

N° 917
SÉNAT

2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 juillet 2026

**PROPOSITION DE RÉOLUTION
EUROPÉENNE**

EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *QUINQUES* C DU RÈGLEMENT,

*visant à encourager l'élaboration d'un protocole additionnel
à la convention de 2005 sur la protection et la promotion
de la diversité des expressions culturelles,*

PRÉSENTÉE

Par Mme Catherine MORIN-DESAILLY,
Sénatrice

(Envoyée à la commission des affaires européennes.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le 20 octobre 2005, la 33^{ème} conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco) adoptait la convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles.

L'engagement de l'Unesco en faveur de la diversité culturelle s'inscrit dans le cadre de son mandat spécifique au sein du système des Nations Unies et dans la continuité de l'action que mène cette organisation depuis 80 ans pour – selon son acte constitutif – assurer la préservation et la promotion de la « *féconde diversité [des] cultures* ».

Les soubresauts de la mondialisation, puis l'omniprésence des grandes plateformes numériques, l'émergence et la diffusion de l'intelligence artificielle mettent en évidence de nouveaux enjeux pour la diversité culturelle, dont l'Union européenne et ses États membres doivent se saisir pleinement.

En effet, cette diversité, au fondement de la convention de 2005, entend rassembler les multiples expressions et productions culturelles, comme condition préalable au dialogue des cultures, à leur enrichissement et à leur compréhension mutuelle.

Dans un monde où la conflictualité ne cesse de croître, face aux risques de nivellement, d'uniformisation et, finalement, d'appauvrissement des expressions culturelles, portés par la révolution numérique en cours, l'Union européenne a progressivement pris conscience de la nécessité de s'engager en faveur d'une action internationale concertée et déterminée dans le domaine culturel.

La « boussole culturelle pour l'Europe » du 12 novembre 2025, puis la déclaration commune du 18 juin 2026, marquent à cet égard un tournant politique majeur, que nous avons appelé de nos vœux de longue date, en Européens convaincus, et souligné notamment dans un rapport d'information fait avec Louis-Jean de NICOLAÏ pour la commission des affaires européennes du Sénat. Celui-ci appelle clairement l'Union européenne à

s'approprier pleinement la « compétence d'appui » dont elle dispose au titre de l'article 167 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) pour développer une véritable action dans le domaine du patrimoine mais aussi de la culture au sens large.

Alors que le droit international comprenait de longue date plusieurs volets relatifs, par exemple, aux droits pénal, social et environnemental, la culture s'est longtemps trouvée dépourvue, au plan international, d'instrument normatif véritablement protecteur.

Or, dans le prolongement de l'« exception culturelle », la convention de 2005 reconnaissait pour la première fois la nature spécifique du champ culturel et la contribution de la culture au développement et à la cohésion sociale. Elle reconnaissait également le droit souverain des États d'adopter et de mettre en œuvre des politiques culturelles.

Elle comblait ainsi un vide juridique en instaurant un cadre de référence mondial pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles.

Il importe de retrouver aujourd'hui une nouvelle dynamique pour faire prévaloir à nouveau ce socle juridique au niveau international en l'adaptant aux enjeux actuels du numérique et de l'intelligence artificielle.

Sans doute n'est-il pas inutile de rappeler l'historique de la négociation de la convention adoptée il y a 21 ans, pour pouvoir s'en inspirer, en vue d'y ajouter un protocole additionnel destiné à préciser les obligations des États et les responsabilités des plateformes numériques dans la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles.

Le déroulement des négociations de la convention avait alors révélé trois tendances fortes : le rôle d'impulsion de la France et du Canada, la résistance des États-Unis et l'unité de l'Europe.

En étroite concertation avec le Canada et le Québec, la France avait en effet joué un rôle décisif d'impulsion des négociations. Une fois le processus enclenché, ces efforts conjoints avaient été soutenus et relayés par un nombre important de pays tels que la Chine, le Brésil, l'Inde, la Suisse, les pays du groupe africain et les États d'Amérique latine et des Caraïbes.

