.IGC 12

Le Comité,

1. *Ayant examiné le document DCE/21/14.IGC/12,*
2. *Rappelant la décision 13.IGC 8 et la résolution 7.CP 14 de la Conférence des Parties,*
3. *Rappelant également que, en déclarant 2021 Année internationale de l'économie créative pour le développement durable, l'Assemblée générale des Nations Unies a reconnu le potentiel des industries créatives pour aider à renforcer la participation des pays en développement dans le commerce mondial et leur permettre de tirer parti des perspectives de croissance nouvelles et dynamiques,*
4. *Rappelant en outre 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*

9. En particulier, le paragraphe 18 appelle les Parties à, d'une part, « améliorer la distribution numérique des biens et services culturels produits par des artistes et des professionnels de la culture, des entreprises et des organisations indépendantes des pays en développement, y compris grâce à la collaboration artistique et culturelle, à des accords de coproduction et de codistribution » et, d'autre part, à « tenir compte des dispositions des accords commerciaux internationaux qu'elles ont conclus et qu'elles concluront, et de leurs mécanismes respectifs, dans le but d'octroyer aux biens et services culturels des pays en développement un traitement préférentiel dans l'environnement numérique ».

10. Résolution A/RES/74/198 disponible sur <https://undocs.org/fr/A/RES/74/198>.

développement en ce qui concerne les artistes et autres professionnels et praticiens de la culture et les biens et services culturels,

5. Prend note du rapport d'étape élaboré par le Secrétariat ainsi que des défis aggravés par la pandémie de COVID-19 auxquels font face les Parties dans la mise en œuvre de l'article 16 ;
6. 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, en particulier dans le cadre d'accords commerciaux multilatéraux, régionaux ou bilatéraux, en accordant une attention particulière, le cas échéant, aux chapitres ou sections portant sur le commerce électronique ;
7. Invite le Secrétariat à poursuivre ses efforts de suivi de la mise en œuvre de l'article 16 par les Parties, en particulier par le biais des rapports périodiques quadriennaux, de la plateforme de suivi des politiques et de la série de rapports mondiaux « Repenser les politiques culturelles » ;
8. Prie le Secrétariat de poursuivre ses efforts pour soutenir les Parties dans la conception et la mise en œuvre de mesures de traitement préférentiel et lui demande de lui en faire rapport, à sa quinzième session, dans le cadre du Rapport du Secrétariat sur ses activités (2020-2021).