Mais la négociation avait aussi été marquée par la résistance opposée par les États-Unis, non pas au principe même de la diversité culturelle, mais à la mise en œuvre rapide et concrète de ses applications.

Or, celle-ci fut acquise grâce à l'unité remarquable l'Union européenne, la convention ayant été négociée conjointement par la Commission, au nom de la Communauté européenne sur la base d'un mandat du Conseil de novembre 2004, et par la présidence du Conseil (sous trois présidences successives) au nom des États membres. Cette unité avait permis à l'Europe de s'imposer comme un acteur majeur de la négociation, dans laquelle l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) s'était aussi fortement impliquée.

Des organisations représentatives de la société civile avaient également été étroitement associées à l'élaboration de la convention sous la forme notamment de « coalitions pour la diversité culturelle ».

Rappelons quelques-uns des **principaux acquis de cette convention**.

Celle-ci permet aux États membres de développer un cadre législatif et réglementaire et, en conséquence, des politiques et mesures sectorielles pour soutenir les secteurs culturels et créatifs, protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles sur leur territoire (aux niveaux national, régional ou local), ainsi qu'aux différentes étapes de la chaîne de valeur (création, production, distribution/diffusion, participation/consommation). En font partie des programmes éducatifs et de formation dans le domaine des arts et dans les secteurs culturels et créatifs ainsi que des mesures et des programmes de soutien à la création d'emplois et à l'entrepreneuriat.

La convention offre aussi un cadre pour protéger l'indépendance éditoriale, la liberté et le pluralisme des médias, pour faire respecter les réglementations relatives à la concentration des médias, et pour soutenir la production, la distribution et l'accès à des contenus divers pour tous les groupes de la société, ainsi que la diversité des contenus culturels dans les médias.

Il importe de garantir l'applicabilité des dispositions de la convention, afin de développer la créativité et les compétences numériques, par exemple en favorisant une rémunération juste des créateurs ou en modernisant les industries culturelles à l'ère numérique. Des initiatives doivent être prises pour améliorer l'accès et la « découvrabilité » d'expressions culturelles diverses dans l'environnement numérique.

Ces actions doivent impliquer la société civile, c'est-à-dire les organisations non gouvernementales, les organisations à but non lucratif, les professionnels du secteur de la culture, les artistes et les secteurs associés. L'article 11 de la convention et les directives opérationnelles liées reconnaissent en effet le rôle clé des organisations de la société civile dans sa mise en œuvre.

L'article 16 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, aussi appelé traitement spécial et différentiel, est une dérogation à la règle générale des accords de libéralisation du commerce international destinée à lutter contre les inégalités structurelles entre les pays en développement et les pays développés. Des exceptions peuvent être faites au nom du traitement préférentiel pour la culture dans les accords de commerce et d'investissement signés entre les pays développés et les pays en développement, afin de soutenir – sur une base de non-réciprocité – les expressions culturelles issues des pays en développement, d'élargir leurs opportunités commerciales et d'assurer des échanges plus équilibrés de biens et de services culturels dans le monde.

L'article 16 couvre ainsi les stratégies d'exportation et d'importation, des programmes de coopération culturelle Nord-Sud et Sud-Sud, des programmes d'aide pour le commerce et des investissements directs à l'étranger à destination des industries culturelles et créatives.

La convention accorde ainsi un statut particulier aux biens et services culturels et aux produits numériques dans les accords de commerce et d'investissement dont les parties sont signataires ou qui sont en cours de négociation aux niveaux international, régional et/ou bilatéral.

L'article 2 de la convention stipule, dans son premier principe directeur, que « *la diversité culturelle ne peut être protégée et promue que si les droits de l'homme et les libertés fondamentales telles que la liberté d'expression, d'information et de communication, ainsi que la possibilité pour les individus de choisir les expressions culturelles, sont garantis* ».

La convention accorde une place éminente aux objectifs environnementaux et au développement durable mais aussi à l'égalité des genres et au soutien des femmes en tant que créatrices, productrices, et distributrices d'activités, biens et services culturels ainsi qu'à l'accès des femmes à des postes de décision.

Il importe aujourd'hui, dans un cadre réglementaire et législatif national et européen renforcé mais qui trouve ses limites au niveau international face aux velléités de toute-puissance des grandes plateformes numériques, de redonner toute ses chances à la diversité et à la création culturelles, en veillant au respect des droits des créateurs confrontés aux défis de l'intelligence artificielle. Plusieurs initiatives ont

été prises en ce sens, aux niveaux national et européen, que nous avons visées dans cette proposition de résolution.

Dans la continuité des travaux menés sur la mise en œuvre de la directive dite « Services de médias audiovisuels – SMA », **la France et l'Europe doivent continuer à jouer un rôle moteur dans ce nouveau combat pour la diversité culturelle, qui nécessite une mobilisation urgente**, afin de créer les conditions d'une concurrence équitable entre les différents acteurs du secteur, en assurant que tous participent à la promotion de la diversité culturelle et à sa mise en valeur, au financement de la création et à la protection des publics. Cette action s'inscrit également dans la continuité des travaux menés sur le règlement sur les services numériques (*Digital Services Act – DSA*), qui a introduit des règles pour les services en ligne utilisés par les citoyens européens dans leur vie quotidienne, et sur d'autres textes plus récents comme l'« Omnibus numérique ».

Il s'agit donc de transposer les objectifs de la convention à l'environnement numérique, afin de faire de ces nouveaux outils une chance pour la diversité des expressions culturelles et d'en neutraliser les risques.

L'Union européenne et la France, avec leurs partenaires, notamment le Canada et le Québec, mais aussi les pays francophones, doivent à présent veiller à la pleine application de cet important instrument juridique international, en l'adaptant aux enjeux du numérique, et susciter ainsi une nouvelle mobilisation de la communauté internationale.

Un protocole additionnel à la convention pourrait répondre à ces défis en s'articulant autour de cinq axes majeurs :

- a. renforcer la transparence des mécanismes de recommandation et des algorithmes influençant l'accès aux contenus culturels ;
- b. favoriser l'accès aux œuvres locales, nationales et issues de diverses cultures ;
- c. garantir une rémunération équitable des créateurs et des titulaires de droits ;
- d. soutenir la production indépendante et la pluralité des expressions culturelles ;
- e. assurer que les politiques publiques culturelles puissent s'appliquer pleinement dans l'environnement numérique.

Une telle mobilisation serait conforme à la vocation profonde de la construction européenne, également au cœur de la mission de l'Unesco, qui est d'œuvrer résolument pour la paix dans un monde à nouveau menacé par des conflits majeurs.

Proposition de résolution européenne visant à encourager l'élaboration d'un protocole additionnel à la convention de 2005 sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu le préambule et les articles 3, 18, 27 et 36 du traité sur l'Union européenne,
- ④ Vu les articles 36, 114, 167 et 174 à 178 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- ⑤ Vu le préambule et les articles 14 et 22 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,
- ⑥ Vu la convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, adoptée par les États membres de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco), lors de la 17^e session de sa conférence générale, à Paris, le 16 novembre 1972,
- ⑦ Vu la convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, adoptée par les États membres de l'Unesco, lors de la 33^e session de sa conférence générale, à Paris, le 20 octobre 2005,
- ⑧ Vu la communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 21 octobre 2025, intitulée « Programme de travail de la Commission. L'Europe prend son indépendance », COM(2025) 870 final,
- ⑨ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2025 modifiant les règlements (UE) 2024/1689 et (UE) 2018/1139 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), COM(2025) 836 final,
- ⑩ Vu la communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 12 novembre 2025, intitulée « Une boussole culturelle pour l'Europe », COM(2025) 785 final,

- ⑪ Vu la communication conjointe de la Commission européenne et du Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 12 novembre 2025, intitulée « Bouclier européen de la démocratie : renforcer des démocraties solides et résilientes », JOIN (2025) 791 final,
- ⑫ Vu la déclaration commune de la Commission européenne, du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 18 juin 2026, intitulée « L'Europe pour la culture – La culture pour l'Europe », 9202/26 ;
- ⑬ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 16 juillet 2025 établissant le programme « AgoraEU » pour la période 2028-2034 et abrogeant les règlements (UE) 2021/692 et (UE) 2021/818, COM(2025) 550 final,
- ⑭ Vu le rapport d'information n° 556 (2021-2022) de Mme Catherine MORIN-DESAILLY et M. Louis-Jean de NICOLAÏ, fait au nom de la commission des affaires européennes, intitulé « Nouveaux défis, nouveaux enjeux : une stratégie européenne ambitieuse pour le patrimoine », déposé le 1^{er} mars 2022,
- ⑮ Vu la résolution européenne du Sénat n° 123 (2021-2022) du 5 avril 2022 pour une politique européenne du patrimoine renforcée au service de l'attractivité des territoires,
- ⑯ Vu la résolution européenne du Sénat n° 36 (2022-2023) du 11 décembre 2022 portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur (législation européenne sur la liberté des médias) et modifiant la directive 2010/13/UE – COM(2022) 457 final,
- ⑰ Vu l'avis politique sur la proposition de résolution européenne sur le programme de travail de la Commission européenne pour 2026, adopté par la commission des affaires européennes le 17 décembre 2025,
- ⑱ Vu l'avis politique sur le bouclier européen de la démocratie, adopté par la commission des affaires européennes le 8 juillet 2026,
- ⑲ Considérant que la convention de l'Unesco du 20 octobre 2005 précitée constitue un instrument fondamental du droit international reconnaissant le caractère spécifique des biens et services culturels et le droit souverain des États de mettre en œuvre des politiques publiques en faveur de la culture ;

- ⑳ Considérant que l'Union européenne est partie à cette convention au même titre que les États membres ;
- ㉑ Considérant que la « boussole culturelle pour l'Europe » définit un cadre politique européen ambitieux et renforcé en matière de culture, en appelant notamment à « *intégrer la culture de manière stratégique dans l'action extérieure de l'UE* » et à « *renforcer le multilatéralisme par la culture* », et en affirmant que « *par sa participation active à des instances multilatérales telles que l'Unesco* », l'Union européenne « *contribue à façonner les politiques culturelles internationales et garantit la cohérence des politiques d'un secteur à l'autre* » ;
- ㉒ Considérant que la culture est de surcroît reconnue par la déclaration commune de la Commission européenne, du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 18 juin 2026, 9202/26, précitée comme une priorité stratégique pour l'Union européenne ; que cette déclaration mentionne explicitement la diversité culturelle et linguistique et l'accès à la culture ; que les institutions signataires s'engagent à « *mettre en avant la présente déclaration, dans le cadre des rôles et des compétences respectifs des signataires, dans les relations de l'Union avec les pays partenaires et les organisations internationales concernées, et à encourager la collaboration au sein des enceintes multilatérales* » ;
- ㉓ Considérant les transformations profondes des écosystèmes culturels induites par l'essor des grandes plateformes numériques de diffusion et de distribution de contenus culturels ;
- ㉔ Considérant que ces plateformes jouent désormais un rôle déterminant dans l'accès aux œuvres, la visibilité des créateurs et la circulation internationale des expressions culturelles ;
- ㉕ Considérant que l'architecture algorithmique et les modèles économiques de ces plateformes peuvent entraîner une concentration de l'attention au détriment de la diversité des expressions culturelles et de la juste rémunération des créateurs ;
- ㉖ Considérant que l'utilisation d'œuvres et d'expressions culturelles par les systèmes d'intelligence artificielle (IA), notamment à des fins d'entraînement, de génération, de recommandation ou de diffusion, doit reposer sur le respect effectif des principes d'autorisation préalable, de rémunération juste et équitable et de transparence à l'égard des créateurs et titulaires de droits ;
- ㉗ Considérant la nécessité de garantir que la transition numérique contribue pleinement à la vitalité de la création, au pluralisme culturel et à l'accès équitable aux œuvres ;

- ②⑧ Considérant que l'adaptation de la convention de l'Unesco du 20 octobre 2005 précitée à IA ne saurait avoir pour objet d'encourager ou de normaliser le recours aux systèmes d'IA dans les processus créatifs, mais doit prioritairement garantir la protection de la créativité humaine, le respect des droits d'auteur et droits connexes, et la diversité effective des expressions culturelles ;
- ②⑨ Considérant que les évolutions technologiques depuis 2005 et les évolutions de la régulation européenne en la matière justifient une actualisation du cadre normatif international, afin d'assurer l'effectivité des principes de la convention de l'Unesco du 20 octobre 2005 précitée dans l'environnement numérique ;
- ③⑩ Réaffirme son attachement aux principes et aux objectifs de la convention de l'Unesco du 20 octobre 2005 précitée ;
- ③⑪ Souligne la nécessité d'adapter le cadre juridique international et européen aux nouvelles réalités de l'économie numérique et au rôle structurant des plateformes dans la diffusion des contenus culturels ; de garantir l'autorisation préalable, la transparence et la rémunération juste et équitable des créateurs et titulaires de droits pour toute utilisation d'œuvres ou d'expressions culturelles par des systèmes d'intelligence artificielle ; de prévenir la substitution des expressions culturelles humaines par des contenus synthétiques et d'orienter prioritairement les politiques publiques de soutien vers les œuvres issues d'un processus de création humaine ;
- ③⑫ Soutient l'élaboration d'un protocole additionnel à cette convention, afin de préciser les obligations des États et les responsabilités des plateformes numériques dans la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles ;
- ③⑬ Invite le Gouvernement à inciter les institutions compétentes de l'Union européenne, en coordination avec les États membres, à engager au sein de l'Unesco un processus de négociation visant à élaborer un tel protocole additionnel ;
- ③⑭ Recommande que ce protocole additionnel puisse être structuré en cinq axes majeurs : renforcer la transparence des mécanismes de recommandation et des algorithmes influençant l'accès aux contenus culturels ; favoriser l'accès aux œuvres locales, nationales et issues de diverses cultures ; garantir une rémunération équitable des créateurs et des titulaires de droits ; soutenir la production humaine et indépendante et la pluralité des expressions culturelles ; assurer que les politiques publiques culturelles puissent s'appliquer pleinement dans l'environnement numérique ;

- ③⑤ Appelle à la pleine application, d'une part, et au renforcement, d'autre part, du cadre réglementaire imposé aux grandes plateformes numériques, et en particulier du 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) (ou *Digital Services Act – DSA*), en amont de sa révision prévue fin 2027, afin que les règles applicables aux plateformes contribuent à un environnement numérique ouvert, pluraliste et favorable à la créativité humaine ;
- ③⑥ Rappelle l'importance d'améliorer en conséquence la résilience de la société civile et des acteurs culturels dans le cadre de la législation européenne actuelle et de son renforcement ;
- ③⑦ Invite le Gouvernement à mobiliser les États membres de l'Union européenne, afin de promouvoir activement cette initiative auprès des États parties à la convention et des instances compétentes de l'Unesco ;
- ③⑧ Invite le Gouvernement à faire valoir cette position dans les négociations au Conseil.